



**ABORDAGEM TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO
NO TERRITÓRIO DA GRANDE DOURADOS:
ANÁLISE DO PRONAT E PTC**

GILSON CARLOS VISÚ



ABORDAGEM TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO NO TERRITÓRIO DA GRANDE DOURADOS: ANÁLISE DO PRONAT E PTC

GILSON CARLOS VISÚ

Coordenador editorial da coleção PPGG 2022:
Prof. Dr. Charlei Aparecido da Silva – coordenador do PPGG da UFGD

EDITORA TOTALBOOKS

CONSELHO EDITORIAL MULTIDISCIPLINAR

Dr. Alfa Oumar Diallo
Dr^a Ana Maria Colling
Dr. Antonio Moreno Jiménez
Dr. Bruno de Souza Lima
Dr. Celso Augusto Nunes da Conceição
Dr. Charlei Aparecido da Silva
Dr^a Cintia Santos Diallo
Dr^a. Cristina Vargas Cademartori
Dr. Eduardo Salinas Chavez
Dr. Emerson Galvani
Dr. Edvaldo César Moretti
Dr^a Edvania Gomes de Assis Silva
Dr^a Elisabeth Ritter
Dr. Eliseu José Weber
Dr. Fabio de Oliveira Sanches
Dr^a Gilca Lucena Kortmann
Dr. Gustavo Daniel Buzai
Dr. Henrich Hasenack
Dr. Henri Luiz Fuchs
Dr. Henrique Carlos de Oliveira Castro
Dr^a Irene Santos Garcia
Dr. Javier Garcia López
Dr. Jefferson Cardia Simões
Dr. Jose Luis Gurria Gascón
Dr. Paulo José Moraes Monteiro e Teixeira Germano
Dr. Paulo Roberto Fitz
Dr. Roberto Verdum
Dr. Rodrigo Stumpf Gonzáles
Dr. Rogério Gomes da Silva
Dr^a Valéria Silveira Brisolara
Dr. Vinícius Gadis Ribeiro



EDITORA TOTALBOOKS[®]

Av. Willy Eugênio Fleck, 1500/337 – CEP 91150-180 – Porto Alegre - RS

www.totalbooks.com.br

Copyright © Gilson Carlos Visú
Capa: Maria A. Frizarin Cipriano
Editoração: Paulo Roberto Fitz
Revisão: TOTALBOOKS

2022

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Visú, Gilson Carlos

Abordagem territorial de desenvolvimento no território da Grande Dourados [livro eletrônico] : análise do PRONAT e PTC / Gilson Carlos Visú. -- Porto Alegre, RS : TotalBooks, 2022.

PDF

Bibliografia.

ISBN 978-65-88393-31-4

1. Agricultores - Brasil 2. Agricultura familiar - Brasil 3. Brasil - Política e governo 4. Desenvolvimento socioeconômico - Grande Dourados (MS) 5. Desenvolvimento sustentável - Grande Dourados (MS) 6. Desenvolvimento territorial 7. Geopolítica 8. Políticas públicas - Grande Dourados (MS) 9. Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PRONAT) 10. Programa Territórios da Cidadania (PTC) I. Título.

22-99716

CDD-338.4791

Índices para catálogo sistemático:

1. Desenvolvimento territorial : Agricultura familiar : Programas sociais : Geopolítica 320.12
Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

Todos os direitos reservados para o autor.

EDITORA TOTALBOOKS® EIRELI

www.totalbooks.com.br

contato@totalbooks.com.br

Não é permitida a reprodução total ou parcial desta obra, por quaisquer meios, sem a prévia autorização por escrito do autor.

O autor é responsável pelos conteúdos apresentados (textos, figuras, tabelas etc.) e assume total responsabilidade pública e jurídica sobre os mesmos.

Dedico
à minha mãe Lourdes e ao meu pai Agenor, amores incondicionais, e
às pessoas que iluminam meus dias com afetos e esperanças:
Fábio, Giovanna, Giseli, Matheus, Samuel, Gesiel e Júnior.

PREFÁCIO

Certamente que escrever o prefácio do livro “Abordagem Territorial do Desenvolvimento na Grande Dourados” é uma grande honra e o convite para tal, sem dúvida, foi muito gratificante, pois está cercado de afeição, amizade e respeito pela trajetória de Gilson Visú.

A relação entre o autor e eu, já pode-se dizer, vem de longa data, desde que adentrou como aluno especial em uma disciplina que eu lecionava no Programa de Pós-graduação de Geografia da UFGD, em 2009.

O autor deixou as bases teóricas e o pragmatismo do campo da Administração para se enfronhar pela ciência geográfica, na busca da compreensão dos padrões e processos que engendraram as políticas governamentais territoriais voltadas para a inclusão social, nos chamados governos do PT (2003-2015), e que se constituíam em possibilidades de superação da pobreza historicamente instalada e consolidada, inclusive nas bases das políticas setoriais, regionais, de crescimento econômico e desenvolvimento do modo de produção capitalista no Brasil e no espaço mato-grossense.

Naquela oportunidade, o Programa Territórios da Cidadania e as ações implantadas no Território Cone Sul (MS) deram contornos à pesquisa desenvolvida no seu mestrado, sob minha orientação.

Criado em 2008, no segundo mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o PTC seria mais um instrumento no desenvolvimento territorial, que fora definido desde 2003, com o Programa Territórios Rurais, como estratégia governamental para fomentar a geração de renda para os segmentos mais pobres e vulneráveis da sociedade brasileira, sobretudo para as famílias que viviam da agricultura familiar, da pesca, comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária, quilombolas e indígenas.

O Mato Grosso do Sul foi forjado em processos temporais-espaciais diferenciados de ocupação, que foram motivados pela expansão das fronteiras territoriais brasileiras, resultantes da guerra do Paraguai, ou pela exploração extrativista da erva-mate e da madeira, pelo latifúndio para a criação extensiva do gado, sem falar nas colônias de povoamento,

públicas ou privadas, para atrair outros brasileiros a ocuparem e enriquecerem o/no “Mato Grosso”.

Em cada um desses diferentes processos, a cada tempo-espaço produzido, famílias inteiras, comunidades indígenas, trabalhadores brasileiros e paraguaios, foram subjugados à exploração do trabalho árduo.

Trabalhadores e trabalhadoras, ora inseridos, ora excluídos, a depender dos humores da economia e da correspondência aos interesses dos proprietários das terras, do poder político, constituíram os grupos invisíveis às políticas de governo desde a colônia, uma vez que as políticas setoriais, regionais, nunca efetivamente pretenderam atendê-los em seus problemas. Desta forma, na primeira década deste século XXI, mais precisamente, a partir de 2003, com o governo Lula, tornou realidade a existência de direcionamentos de políticas para os territórios (e seus sujeitos), diferentemente daquelas políticas setoriais, hegemônicas, que se consolidariam por meio da participação dos sujeitos em seus colegiados. Sob o contexto sul-mato-grossense, certamente isso não se daria sem conflitos.

Indignado e corajoso são certamente predicativos a serem destacados para qualificar o autor e seu trabalho, sobretudo porque os resultados e contribuições científicas que se seguem, refletem o contexto de sua realização.

As análises do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e do Programa Territórios da Cidadania (PTC) desenvolvidos no Mato Grosso do Sul e, especificamente, no Território da Grande Dourados, foram concluídas sob forte debate e polarização da sociedade, de demonização e descaracterização das políticas dos governos petistas, com críticas aos seus programas e estruturas governamentais instaladas, intencionando, em tese, a redução da presença do Estado e do governo na promoção de ações junto às frações sociais dominadas para reduzir os gastos públicos.

O caminho traçado no tempo da pesquisa e sua realização foram permeados pela experiência vivenciada com o Golpe de 2016, que, entre suas finalidades, visava promover a “desidratação” de programas como o PROMAT e o PTC exatamente pelo empoderamento de sujeitos pobres, excluídos, invisíveis sob os interesses hegemônicos, mas que, mesmo sob dificuldades, com baixa capacidade de apoio nas esferas governamentais, apresentavam

possibilidades reais, mediante planejamento participativo e em escala, de geração de renda, ascensão social e superação da miséria absoluta.

Os programas governamentais daqueles governos incorporariam outros valores, categorias e conceitos. Entre eles, o território, que ganhou centralidade como categoria teórica, mas que em sua realização “prática” visava inserir determinados grupos sociais desfavorecidos e/ou excluídos do processo produtivo de mercado, com foco em novas escalas de ação e participação democrática dos contemplados.

Assim, a leitura nos conduziu pelo caminho da contraditória existência de “governos populares”, liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), conduzidos por um torneiro mecânico, nordestino e retirante, por dois mandatos, e ainda sucedido por uma mulher, divorciada, militante da resistência à ditadura militar, também eleita por dois mandatos, em um país como o Brasil: patriarcal, racista e desigual.

São esses governos, sob essas características; são esses sujeitos “excluídos”, sob essas condições histórico-sociais do Mato Grosso do Sul, que promoveram a incorporação do chamado desenvolvimento territorial e do “território” como contraponto ao desenvolvimento setorial, hegemônico e voltado para a exportação.

O autor nos brinda com análises das políticas de desenvolvimento territorial, seus marcos referenciais e teóricos, além de entrevistas com “sujeitos chaves”, em diferentes níveis de governos, bem como com os sujeitos contemplados, aqueles que participaram do processo, dos colegiados e que contribuíram com a construção da narrativa de uma política territorial, participativa e de protagonismo junto a segmentos sociais não pertencentes às elites nacionais e regionais.

Os homens e mulheres que vivenciaram programas como PTC e PRONAT, no Mato Grosso do Sul, eram agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas. Eram sujeitos e grupos organizados por meio de identidades sociais e de produção, bases culturais e cadeias produtivas possíveis e a serem consolidadas e definidas pelos envolvidos, baseados em suas necessidades e no que Amartya Sen chamaria de “desenvolvimento como liberdade”.

Sob dificuldades e resistência, o PRONAT e o PTC foram criados para comporem a estratégia de combater a pobreza e gerar condições de ascensão social, bem como estimular a permanência no campo. Mas é exatamente nesse ponto que resgatamos o questionamento

do autor, considerando o papel de Mato Grosso do Sul e do Território da Grande Dourados, enquanto lócus do agronegócio e domínio político e econômico dos grandes proprietários de terras e *commodities*.

Como o PRONAT e o PTC teriam condições de avançar na contramão agrobusiness?

Discutindo esse processo, apontando suas tensões e contradições, o autor nos proporcionou esse lindo texto, que aqui apresentamos, e sua leitura nos ajuda a compreender a realidade vivida no Brasil e no espaço mato-grossense, mas também permite termos esperança e desejo de continuar resistindo.

Convido todos e todas ao seu deleite. Boa leitura!

Dourados-MS, maio de 2022.

Professora Titular Silvana de Abreu.

APRESENTAÇÃO

Esta publicação é decorrente de nossa tese de doutorado intitulada: “Abordagem Territorial do Desenvolvimento na Grande Dourados”, defendida no Programa de Pós-graduação em Geografia da UFGD, sob a orientação do professor Dr. Adáuto de Oliveira Souza e coorientação da professora Dra. Silvana de Abreu. Em um momento de vácuo nas políticas governamentais e/ou públicas de atenção aos agricultores familiares, no começo dos anos 2020, a publicação desta pesquisa é uma forma de reafirmar a carência de programas de desenvolvimento que possam se tornar efetivamente políticas públicas de inclusão social.

O objetivo central deste estudo foi analisar as ações implantadas no Território da Grande Dourados (TGD) e os desdobramentos das atuações dos diferentes sujeitos, nas reuniões do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), como reflexos da abordagem territorial de desenvolvimento empregada no Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e do Programa Territórios da Cidadania (PTC).

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e o Programa Territórios da Cidadania são produtos de planejamento governamental, em que se expressam intencionalidades de atender a determinados grupos ou sujeitos excluídos do processo produtivo de mercado, com foco em novas escalas de ação. O território ganha centralidade como categoria teórica e de aplicação de delimitações direcionadas para o referido programa. Como procedimentos de pesquisa, fizemos um levantamento documental e bibliográfico, entrevistas semiestruturadas, observação em visitas a locais onde foram implantadas as principais ações e sistematização de base qualitativa.

Para analisar a atuação do CODETER do TGD classificamos as ações em: didáticas, aquelas que foram decididas no colegiado, com recurso específico; aprendizados, as que foram possíveis pela participação social e construção de conhecimentos no colegiado; políticas, que foram referendadas pelo colegiado como demanda social; e as integradas, que eram as ações executadas em convênios entre ministérios e órgãos federais e estaduais. Esta classificação permitiu compreender os desdobramentos das ações planejadas e executadas no TGD, a partir de 2003 até 2018, com o processo de desmonte do Estado, iniciado com o

Golpe de 2016, e aprimorado com uma guinada neoliberal, ao estilo da ultradireita, emergida dos porões do “baixo clero”, no Brasil, em 2019.

As políticas de governo voltadas para a agricultura familiar receberam forte influência da “abordagem territorial de desenvolvimento” com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) em 2003. Elas priorizavam o conceito de território e suas variações com o objetivo de reorganizar, qualificar os espaços e incluir sujeitos excluídos das políticas voltadas para os grandes setores da economia. No TGD, se observou um processo de empoderamento de frações de classes dominadas, que participaram do planejamento do PRONAT e do PTC, mas que enfrentavam dificuldades, como pouca capacidade de interligação entre as esferas envolvidas nestes programas e baixo nível de comprometimento de prefeituras, sem falar dos interesses conflitantes das frações dominantes que marcaram a implementação dos mesmos.

Os programas de desenvolvimento territorial, normalmente, apresentam concepção teórica capaz de viabilizar possibilidades de inclusão social para as frações de classes dominadas. No entanto, a coalizão de forças entre as elites, sobretudo os representantes do agronegócio regional/nacional, produtores de bens e commodities agrícolas e vinculados ao capitalismo oligopolista, fragilizam a sua execução por meio de seus articuladores, as prefeituras e as parcerias público-privadas. Desta forma, houve uma desmobilização e o aniquilamento destes programas e, conseqüentemente, se pôs em descrédito políticas governamentais ancoradas pela participação social.

Este texto não poderia ter sido construído sem a participação dos sujeitos que participaram do PRONAT e do PTC. Agradecemos a todas(os) entrevistadas(os) que contribuíram com suas experiências e visões sobre os programas que estudamos.

Agradecemos à coordenação e aos docentes do Programa de Pós-graduação em Geografia (PPGG) da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD, especialmente à professora Silvana de Abreu e ao professor Adáuto de Oliveira Souza, que durante a nossa trajetória de mestrado e doutorado nos guiaram com paciência e muita dedicação.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 - Ata da plenária de 09/07/2015 do TGD.	165
Figura 2 - Vista aérea do Centro Territorial de Formação - Glória de Dourados (MS) - 2015.....	217
Figura 3 - Escolha da gestão do Centro Territorial de Formação em Glória de Dourados (MS).	218
Figura 4 - Vista Lateral do Centro Territorial de Formação de Glória de Dourados (MS), 2015.	220
Figura 5 - Vista do laboratório e Alojamento do Centro Territorial de Formação em Glória de Dourados (MS), 2015.....	226
Figura 6 - Vista interna do LETGD e veículo de suporte em Glória de Dourados (MS).	230
Figura 7 - Inauguração da Central de Abastecimento da Agricultura Familiar.	235
Figura 8 - Feira agroecológica em Dourados (MS).	237
Figura 9 - Caminhão ¾ de transporte de produtos da agricultura familiar – Rio Brilhante (MS).	237
Figura 10 - Viveiro de mudas em Rio Brilhante (MS).	240
Figura 11 - Viveiro de Mudas em Jateí (MS).....	240
Figura 12 - Câmara fria e estufa do viveiro de mudas de Jateí (MS).....	241
Figura 13 - Veículo e equipamento para envase de mel em Rio Brilhante (MS).	243
Figura 14 - Capa do Atlas Socioambiental do TGD.	249
Figura 15 - Sala de informática na escola municipal da Aldeia <i>Tey'kuê</i> em Caarapó (MS).	250
Figura 16 - Inauguração da CRESOL em Glória de Dourados (MS).....	252
Figura 17 - Construção do frigorífico de peixes em Dourados (MS).	262
Figura 18 - Instalações do frigorífico de peixes em Dourados (MS).....	263
Figura 19 - Lâmina d'água no Assentamento Silvio Rodrigues em Rio Brilhante (MS).	269
Figura 20 - Vista parcial do sistema agroflorestal implantado no Assentamento Lagoa Grande, em Dourados (MS).	276
Figura 21 - Vista do prédio da atual Secretaria da Agricultura Familiar do município de Dourados. .	280
Figura 22 - Doces produzidos pela AMAREST, goiabeiras, estrutura e maquinário.....	284

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual da área de estabelecimentos agropecuários no TGD em 2006.	160
Gráfico 2 - Número de propriedades em relação à área no TGD.....	161
Gráfico 3 - Recursos de PROINF destinados ao TGD de 2003 a 2014.	174

MAPAS

Mapa 1 - Território da Grande Dourados (MS).	18
Mapa 2 - Território da Grande Dourados.....	138

LISTA DE QUADROS E TABELAS

QUADROS

Quadro 1 - Tipos de ações implantadas no TGD	35
Quadro 2 - Modelo Patronal <i>versus</i> Modelo Familiar	57
Quadro 3 - Relação de Ministérios e Órgãos Federais participantes do PTC.....	125
Quadro 4 - Relação de ações via PROINF de 2003 a 2015	172
Quadro 5 - Tipos de ações “territoriais”	214

TABELAS

Tabela 1 - Codificação dos entrevistados.....	35
Tabela 2 - Índice de <i>Gini</i> das Regiões Brasileiras.....	154
Tabela 3 - População indígena do TGD.....	157

LISTA DE SIGLAS

AMAREST	Associação das Mulheres Rurais e Empreendedoras de Santa Terezinha
APL	Arranjos Produtivos Locais
APOMS	Associação dos produtores de orgânicos de Mato Grosso do Sul
BACEN	Banco Central
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAND	Colônia Agrícola Nacional de Dourados
CEMIG	Centrais Elétricas de Minas Gerais
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODETER	Colegiado de Desenvolvimento Territorial
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONTAG	Confederação Nacional para os Trabalhadores na Agricultura
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
CRESOL	Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DAP	Declaração de Aptidão
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MAPA	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MI	Ministério da Integração
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NEDET	Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial
OCDE	Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
PAA	Plano Plurianual
PAC	Política Agrícola Comum Europeia

PMDR	Planos Municipais de Desenvolvimento Rural
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Rural
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial
PROINF	Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PROVAP	Programa de Valorização da Pequena Produção
PTC	Programa Territórios da Cidadania
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
RETIS	Grupo de pesquisa do Curso de Geografia da UFRJ
RGD	Região da Grande Dourados
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Regional
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TGD	Território da Grande Dourados

SUMÁRIO

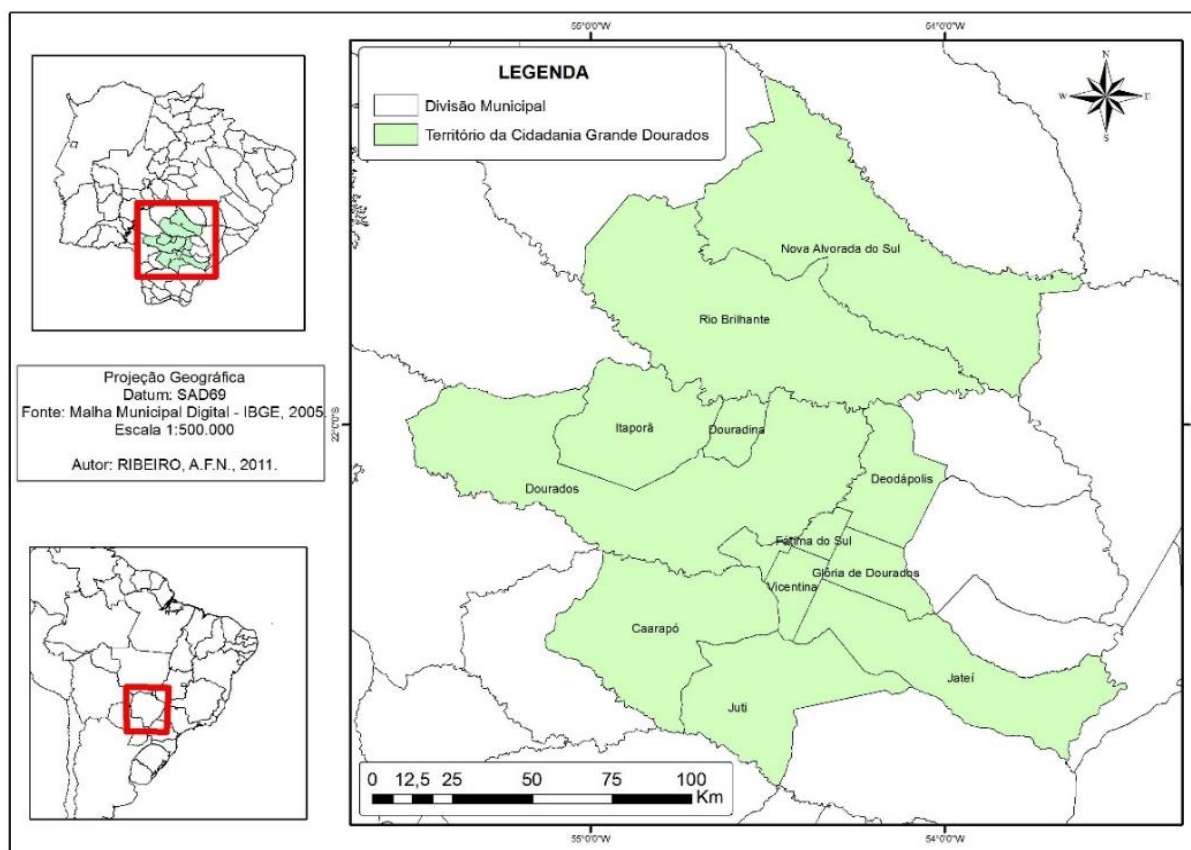
PREFÁCIO.....	6
APRESENTAÇÃO.....	10
LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	12
LISTA DE QUADROS E TABELAS	13
LISTA DE SIGLAS.....	14
INTRODUÇÃO	18
1 NOVAS ESCALAS NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO: O TERRITÓRIO COMO POSSIBILIDADE	38
1.1 O conceito de território <i>pelos/nos</i> programas de desenvolvimento territorial.....	53
1.2 Políticas públicas voltadas para a agricultura familiar como ponto de partida para a cidadania	56
2 ABORDAGEM TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO: contexto, diretrizes e contradições	61
2.1 Origens da “abordagem territorial”: a Geografia e a política	65
2.2 Abordagem territorial de desenvolvimento: eis que o território vai para as políticas	74
2.3 Processo de implantação da abordagem territorial no Brasil	79
2.4 Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT).....	106
2.5 Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT).....	113
2.6 O Programa Territórios da Cidadania - PTC.....	123
3 ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO TERRITÓRIO DA GRANDE DOURADOS.....	137
3.1 Processo de formação do Território da Grande Dourados – TGD.....	139
3.2 Sujeitos do Território da Grande Dourados	155
3.3 Formação e repercussões do colegiado do Território da Grande Dourados	161
3.4 Recursos de PROINF destinados ao Território da Grande Dourados	171
4 REPERCUSSÕES DO PTC E DO PRONAT NO TERRITÓRIO DA GRANDE DOURADOS	175
4.1 Movimentos e reflexos da participação social no TGD	177
4.2 Narrativas dominantes e dominadas: entre os discursos e o fazer dos sujeitos do CODETER no TGD.....	189
4.2.1 Representantes de Associações e Movimentos Sociais (A).....	191
4.2.2 Representantes do poder público (P).....	199
4.2.3 Representantes de Agricultores familiares (B).....	205
4.2.4 Representantes da Comunidade indígena (I).....	206
4.2.5 Comunidade Quilombola (Q).....	208

5	ENTRE O PENSADO E REALIZADO: AS AÇÕES E NÃO-AÇÕES NO TGD. CAMINHOS DE EMPODERAMENTO	213
5.1	Ações Didáticas.....	215
5.1.1	Centro Territorial de Formação e Apoio Tecnológico (CTF)	216
5.1.2	Laboratório de Estudos Territoriais da Grande Dourados (LETGD).....	230
5.1.3	Central de Abastecimento da Agricultura Familiar	234
5.1.4	Aquisição de caminhão para transporte de produtores – Rio Brilhante (MS)	237
5.1.5	Projeto de construção de viveiros de mudas e aquisição de equipamentos para palestras	238
5.1.6	Apoio à Apicultura	242
5.2	Ações de base política	244
5.2.1	Criação de curso superior tecnológico em Agroecologia na UEMS – Glória de Dourados	245
5.3	Ações de Aprendizado	247
5.3.1	Atlas Socioambiental do Território da Grande Dourados	249
5.3.2	Sala de tecnologia: “ponto de cultura <i>Teko Arandu</i> ”	250
5.3.3	A CRESOL como desdobramento territorial	251
5.4	Ações Integradas	255
5.4.1	Fortalecimento da cadeia produtiva de pescados	256
5.4.2	Projeto Núcleo Piloto de Informação e Gestão Tecnológica para a Agricultura Familiar (Agrofuturo).....	270
5.5	Refletindo sobre ações, contradições no TGD: entre governos de desgovernos	277
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	287
7	REFERÊNCIAS	302

INTRODUÇÃO

Trata-se de uma pesquisa que teve como objetivo geral analisar as dinâmicas e os reflexos dos programas que adotaram a abordagem de desenvolvimento territorial nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff: o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT¹), criado em 2004, e o “Programa Territórios da Cidadania” (PTC), criado em 2008, com propostas de promover o desenvolvimento territorial, tendo como base o recorte geográfico que compreende o Território da Grande Dourados (Mapa 1) e, como recorte temporal, o período de 2003 até o primeiro trimestre de 2019.

Mapa 1 - Território da Grande Dourados (MS).



Fonte: MDA (2014).

¹ O relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 do ano-base de 2007 destaca que “o MDA criou, em 2004, o **Programa Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais**, com o qual procura promover o planejamento, a implementação e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e a dinamização da sua economia. A concepção do programa parte do princípio de que faltam, nesses territórios, capacidades locais adequadas para organizar ações articuladas entre os diversos setores com o objetivo de enfrentar seus problemas e aproveitar suas potencialidades e, assim, garantir seu desenvolvimento econômico e social.” (BRASIL – MPOG, 2008, 191, grifo nosso).

A pesquisa teve origem na necessidade de compreender o modo como o governo federal, nesses períodos, utilizou uma categoria geográfica, *território*, como conceito de políticas governamentais voltadas à geração de oportunidades e inserção de agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas, no mercado. As justificativas foram: fixação do homem no campo e promoção da produção; apoio e assistência técnica; circulação e venda da produção gerada no campo, sob a agricultura familiar², de modo que os programas buscaram o envolvimento dos diferentes sujeitos contemplados, suas organizações e os entes governamentais para dar vazão às políticas e aos orçamentos públicos a serem debatidos e destinados.

O tema, que envolve analisar o Programa Território da Cidadania (PTC) e suas repercussões em territórios do estado de Mato Grosso do Sul, já fez parte de nossa discussão, durante o mestrado³, quando nos debruçamos em analisar o papel do PTC no Território Cone Sul, no Mato Grosso do Sul, para identificar a implementação do programa e os desdobramentos da política de desenvolvimento territorial para agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas. Na ocasião, identificamos que as ações executadas geraram desenvolvimento local, mas não em dimensão que abrangesse todo o território.

O PRONAT e o PTC, como programas governamentais datados, tinham o objetivo de promover desenvolvimento, baseado na organização dos agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas, principalmente a partir de grupos estruturados em associações e cooperativas, utilizando o arcabouço conceitual de território e tomando-o também como delimitação espacial.

Cabe destacar que o PRONAT e o PTC resultam dos governos que tiveram à frente o Partido dos Trabalhadores (PT), a partir de 2003, com a eleição do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Já em 2003 foi instituída a Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, regulamentada pelo Decreto nº 5.033⁴, de 05 de abril de

² O conceito de agricultura familiar foi debatido academicamente nos anos 1990 (Veiga, 1996) e foi adotado pelo Estado, que instituiu a Lei Nº 11.326 de 24 de julho de 2006, que “estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em: 13 abr. 2019.

³ VISÚ, G. C. (2013). Dissertação (Mestrado). PPGG/UFGD. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=617770. Acesso em: 10 abr. 2019.

⁴ Decreto Lei Nº 5.033 de 05/04/2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5033.htm. Acesso em: 10 abr. 2019.

2004, ligada ao Ministério do Desenvolvimento, e que teve como missão “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração das políticas públicas.” (MDA, 2005, p. 4).

A SDT, em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para América Latina (IICA⁵), iniciou o processo de inserção da abordagem territorial⁶ de desenvolvimento nas políticas de desenvolvimento, utilizando uma base conceitual que permitiria trabalhar o desenvolvimento com sujeitos excluídos do processo produtivo do mercado e também pontuaria possibilidades de trabalhar em escala que permitisse congregar os sujeitos espalhados por toda esta delimitação. Para isso, delimitou áreas com características⁷ definidas em um estudo do MDA, que estabeleceu critérios⁸ para o PRONAT, tais como: “concentração de agricultores familiares, concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária e concentração de famílias de trabalhadores rurais sem terra.” (MDA, 2005, p. 16-17).

Quanto ao PTC, o Decreto de 25 de fevereiro de 2008⁹ o criou, e definiu que os territórios deveriam ser formados por municípios com densidade populacional abaixo de 80 hab/km² e agrupados por critérios “sociais, culturais, geográficos e econômicos e reconhecidos pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidades que ampliam as possibilidades de coesão social e territorial”. Com isso, foram definidos mecanismos de agrupamento de sujeitos destas delimitações espaciais, definidas e denominadas territórios, para organizar grupos de sujeitos excluídos dos

⁵ A IICA é um organismo multilateral que envolve mais de trinta países das Américas e participa de planejamentos das políticas públicas brasileiras desde a década de 1970. Disponível em: <https://www.iica.int/pt/countries/brasil>. Acesso em: 10 out. 2019.

⁶ Segundo Saquet (2007, p. 177), a abordagem territorial “pode contribuir na superação de aspectos das dicotomias natureza/sociedade e ideia/matéria e subsidiar a elaboração de propostas de desenvolvimento, valorizando as relações sociais entre os sujeitos, destes com os seus lugares e destes com outros lugares, (i)materialmente”.

⁷ Conforme o documento Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais (BRASIL, 2005), as características conceituais foram baseadas nas informações do IBGE (microrregiões brasileiras) e em um artigo do economista José Eli da Veiga, publicado em 2001 com o título “O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento”, disponível em: https://www.cairu.br/biblioteca/arquivos/Agronegocios/Brasil_rural_precisa_estrategia_desenvolvimento_1.pdf. Acesso em: 10 abr. 2019.

⁸ Os critérios são: “densidade e atividade de capital social existente nos territórios rurais; a convergência de interesses institucionais e de participação da sociedade civil e governos estaduais; existência de áreas prioritárias de ação do Governo Federal nos estados; incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento de caráter regional.” (BRASIL, 2005, p.17).

⁹ Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

processos produtivos setoriais e dar-lhes condições de planejarem ações para suprir as suas próprias demandas para além da sobrevivência.

Para congregar estas forças e permitir os embates e as relações de poder entre elas, o Colegiado de Desenvolvimento Territorial Sustentável (CODETER) foi instituído como ente e espaço de debates, arena¹⁰ de disputas, de acertos e consertos da correlação de forças entre as frações de classes que a integram. O CODETER reunia representantes do poder público e da sociedade civil organizada (agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas – organizados/as em associações, cooperativas, ONGs etc.) que, ao participarem do CODETER, dominariam, em tese, o planejamento dos seus territórios em relação aos projetos de infraestrutura, sobretudo com objetivo de possibilitar a estruturação da produção, geração de renda, comercialização dos produtos produzidos no interior do território. Enfim, tratava-se de promover a inclusão social, por meio de ações descentralizadas no bojo da abordagem territorial de desenvolvimento.

Os caminhos da pesquisa demonstraram fragilidades no interior da execução do PTC e de seu desenvolvimento, não apenas em Mato Grosso do Sul, mas em todo o Brasil. Ainda que o PTC estivesse em andamento desde 2007, tendo nossa pesquisa de mestrado sido finalizada em 2013, verificamos que o programa não havia sido implementado da mesma forma em todos os “territórios” do estado e tais condições nos conduziram aos estudos do Território da Grande Dourados, inclusive, porque se tratava de reconhecer a participação histórica de Dourados (e seu entorno) em projetos nacionais, mas sobretudo pela diversidade dos sujeitos que o compõem.

Com este recorte geográfico pretendíamos focar nos sujeitos fins da política territorial de desenvolvimento, quais sejam os agricultores familiares, indígenas e quilombolas, para partirmos (em tese) das melhorias das condições de vida destes sujeitos, quanto à produção de alimentos e geração de renda. No entanto, não conseguimos acessar um número expressivo destes sujeitos para a nossa pesquisa e isso decorreu da substancial alteração que

¹⁰ Arena é um termo comum no campo da Ciência Política para designar espaço de embates e discussões. Segundo Melazzo (2010, p. 18) “uma arena pública que pode ser definida como o espaço onde são estabelecidos conflitos em torno de diferentes alternativas possíveis, de acordo com quem as formula e a agenda pública passa a ser liberada de uma determinação unicamente estatal, podendo ser tomada como um mecanismo que agrega interesses divergentes e institucionaliza conflitos.” Assim, podemos considerar o espaço de discussões do CODETER como uma arena pública, aberta à participação do poder público e da sociedade civil organizada.

houve na gestão do PTC. Um dos problemas foi a troca de gestão dos territórios em todo o Brasil, que, até 2013, era realizada com organizações não governamentais (ONGs). Em 2014, no governo de Dilma Rousseff, os territórios passaram a ser gerenciados/executados por projetos de extensão em universidades públicas, via CNPQ, formados pelos Núcleos de Extensão e Pesquisa em Desenvolvimento Territorial – NEDET¹¹.

Ao iniciarmos a pesquisa de campo, percebemos a impossibilidade de separar as propostas e ações do PRONAT e do PTC no TGD. A questão que se colocava era que, no espaço do CODETER, as atividades, as dinâmicas, os movimentos dos sujeitos nos debates e decisões, pouco foram alterados com a implementação do PTC. Os impactos obtidos com este último programa foram no sentido de acumular fontes pagadoras de recursos, ou seja, unir vários ministérios e órgãos públicos, aumentando substantivamente o orçamento do PTC. Observamos, contudo, que a ampliação do orçamento se deu a partir de políticas anexadas ao PTC e não para ser definida no âmbito do CODETER. Algumas ações eram levadas para discussão no colegiado com o intuito mais de “informar a base”, debater e preparar terreno para implementar tais ações. Por isso, nosso foco concentrou-se nas ações debatidas e definidas no CODETER, principalmente naquelas originadas com recursos do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PROINF¹².

A pesquisa que realizamos procurou compreender as bases conceituais e os projetos propostos e/ou executados no PRONAT e no PTC, fundamentalmente, pelos marcos referenciais apresentados como documentos oficiais, que direcionavam estes programas, além de entrevistas com agentes do poder público, em Brasília, como o Secretário da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT – e o delegado do MDA, para o Mato Grosso do Sul.

¹¹ Conforme divulgação no *site* do MDA: “Os Nedets são formados por professores e pesquisadores de instituições públicas de ensino superior e são constituídos a partir de parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Eles atuam por meio de projetos de extensão na assessoria aos Territórios da Cidadania. Esses profissionais vão realizar, nos territórios, ações de extensão e pesquisa, envolvendo o assessoramento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas, de desenvolvimento rural e de inclusão produtiva”. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_23/Nedets.pdf. Acesso em: 15 fev. 2019.

¹² O PROINF foi criado em 2003 como desdobramento do PRONAF Infraestrutura (PRONAF-M). O objetivo era possibilitar que os colegiados do PRONAT pudessem debater e tomar decisões, tal como os CMDRS faziam em relação ao PRONAF-M. O PROINF, segundo Souza (2015, p. 235), propunha “uma forma de estrutura organizacional que pressupõe uma articulação entre os gestores, os representantes e os beneficiários territoriais, pois, em suas diretrizes gerais, incentiva a elaboração de projetos por meio da descentralização das tomadas de decisões.”

Ainda entrevistamos participantes do PRONAT e PTC, representantes do CODETER, sejam da parte do poder público, sejam agricultores familiares, além de outros membros, sujeitos que participaram das discussões ocorridas nos colegiados de cada território, desde as primeiras reuniões. Assim, reforçamos, a nossa análise teve como foco as ações decorrentes dos processos de debates no CODETER, a partir da produção da narrativa construída pelos seus membros. Entendemos que as ações que são lembradas por estes sujeitos, tanto aquelas consideradas positivas, como negativas, expressam as demandas e críticas levantadas no processo participativo e de elaboração do planejamento para cada território.

Tal escolha decorre da consideração que fizemos de que os movimentos políticos entre os sujeitos que compõem o CODETER, para viabilizar estes programas, se revelaram nas narrativas deles, evidenciando as disputas, as contradições, os aprendizados, as invisibilidades, as apropriações e as repercussões que estão embutidas no colegiado. Nesse movimento foram realizadas 39 entrevistas, sendo possível, a partir delas, reconhecer o que efetivamente se consolidou como base discursiva e de realização efetiva com o PRONAT e o PTC no TGD.

Destas 39 entrevistas, invariavelmente, começávamos pedindo para os sujeitos destacarem as suas percepções sobre o PRONAT e o PTC. Isto possibilitou identificarmos suas percepções e visões em relação ao TGD; outra questão comum visava levantar quais ações tinham sido discutidas e aprovadas no CODETER; para finalizar, questionávamos sobre o que deu certo e o que deu errado no TGD. Entre estas questões, elaboramos especificamente para cada sujeito, perguntas relativas à atividade pela qual tinham se envolvido no CODETER; por exemplo, quando se tratava de uma associação procurávamos saber aspectos sobre a entidade, seu funcionamento e como o TGD teria contribuído (ou não).

Quando o entrevistado era um sujeito representante do poder público, preparávamos questões atinentes ao cargo que desempenhavam. Destes questionamentos surgiam outros, a partir da fala dos próprios sujeitos e, em grande medida, foram estes diálogos, originados do questionário semiestruturado, que mais contribuíram para o nosso entendimento. Ressaltamos que nem todas as entrevistas foram incorporadas ao texto final por conta das repetições, ainda que, no conjunto, tais entrevistas, serviram como direcionamento da pesquisa e para nos situarmos em relação ao PRONAT e PTC.

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) foi criado como desdobramento do PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais (PRONAF-M) e instituído mediante o documento “Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural no Brasil” (MDA, 2005), que tinha suas bases contempladas no Plano Plurianual 2004-2007. O Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi criado por meio de Decreto¹³, de 25 de março de 2008, pelo Presidente Luiz Inácio da Silva, envolvendo 22 ministérios na sua execução, sob a coordenação do Ministério de Desenvolvimento Agrário com o objetivo declarado de “promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”¹⁴.

Argumenta-se, oficialmente, que por sua concepção e funcionamento, o Programa Territórios da Cidadania não se limitaria na solução de problemas específicos do campo brasileiro, com ações dirigidas. Ao contrário, a proposta era de que combinaria diferentes ações, em diferentes ministérios, além dos governos estaduais e municipais, consolidando as relações federativas e tornando mais eficiente a ação governamental nos territórios. Veja-se que o território é uma outra unidade, não sendo nem município, nem estado, nem região. Com isso, a partir de 2003, ampliaram-se as escalas espaciais utilizadas nas políticas governamentais de combate às desigualdades sociais, fato que, segundo Leite, Abreu e Junqueira (2017, p. 185), incomodou as “elites nacionais e regionais, que esperavam o mesmo modelo centralizador das antigas superintendências e um caminho fértil de controle de recursos e políticas historicamente voltadas para interesses econômicos e eleitorais”.

O Território da Grande Dourados apresenta um processo de desenvolvimento regional particular, já que conta com o município de Dourados como polo regional e suas influências, no agronegócio e agroindústria, atingem níveis de competitividade nacional e internacional na produção de *commodities*. Pesquisar um recorte espacial que apresenta alta produtividade no campo nos motivava a verificar se a proposta de desenvolvimento chegava aos “destinatários” que precisavam ser incluídos, tais como agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas. Somente na área contígua à cidade de Dourados se concentram

¹³ Decreto de 25 de março de 2008 que institui o Programa Territórios da Cidadania. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

¹⁴ O Programa Territórios da Cidadania. Disponível em: www.territoriosdacidadania.gov.br. Acesso em: 10 jan. 2016.

cerca de 15 mil indígenas, em reservas¹⁵. Como se pode perceber, o Território da Grande Dourados chama atenção quanto a sua riqueza e diversidade étnico-social.

O Território Grande Dourados é formado por doze municípios: Caarapó, Deodópolis, Douradina, Dourados, Fátima do Sul, Glória de Dourados, Itaporã, Jateí, Juti, Nova Alvorada do Sul, Rio Brillhante e Vicentina (Mapa 1), abrangendo uma área de 21.329,50 Km², totalizando uma população de 321.165 habitantes, dos quais 53.201 vivem na área rural, o que corresponde a 16,57% do total. Possui 7.337 agricultores familiares, 2.083 famílias assentadas, 1 comunidade quilombola e 7 áreas indígenas, conforme dados do Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável – PTDRS (2011). Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH¹⁶ médio), dados de 2010, era de 0,697; já o IDH de Mato Grosso do Sul é de 0,729 e a média nacional era de 0,727.

Estes mesmos municípios, que formam o TGD, integraram ou integram outras delimitações espaciais, utilizando o mesmo termo “Grande Dourados”. A exemplo, temos a regionalização estadual¹⁷, que inclui o município de Maracaju e exclui os municípios de Juti e Nova Alvorada do Sul e a regionalização das microrregiões do IBGE, que também inclui o município de Maracaju e exclui o de Nova Alvorada do Sul. O termo Grande Dourados foi oficialmente utilizado para o Programa Especial de Desenvolvimento da Região da Grande Dourados – PRODEGRAN –, desenvolvido pela Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1978) (ABREU, 2005, p. 160). Pelo PRODEGRAN, na década de 1970, haveria um avanço da fronteira agrícola para a Região da Grande Dourados. Segundo Abreu (2005), a

Realidade construída no/para imaginário político-econômico regional/nacional, apoiava-se em uma verdade estabelecida cientificamente: ao Sul de Mato Grosso, os solos são férteis, com grandes faixas de basalto – “terra roxa” – para produção de arroz, milho, soja, amendoim, feijão, trigo, etc., o que consolidava esse território, de cerca de 6 milhões de hectares, como “uma região” produtora de alimentos. Apoiava-se também no ideário desenvolvimentista que incorporava as chamadas regiões polarizadas, comandadas pelas chamadas cidades-polo, como válidas no processo de consolidação do projeto de integração nacional, nos anos setenta e oitenta, do Século passado. (ABREU, 2005, p. 159).

¹⁵ Segundo Mota (2015, p. 23), “a condição de Reserva ou acampamentos-*tekoha* são [sic] produtos do colonialismo, do processo de desterritorialização Guarani e Kaiowá de seus territórios étnicos ancestrais e a reterritorialização precária nas reservas”. *Tekoha* são “territórios étnico ancestrais”, para a cultura indígena (MOTA, 2015, p. 23).

¹⁶ PUND – Brasil. IDH. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>. Acesso em: 10 abr. 2019.

¹⁷ Ver Fialho (2014, p. 60). Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/MS-web.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2019.

O PRODEGRAN planejava/construía, conforme Abreu (2005), um imaginário da região da Grande Dourados, como espaço produtivo viável para expandir a produção agrícola e, ainda, contava com o que seria um polo urbano regional, a cidade de Dourados.

Neste mesmo sentido, podemos dizer que, ao contrário do PRODEGRAN, que visava a integração nacional e o crescimento econômico para segmentos da economia de produtos para exportação, o PRONAT e o PTC, ao articular a delimitação de um território, tinham como meta a aproximação dos municípios, dos sujeitos e dos grupos organizados por meio de identidades sociais e de produção, bases culturais, cadeias produtivas possíveis. Tratava-se de promover os envolvimento e processos de aproximação e demandas materiais a serem trabalhadas, na verdade, a partir da construção do imaginário¹⁸ de um território (CASTRO, 2012, p. 179).

Para a articulação da política de desenvolvimento territorial, foi criada, em 2004, a Comissão de Implantação das Ações Territoriais (CIAT) que, juntamente com o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), articularam a criação do Território da Grande Dourados (PTDRS, 2011).

Os programas propostos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, que utilizavam a abordagem territorial de desenvolvimento, segundo Favareto (2009, p. 53), reconheciam que as dinâmicas rurais não podem ser compreendidas apenas pelas atividades da agricultura e da pecuária. Estes abrangem outras articulações de formação de renda interligadas com o comércio com as cidades e a mão de obra, podendo estar no campo, ou empenhadas em processos produtivos compostos por associações e cooperativas que articulam relações entre o campo e a cidade.

Para pôr em prática esta proposta de desenvolvimento, a escala de ação foi ampliada para a “escala territorial, entendida como sinônimo de regional ou intermunicipal”. Além disso, com o movimento de descentralização das políticas públicas, foram readequados novos contextos de planejamento dos recursos públicos, sendo que “as intervenções do tipo *top*

¹⁸ Para Castro (2012, p. 179), “o valor simbólico dos objetos geográficos, sobre sua importância nas representações sociais, aponta para o desdobramento essencial de um imaginário geográfico contido no imaginário político. [...] a correspondência entre a natureza e o discurso político, fundado no imaginário social sobre ela; o regionalismo, apoiado em um nós coletivo de base territorial e a representação política territorial, que realiza a prática política com suporte no imaginário geográfico”.

down (de cima para baixo) precisariam ser substituídas ou equilibradas com intervenções ascendentes, ou do tipo *botton up* (de baixo para cima).” (FAVARETO, 2009, p. 53).

O desenvolvimento territorial sustentável despontaria, então, como uma proposta para além do desenvolvimento econômico, pretendendo, assim, que seja uma possibilidade de os sujeitos conquistarem liberdade, fazerem escolhas e tomarem decisões que partam de suas necessidades, autonomia e emancipação social. O olhar para estas novas dinâmicas rurais explica o porquê de alguns territórios vinculados ao PRONAT terem sido transformados em PTC. Neste último, as relações entre campo e cidade são enfatizadas pela própria composição de órgãos e ministérios envolvidos.

O desenvolvimento como liberdade¹⁹ é um conceito do economista Amartya Sen (2010, p. 378), no qual critica a acumulação capitalista e relações com o mercado como aspectos universais para a consideração do desenvolvimento. Para Sen (2010), o desenvolvimento precisa ser conquistado enquanto autonomia, em forma de exercício de poderes, por vontade dos sujeitos, ou seja, pelo que estes sujeitos acreditam que os permitirá mais liberdade e mais cidadania. Os programas de desenvolvimento territorial, PRONAT e PTC, adotaram esta concepção de desenvolvimento em suas fundamentações teóricas.

Embora a proposta da abordagem territorial utilize a liberdade como uma justificativa para o desenvolvimento, os objetivos continuam voltados para inserir os sujeitos no mercado. Para Nahum (2010, p. 1):

[...] o enfoque territorial e a concepção de desenvolvimento, seus objetivos e premissas, desempenham a função discursiva de mostrar que a política agrária nacional está em harmonia com os modernos paradigmas do desenvolvimento do capitalismo no campo. Sendo assim, a meta é modernizar o campo, tornando-o rentável economicamente. Isto a partir da expansão para as áreas rurais de serviços de energia, água potável e saneamento, educação, saúde, comércio, acesso às máquinas, equipamentos e insumos agropecuários, crédito bancário, assistência técnica. (Grifo nosso).

A abordagem territorial desponta, então, como uma estratégia de articulação de atividades do campo a processos produtivos mais elaborados com o planejamento da produção, assistência técnica, até a comercialização. Conforme Nahum (2010), seria uma

¹⁹ O desenvolvimento como liberdade é uma proposta de Amartya Sen (2010, p. 23), em que o desenvolvimento é compreendido “como um processo integrado de expansão de liberdades interligadas, [...] integrando considerações econômicas, sociais e políticas”. Trata-se de uma abordagem que “permite ainda reconhecer o papel dos valores sociais e costumes prevaletentes, que podem influenciar as liberdades que as pessoas desfrutam e que elas estão certas ao prezar”.

modernização do campo, com aspectos dinâmicos, integrada a cadeias produtivas que gerem renda e desenvolvimento. É no interior do paradigma do capitalismo agrário que estão inseridas as propostas de desenvolvimento territorial e, por isso, vemos o PRONAT e o PTC como um desafio da política agrária nacional. Ainda, segundo Nahum (2010, p. 2):

As metas de modernização do campo e a concepção deste como setor da economia cujo papel é produzir *commodities* estão presentes nas políticas agrárias do Estado brasileiro. Independente do bloco de poder que hegemoniza a estrutura de governo, os proprietários empreendedores recebem maior atenção das políticas agrícolas do Estado que através da construção de estradas, hidrovias, portos, rede de armazenagem, dentre outros suportes, viabiliza o uso do território para o melhor desempenho do agronegócio. A opção governamental pelo agronegócio é retificada nas políticas agrícolas, nas formas de financiamento, crédito, cifras e subsídios destinados ao agronegócio [...]. As propriedades rurais são trabalhadas em função das demandas dos mercados internacionais, das cotações das bolsas de commodities e futuro e da produção de superávit primários cada vez maiores [...]. Tudo em detrimento da soberania e segurança alimentar e produzindo uma geografia da fome para frações consideráveis daqueles que usam o território apenas como abrigo. (Grifo nosso).

Concordamos com o autor, e, a partir da sua perspectiva, formalizamos como reflexão que o conservadorismo a que se encontram submetidas a política e a sociedade brasileira contribui para que o congresso nacional brasileiro, e também as assembleias legislativas estaduais e as câmaras de vereadores estejam, historicamente, ocupadas em maioria (política) por representantes da aristocracia ruralista, proprietários e concentradores de terras que atuam nas monoculturas de exportação, além de também se fazerem presentes nos segmentos industriais. Essa condição é limitadora para se empreender com eficácia um programa fundamentado na diversificação da produção do campo e na agricultura familiar. Assim, é possível questionar: como o PRONAT e o PTC teriam condições de avançar na contramão do capitalismo agroindustrial?

Este questionamento foi o grande desafio que tomamos para essa pesquisa. Analisar os avanços e limites deste programa governamental em sua condição macro já seria em si uma grande contribuição, dado que a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)²⁰

²⁰ Segundo Freitas *et al.* (2017, p. 157), “no ordenamento jurídico brasileiro, o ordenamento territorial está prescrito na Constituição Federal de 1988 como competência da União atribuída ao Ministério da Integração Nacional (MI) e ao Ministério da Defesa. Apoiando-se nesta prescrição constitucional de 2003, o MI, por meio da Coordenação-geral [sic] de Planejamento e Gestão Territorial (GGPT/MI), começou uma discussão interna para a formulação de uma política nacional de ordenamento territorial, o que se estendeu até 2009 e terminou com a sua paralisação”. A justificativa da paralisação, conforme Freitas *et al.* (p. 161), deve-se ao fato de que o MI concentrou esforços na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), assim “o debate sobre o ordenamento territorial avançou, mas do ponto de vista da agenda do governo ficou obscurecido pela PNDR”.

encontra-se, desde 2009, sem condições de continuidade. Esta deverá ser completamente apagada das políticas governamentais, conforme as atuais perspectivas políticas para agricultores familiares, populações quilombolas e indígenas, entre outras minorias, em movimento no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022).

Nota-se que, apesar de alguns avanços conceituais e operacionais na construção das políticas governamentais, a herança permanece, ou seja, apesar do processo de construção destes programas (o PRONAT e o PTC) ter um caráter endógeno e coletivo, ainda assim podemos perceber, nas entrelinhas, um alinhamento com as políticas de mercado.

Êxitos decorrentes do processo da construção e efetivação do PRONAT a partir da abordagem territorial, com foco na participação social, levaram o governo a implantar o PTC como uma proposta de renovação, desde a expansão das áreas de atendimento, que chegou a envolver vinte e dois ministérios na missão de convergir ações. A intenção governamental era combater a pobreza e promover o desenvolvimento ao público-alvo: agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas.

O termo *desenvolvimento territorial*²¹ nasceu como necessidade de ampliar as escalas que facilitam a delimitação de espaços que concentram sujeitos em condição de vulnerabilidade social ou mesmo com dificuldades de se manterem no campo. Está intimamente relacionado à evolução da abordagem territorial das políticas públicas na Europa, principalmente na Itália, com o Programa Terceira Itália²² (BONNAL *et al.*, 2011, p. 42).

Já o conceito de *desenvolvimento sustentável* ganhou força no início da década de 1990, com críticas ao desenvolvimento puramente econômico e sem uma preocupação com as futuras gerações. Assim, o termo surge para chamar atenção para a necessidade de aplicar um novo conceito de desenvolvimento (VEIGA, 2005).

²¹ Para Saquet (2007, p. 177), o desenvolvimento territorial “precisa ser construído participativamente, reconhecendo-se os diferentes sujeitos, os distintos interesses, os anseios, os sonhos, as necessidades; os tempos e os territórios; as temporalidades, as territorialidades e a conquista de autonomia”.

²² Segundo Bonnal *et al.* (2011, p. 42), “os estudos sobre a chamada “Terceira Itália” estão na origem da elaboração do conceito de desenvolvimento territorial. Ao longo da década de 1980 multiplicaram-se as análises sobre os sistemas produtivos localizados, caracterizados por marcada circunscrição territorial e elevada autonomia em relação às demais esferas econômicas”.

O desenvolvimento proposto utiliza a abordagem territorial, que propõe um campo de planejamento e de ações pela via do território. Esta escala agruparia semelhanças entre municípios, de acordo com seus potenciais e fragilidades, a serem agrupadas em territórios. Tal abordagem se consolidou enquanto proposta de descentralização de políticas públicas e de governo.

Esta perspectiva diferencia-se pelo uso da categoria geográfica “território” para planejar políticas governamentais focadas para agricultores familiares e demais excluídos do processo produtivo do campo. Estes são sujeitos que precisam produzir fora da lógica do mercado global, que no recorte geográfico do Território da Grande Dourados é regido pela produção de *commodities* e protagonizado por latifúndios. Este fato, em si, aparece como contradição e dificuldades de inserção dos agricultores familiares em processos produtivos que gere renda, desenvolvimento e condições para permanecer no campo.

Desde a sua formação, o Brasil serviu como espaço de extrativismo e produção agrícola em larga escala para atender os interesses da coroa portuguesa, e, mais tarde, nas alianças com a Europa, com os Estados Unidos e, mais recentemente, com a China. Este tipo de posição servil de nossos produtos induziu uma dinâmica de produção/definição do espaço baseada em grandes propriedades, cuja produção está voltada “para fora”. Verdadeiros feudos foram formados, e compõem a paisagem brasileira, principalmente de regiões com ocupações mais recentes, como a Centro-Oeste. Esta dinâmica gerou concentração fundiária e, conseqüentemente, dificuldades para que os pequenos produtores continuassem suas vidas no campo, por falta de condições de produzir em escala menor, sem políticas voltadas para estes grupos.

Dada a concentração fundiária e o desalojamento de muitos trabalhadores rurais do campo, migrando para as cidades, e pelas dificuldades encontradas em se fixarem nos centros urbanos, surgiram vários movimentos de luta pela terra e pelo direito de se viver no campo e nele produzir. O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) foi uma destas organizações em movimentos sociais focados na Reforma Agrária.

Como resposta às demandas de movimentos sociais de luta pela terra, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) criou o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em

25 de novembro de 1999, pela Medida Provisória Nº 1.911-12²³, para atender os “agricultores familiares”, terminologia adotada para assistir e destinar políticas públicas aos assentados e “antigos” pequenos produtores.

Em 2003, no governo Luiz Inácio Lula da Silva, de *características sindicalistas*²⁴ e com compromissos firmados com os trabalhadores, tivemos o início de políticas de planejamento de governo mais plurais, voltadas para as diferentes frações de classes sociais. O governo percebeu o ambiente internacional e, sobretudo, os indicativos de organismos internacionais para o planejamento e execução de políticas públicas, acolheu propostas, e readequou os compromissos firmados de combate à fome e inclusão social.

Um exemplo foi a abordagem territorial de políticas públicas sugeridas por organismos internacionais, como o Banco Mundial, adotada inicialmente na Europa em países como a Itália e a França, e, mais tarde, na América Latina. As políticas pela perspectiva territorial de desenvolvimento tornaram-se uma possível alternativa para impulsionar o desenvolvimento em lugares que o livre mercado não alcança.

Nesse sentido, destacam-se as iniciativas da implantação do MDA, do PRONAT e de outros projetos de desenvolvimento de base territorial apresentados na primeira década do século XXI. Estes geraram outros projetos ou políticas, como é o caso da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que na verdade não vingou, até mesmo pelo sombreamento que a política territorial (PNOT) representou, sobretudo na disputa dos recursos (FREITAS; MORAES; ALVES, 2017, p. 159).

Em 2008, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) publicou um documento de suporte a Programas e Políticas de Desenvolvimento para os próximos vinte (20) anos; uma coletânea composta por sete unidades com o título “Estudo da dimensão territorial para o planejamento”. Neste estudo, o Estado dava um “direcionamento” ao território brasileiro para os anos seguintes. Ao analisarmos os propósitos deste estudo, os programas voltados para a agricultura familiar apresentavam-se, aparentemente, como um

²³ Medida Provisória que criou o MDA. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1911-12.htm. Acesso em: 10 abr. 2019.

²⁴ Ruy Moreira (2016) na palestra de abertura do XVIII Encontro Nacional de Geógrafos que teve como tema “A construção do Brasil: geografia, ação política e democracia”, fez menção ao governo Luiz Inácio Lula da Silva como “período de governo sindicalista”. Um líder sindicalista que chegou ao cargo máximo do Brasil; a origem e formação social do então Presidente Luís Inácio Lula da Silva deu o tom do seu governo frente às lutas de classes (MOREIRA, 2016).

preparativo e uma organização inicial do território e dos seus “atores²⁵” para fazerem parte de um “grande Brasil que estaria por vir”.

Esta problemática nos motivou a pesquisar as características, as diretrizes e os investimentos, enfim, a execução do Programa Territórios da Cidadania em Mato Grosso do Sul, tomando-se como recorte geográfico de análise o Território da Grande Dourados, para verificar a materialização das ações propostas no espaço sul-mato-grossense.

Emerge das demandas sociais a necessidade de o governo induzir os agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas a integrarem-se ao mercado, como possibilidade de inserção social e incentivo às territorialidades ligadas ao campo. Além do foco no desenvolvimento local e “sustentável”, o PTC também se fundamenta nos conceitos derivados da categoria geográfica “território”, ligados à cultura e às dinâmicas econômicas e sociais que interferem na vida no campo.

A omitida luta de classes presente nos segmentos da política, seja nos postos executivos (prefeituras, governos estaduais, governo federal e suas respectivas pastas), seja nos órgãos públicos como centros de pesquisa, órgãos fiscalizadores, universidades, na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), na Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER), interfere diretamente na realização de políticas, sobretudo porque a relação entre o público e o privado, em uma sociedade capitalista é pautada mais pelos interesses do mercado do que pelos interesses sociais.

Tais condições nem sempre são explícitas porque as classes políticas se interessam pelos programas e seus recursos, fundamentalmente motivadas em viabilizar as condições eleitorais e de permanência no poder. Contudo, não abandonam suas concepções ideológicas em função da implementação de programas sociais. Tanto no território do Cone Sul, quanto no da Grande Dourados, verificou-se diversas ações permeadas por interesses políticos e eleitorais que arrefeceram os efeitos afirmativos da proposta destes programas de desenvolvimento territorial e desmotivaram a participação social.

²⁵ O PTC utiliza o termo atores sociais para agrupar a sociedade civil organizada, outro termo também utilizado que abordamos ao longo do texto. Adiantamos que há controvérsias no uso do termo atores, já que o próprio sentido da palavra indica ação, enquanto o termo sujeito já subentende que o grupo ou a pessoa está sujeito a alguma ação.

Procurou-se utilizar uma abordagem integrada para a análise do “Programa Territórios da Cidadania na Grande Dourados”, enquanto política governamental executada nacionalmente, mas com o recorte de análise no Território da Grande Dourados. Tal opção decorreu da necessidade de analisar a totalidade²⁶ das variáveis e sujeitos que planejam, participam, executam, avaliam ou são beneficiados e/ou excluídos das políticas públicas e programas historicamente implementados.

Nesse sentido, o escopo foi dar conta da totalidade, do específico, do singular e do particular. Em outros termos, relacionar o contexto geral dessa política nacional de desenvolvimento territorial com suas congêneres estadual e municipais, na tentativa de identificar, caracterizar, analisar e compreender suas especificidades, suas materialidades, conflitos e contradições.

Da interação Estado-Sociedade – suas classes e frações – e da economia é que se definem as situações sociais problemáticas, assim como a forma, o conteúdo, os meios, os sentidos e as modalidades de atuação estatal. Portanto, desta interação se definem as políticas públicas: quais territórios, gentes, setores, serão programaticamente contemplados (ou não), por determinada política pública ou programa governamental. Tal procedimento converge – em nosso entendimento – com a proposta de Poulantzas (2000, p. 134), segundo a qual “o estabelecimento da política do Estado deve ser considerado como a resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado”.

No bojo dessa concepção (o Estado como relação) compreende-se que o Estado é constituído de lado a lado, pelas contradições de classe. Assim, uma instituição, o Estado, destinado a reproduzir as divisões de classe, não é, não pode ser jamais, um bloco monolítico sem fissuras, cuja política se instaura de qualquer modo e a despeito de suas contradições, mas é ele mesmo dividido. As contradições de classe constituem o Estado, presentes na sua ossatura institucional (em órgãos como: ministérios, secretarias, agências de desenvolvimento, conselhos etc.) e armam, assim, sua organização: a política do Estado é o efeito de seu funcionamento (das contradições) no seio do Estado (Poulantzas, 2000).

²⁶ “Com efeito, o singular não existe em si mesmo, independentemente do geral, mas unicamente em ligação orgânica, em unidade com o geral; não há fenômeno, ou forma sem conteúdo; cada forma possui um conteúdo, cada conteúdo, uma forma, portanto, o conteúdo e a forma existem sempre em ligação indissolúvel.” (CHEPTULIN, 1982, p. 287).

Assim, para Poulantzas (2000), a política do Estado – poderíamos exemplificar a dos Territórios da Cidadania – é a resultante das contradições interestatais entre setores (por exemplo, representantes da agricultura familiar e empresarial) e aparelhos de Estado (ministérios, secretarias) e no seio/interior de cada um deles. Ademais, é por isso que, à primeira vista e, a curto prazo, ela aparenta incoerente e caótica (SOUZA, 2013).

Enfim, Di Giovanni (2009, p. 19) propõe quatro diferentes ângulos para analisarmos as políticas públicas: “1 - estrutura formal”, composta pela “teoria”, práticas e resultados; “2 - estrutura substantiva”, composta pelos sujeitos, interesses e regras; “3 - estrutura material”, expressa nos financiamentos, suportes, custos; e, “4 - estrutura simbólica”, composta pelos elementos: valores, saberes e linguagens.

Argumenta o citado autor – com o qual concordamos – que é necessário considerar que a análise das políticas, por intermédio desta proposta, não se faz apenas por justaposição das informações concernentes a cada uma das “estruturas”, mas, fundamentalmente, pelas relações de mútuas interferências que se processam entre elas.

Como procedimento de pesquisa, buscamos sustentação nos referenciais bibliográficos, documentais e mídias digitais, mas, principalmente em trabalho de campo, com diálogos semiestruturados e registro fotográfico.

Quanto aos referenciais bibliográficos, levantamos produções científicas – dissertações, teses e periódicos, em especial no portal CAPES – que tratam da temática da abordagem territorial do desenvolvimento, de política pública de desenvolvimento, agricultura familiar, dentre outros.

Realizamos levantamento documental²⁷ em peças normativas nas entidades governamentais (federal, estadual e municipais) responsáveis, institucionalmente, pelo planejamento, execução, monitoramento e avaliação do Programa Territórios da Cidadania. Dentre eles, no Ministério de Desenvolvimento Agrário, na Secretaria de Estado de Produção de Mato Grosso do Sul, na AGRAER (Agência de Desenvolvimento Rural e Extensão de Mato

²⁷ A análise documental consiste em um conjunto de operações que buscam o tratamento dos documentos em análise buscando desvelar o contexto histórico/geográfico em que foram produzidos (RICHARDSON, 1999). Já para Cellard (2008), “trata-se de um método de coleta de dados que elimina, ao menos em parte, a eventualidade de qualquer influência – a ser exercida pela presença ou intervenção do pesquisador – do conjunto das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados, anulando a possibilidade de reação do sujeito à operação de medida”. Nesse sentido, tal procedimento atenua a interferência que a presença do pesquisador pode provocar no contexto empírico.

Grosso do Sul) e nas secretarias de agricultura dos municípios contemplados pelo programa, na Coordenadoria do Programa em Mato Grosso do Sul e no Conselho de Desenvolvimento Territorial da Grande Dourados (CODETER).

No trabalho de campo, realizamos trinta e nove entrevistas, envolvendo as três esferas de governo e representadas no Território da Grande Dourados. Os diálogos realizados, de maneira semiestruturada, com abertura para a expansão do diálogo, permitiram avançar em elementos novos que pudessem surgir durante as conversas. Tais entrevistas foram gravadas, bem como o seu uso e publicação autorizada, mediante compromisso de sigilo formalizado e documentado, de modo que as informações e citações de contribuições foram organizadas no texto em siglas; por esta razão utilizaremos a codificação estipulada na Tabela 1.

Tabela 1 - Codificação dos entrevistados.

Código	Grupo / organização	Quantidade
A	Associações e cooperativas	7
B	Agricultores familiares	9
C	Articuladores territoriais e ONGs	6
I	Comunidades indígenas	1
P	Representantes do poder público	11
Q	Comunidades quilombolas	1
U	Docentes	4
Total de entrevistas		39

Fonte: Elaborado pelo autor, 2018.

Entendemos que o nosso comprometimento com o sigilo do nome do entrevistado possibilitou conversas mais francas, que facilitaram a nossa compreensão dos movimentos do CODETER do TGD, em relação aos debates e encaminhamentos no âmbito do PRONAT e do PTC. Quando começamos a colher informações sobre as ações em que o CODETER teve participação, vimos que não se tratavam apenas de definições de recursos do PROINF, percebemos uma complexidade de outras ações que permeavam as narrativas dos sujeitos entrevistados. Isto aconteceu principalmente depois que o TGD se tornou PTC. Desta forma, criamos também uma classificação para ações, apresentada no Quadro1.

Esta classificação proporcionou compreendermos melhor os processos de articulações, engajamentos, participações, formação de redes e tentativas de estruturação de cadeias produtivas por meio da convalidação destas ações, pelo aval dos sujeitos do CODETER ou por reflexos que o movimento destes programas participativos promoveu.

Quadro 1 - Tipos de ações implantadas no TGD.

AÇÕES	CARACTERÍSTICAS	INSTITUIÇÃO / SUJEITOS
Didáticas	Propostas por documentos como o PTDRS, por estudos de cadeias produtivas. Recursos de PROINF.	Governo federal em contato com os sujeitos do território: poder público estadual e municipal, e a sociedade civil organizada.
Políticas	Propostas encaminhadas ao colegiado para gerar demanda pública e participativa entre seus membros.	Os governos nas três esferas, associações, organizações da sociedade civil.
Aprendizado	Ações geradas do aprendizado em razão da participação no CODETER. Em geral são ações desvinculadas do PRONAT e PTC.	Servidores públicos, agricultores familiares, ONGs, associações, assessorias técnicas, enfim, todos os sujeitos que participaram do CODETER.
Integradas	São materializadas por ações decorrentes de parcerias com o MDA, reflexos da ampliação de ministérios e órgãos.	Ministérios, órgãos federais, universidades.

Fonte: Organização elaborada pelo autor, 2018.

Classificamos como **ações didáticas**, aquelas originadas por debates no CODETER, a partir de recursos do PROINF, pois entendemos que o governo, ao destinar estes recursos para serem decididos no colegiado, além de estar contribuindo com a infraestrutura do território, também promove uma formação com a participação social nestas decisões. Por outro lado, **ações políticas** são aquelas que originam da necessidade de construir consensos nas bases populares, para implementar ações com justificativas de demanda social e decisão conjunta. As **ações integradas** são aquelas compostas por acordos, convênios entre órgãos do governo, ministérios e universidades e que se multiplicaram com a instituição do PTC. Finalmente, as **ações aprendizado** são aquelas que foram viabilizadas pelo movimento do CODETER, enquanto espaço de discussão das primeiras ações que classificamos, as ações didáticas.

No primeiro capítulo, o foco foi a categoria geográfica território e as suas variáveis, usadas nas “políticas territoriais”, como territorialidade. Apresentamos a abordagem territorial que ganhou notoriedade nas políticas públicas brasileiras, por orientações de agências multilaterais aparelhadas ao modelo de Estado Neoliberal. Neste capítulo, comparecem as políticas adotadas no Brasil pelo prisma do desenvolvimento territorial e outros conceitos relacionados, como desenvolvimento e sustentabilidade, e governança ou gestão participativa.

No segundo capítulo, apresentamos a estruturação dos programas de desenvolvimento territorial no Território da Grande Dourados, o processo de composição do CODETER e aspectos ligados ao referido território.

Já no terceiro capítulo, tratamos do Programa Territórios da Cidadania e do nosso recorte geográfico, o Território da Grande Dourados. Acreditamos que a junção dos outros capítulos a este, que tratará do processo de implantação e execução do PTC, permitirá fundamentarmos a nossa hipótese específica.

Finalmente, no quarto capítulo, destacamos uma classificação das ações implementadas por meio do CODETER do TGD e destacamos e analisamos as ações que mais se repetiram em nossas entrevistas.

A contextualização das dinâmicas que aconteceram no TGD, e as disputas entre os sujeitos que compunham o CODETER, nos permitiu desenvolver a temática que propusemos, por meio de uma análise crítica, pautada na comparação entre conceitos definidos pelos documentos dos Programas, permeados pela Geografia. Utilizamos como base conceitual de análise, para a comprovação da tese, as categorias: território, sujeito, classe social, frações de classes, abordagem territorial de desenvolvimento e desenvolvimento territorial.

As análises e os caminhos aqui traçados, se não dão conta da totalidade das análises possíveis, nos permitiram refletir sobre o modo como, no processo de produção das relações sociais, no âmbito da abordagem territorial, se produziu e produz, ao mesmo tempo, o espaço do território da Grande Dourados, no âmbito da abordagem territorial.

1 NOVAS ESCALAS NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO: O TERRITÓRIO COMO POSSIBILIDADE

A “evolução” ou mesmo a importação do modelo de abordagem territorial de desenvolvimento no/para o Brasil inclui na agenda política novas terminologias e escalas que nos propiciam compreender a lógica do PRONAT e do PTC.

O território é uma categoria geográfica, embora não apenas, mas no âmbito das políticas públicas e governamentais o território tem comparecido em destaque nas organizações privadas e nos governos, como alternativa de escala mais dinâmica para atender a liberalização dos mercados, principalmente na década de 1990, no auge do neoliberalismo. Embora a categoria território tenha sido tomada como uma escala nos programas de desenvolvimento territorial, não pode ser considerada como apenas uma possibilidade de recorte. Conforme Haesbaert (2009, p. 96), o território é “multidimensional e multiescalar”, não se restringe a um “espaço uniescalar como o do Estado-nação”, ou seja, mesmo nas variadas possibilidades de encaixes e desencaixes escalares, a história, a cultura, os aspectos geográficos e históricos são mantidos. Sobre a utilização da categoria geográfica território em políticas “estatais”, Haesbaert (2014) afirma que:

Quanto às políticas estatais de base territorial, são vários os exemplos no caso brasileiro, com destaque para a Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), do Ministério da Integração Nacional, de 2004, o Programa Territórios da Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, de 2008 e o de Educação Escolar Indígena, que define Territórios Etnoeducacionais, do Ministério da Educação, em 2009. Pela distribuição geográfica desses dois últimos, verifica-se a problemática definição desses territórios, seja para atacar dilemas mais amplos, como o da precarização social (a localização dos Territórios da Cidadania, de base predominantemente rural, mostra uma clara opção por áreas mais periféricas, deixando de lado a concentração da pobreza nas grandes cidades, por exemplo), seja para reunir grupos culturais muito diferenciados (como nos poucos – em relação à multiplicidade de grupos existentes – Territórios Etnoeducacionais definidos pelo Estado, alguns reunindo várias nações indígenas com disputas históricas entre si). (HAESBAERT, 2014, p. 56).

As proposições de políticas baseadas no conceito de território demonstram uma tentativa de aproximação dos sujeitos excluídos por parte dos governos. No entanto, pelo que abordou Haesbaert (2014), estas tentativas de combater os problemas por meio da categoria território podem resultar em contradições e/ou dificuldades como, por exemplo, a criação dos

“Territórios Etnoeducacionais”²⁸, quando agrupou várias nações indígenas em um único território. As diversas territorialidades²⁹ indígenas encontram-se agrupadas em territórios propostos pelo governo, muitas das quais com conflitos históricos. No caso dos “Territórios da Cidadania”, também depende de como os sujeitos destes territórios estão/vão se organizando, como serão a construção e adaptação das diferentes territorialidades que ora se aproximam, ora se distanciam.

É importante entender que o sistema capitalista na sua dinamicidade não “suporta” ou “comporta” o foco em apenas uma escala ou setor ou atividade produtiva, sendo essencialmente contraditório, uma vez que ao mesmo tempo que expande, concentra; ao mesmo tempo que separa. Assim, a categoria geográfica território assume papel de destaque, tendo como ponto principal o chamado desenvolvimento local³⁰ que se fortalece sob a lógica local-global, instalada como base discursiva neoliberal que associa a ideia de desnacionalização (fim dos estados) e a globalização como fábula já apontada. Nesse movimento, o território se fortalece enquanto lócus na perspectiva oligopolista do capital nas duas últimas décadas do século XX, mundialmente e no Brasil. Segundo Santos (2002):

[...] o que pensamos de espaço jamais poderá ser compreendido sem que se reflita sobre o próprio movimento que cria, recria, nega e, pela superação, redefine a espacialidade dos próprios homens. Espaço e tempo, considerados aqui como as categorias básicas da ciência moderna, são, na verdade, redimensionados na medida em que as sociedades se redimensionam. (SANTOS, 2002, p. 23).

Este movimento, apontado por Douglas Santos (2002), e que resulta neste redimensionamento permanente de tempo e espaço pelas ações dos sujeitos no processo de produção de sua existência, (re)orienta a produção e (re)produção do espaço. Para o autor, compreender o movimento que redefine a espacialidade é um processo de conhecimento que

²⁸ Os territórios etnoeducacionais foram definidos a partir de 2009 e foram criados pelo Decreto Nº 6.861, de 27 de maio de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6861.htm. Acesso em 10 abr. 2019.

²⁹ Segundo Haesbaert (2014, p. 59), “a territorialidade, além de incorporar uma dimensão mais estritamente política, diz respeito às relações econômicas e culturais, pois está intimamente ligada ao modo como as pessoas utilizam a terra, como elas próprias se organizam no espaço e como dão significado ao lugar.” Outro autor que trata desta temática é Saquet (2015, p. 45); este afirma que “as territorialidades (econômicas, políticas e culturais) são, simultaneamente, resultado, condicionantes e caracterizadoras de territorialização, e do território num movimento contínuo de desterritorialização e reterritorialização: as relações sociais, as apropriações e as demais práticas espaço-temporais, ou seja, as territorialidades determinam cada território, influenciando, ao mesmo tempo, a sua própria reprodução (com rupturas e permanências), a partir do território formado, isto é, são influenciadas pelo território em cada relação espaço-tempo.”

³⁰ Segundo Azevedo (2006, p. 10), “o desenvolvimento local provém da sinergia das forças e das capacidades locais com os meios exógenos, além das inversões privadas ou créditos públicos, tudo isso associado também com o âmbito cultural. Significa dizer que no processo de desenvolvimento, o fator cultural se encontra estreitamente relacionado aos demais, bem como vinculado à iniciativa local, ao potencial humano, à política propriamente dita, ao patrimônio histórico e cultural, à capacidade criadora e inventiva.”

tem como ponto central a percepção da paisagem. Segundo Santos (2018), é preciso tomar conhecimento de três movimentos que permitem a construção do conhecimento geográfico, que são os conceitos de paisagem, território e região. Os três estão inter-relacionados, segundo o autor:

[...] paisagem é um movimento na construção do conhecimento e, portanto, não é a identidade de um objeto, mas condição da construção do conhecimento pelo sujeito. Em outras palavras, paisagem não é o fenomênico na sua pura externalidade em relação ao sujeito, mas a forma pela qual a externalidade se torna “coisa para o sujeito” ou “objeto”, ou, ainda, e com o sentido de complementar o embate, trata-se de uma “categoria do método” e não uma “categoria do fenomênico”. (SANTOS, 2018, p. 47).

A compreensão do conceito de território passa primeiramente pelo movimento da paisagem, enquanto processo de construção do conhecimento. As variadas paisagens que os sujeitos interpretam, significam e ressignificam a construção de suas percepções da realidade. Complementando, Santos (2018) argumenta que:

[...] o conhecimento geográfico está associado a uma grande tradição epistemológica na qual o reconhecimento das coisas do mundo se dá a partir dos questionamentos dos sujeitos quanto ao significado de suas (dos sujeitos) posições relativas no interior de qualquer sistema de referência que sejam capazes de criar. Por conseguinte, o onde estar das coisas do mundo em relação ao onde estar de cada um de nós coloca-se como condição da compreensão que podemos ter dos processos que definem nosso viver no mundo e, mais do que isso, o existir do conjunto de processos que, direta ou indiretamente relacionados a nós, definem o existir do que chamamos de mundo. Nesse contexto, a noção da paisagem é somente um dos recursos de que dispomos para a construção de respostas à especificidade de nossa pergunta. (SANTOS, 2018, p. 48).

Deste movimento de percepção dos sujeitos em relação à localização das coisas e dos demais sujeitos e das relações que se formam (sociais, de produção, culturais, etc.) temos a geograficidade. Por isso, Santos (2018) defende a importância de estarmos cientes de que o recurso da paisagem enquanto mecanismo/categoria de produção de conhecimento é fundamental para compreendermos as outras categorias geográficas. Desta forma, Santos (2018) assevera:

Território é o segundo movimento na construção do conhecimento geográfico, justamente aquele que permite ao sujeito transformar a percepção das formas em reconhecimento das localizações, isto é, em pensamento ordenado. [...] território não é algo em si e para si sem que seja, igualmente, a ordem como se realiza a construção do “saber do sujeito”. Todo território possui sua paisagem e, portanto, estamos frente à relação entre aparência e essência, entre forma e conteúdo, entre o que percebo e o significado que construo a partir do percebido, entre o imediato e o mediatizado, entre o sentir e a cultura ou, enfim, frente ao processo mesmo de hominização do homem. (SANTOS, 2018, p. 49).

O território não é um objeto ou uma coisa, é um processo que vai se estabelecendo a partir do conhecimento e das vivências que os sujeitos vão acumulando no tempo e no espaço, por meio do exercício de poderes resultantes das significações atribuídas em relação às localizações, formando a ordem do “saber do sujeito”. Para delimitar esta ordem percebida e permitir recortes geográficos a partir de tematizações, Santos (2018) atribui que:

[...] região é o terceiro movimento na construção do conhecimento e, portanto, não é uma identidade do objeto, mas uma condição da construção do conhecimento pelo sujeito. É o recorte temático do território que nos permite a construção ou reconhecimento das fronteiras e, portanto, a condição da cartografia. É a pré-definição da percepção do sujeito com a qual ele busca reconhecer as formas do mundo (paisagem) e ordenar o percebido (território) para responder a seu questionamento: como a disposição topológica dos objetos define a geograficidade dos processos? (SANTOS, 2018, p. 50).

A região, em Santos (2018), é o movimento em que é possível fazer recortes conforme as temáticas pretendidas para os sujeitos compreenderem/estudarem determinados fenômenos. O uso da escala territorial pelo PTC pode ser entendido como uma promessa de dinamizar o movimento de ações que gera espacialidades e propõe termos como: desenvolvimento territorial, atores sociais, sociedade civil organizada, agricultores familiares, participação social e território. Em razão disso, cabe-nos fazer uma reflexão da escala territorial e dos principais termos utilizados no PTC.

Desde o início do século XXI são utilizadas diferentes escalas geográficas para implementação de políticas de governo. Algumas políticas continuaram guiadas pelo planejamento dos Eixos com objetivos voltados para escalas que contemplam setores específicos como o agronegócio³¹, por exemplo, que tem suas políticas estruturadas na dimensão escalar regional. Por outro lado, sujeitos como agricultores familiares, com mais dificuldades de inserção aos processos de ofertas de linhas de créditos setoriais, têm suas políticas planejadas numa dimensão escalar “territorial”. Destaca-se que as políticas que utilizam o conceito de território trazem consigo uma proposta não apenas de descentralização do planejamento, como tratamos anteriormente, mas da própria implantação e desenvolvimento da política.

Isso havia sido sinalizado na Constituição de 1988, que apontava para uma maior descentralização das políticas do Estado, definindo papéis diferenciados para municípios, estados e governo federal. A referida Constituição foi elaborada quando o processo de globalização estava em efervescência, aludido como o caminho viável para o

desenvolvimento, a partir da “abertura de fronteiras” e livre comércio. Sobre este processo, Lencione (2009, p. 190) afirma que “a tensão entre o global, o regional, e o local se recompõe e redimensiona o Estado nacional.”

Neste redimensionamento, o mercado globalizado e a tendência neoliberal promoveram desde a última década do século XX descentralizações específicas, em determinados lugares, de certas riquezas a sujeitos específicos para que o desenvolvimento fosse promovido numa estreita relação entre o Estado e a iniciativa privada. No caso do PRONAT e do PTC, os sujeitos são conclamados a participar da organização das políticas de governo em dimensão local; portanto, são os responsáveis pelos rumos que uma determinada delimitação espacial pode tomar no campo da agricultura familiar, por exemplo.

Vale lembrar, que tal variação escalar, como medida de viabilizar a descentralização de políticas de governo, ocorreu num momento de mudanças no panorama político brasileiro, em que a “sociedade civil organizada”, na figura de agricultores familiares, ONGs, empresas, o próprio mercado e, principalmente, os movimentos sociais, constituíram-se em um contexto de governos populares.

Em Mato Grosso do Sul, sobretudo em Dourados, por um período de quatro anos (2002 a 2006), as três esferas de governo estavam no comando de um mesmo movimento político. Foi o caso de José Orcírio dos Santos, eleito governador, em 1998, e que permaneceu no cargo por dois mandatos consecutivos (1999 -2002 e 2003-2006); de José Laerte Cecílio Tetilia, eleito prefeito de Dourados, em 2000, e reeleito em 2006, e Luiz Inácio Lula da Silva, também eleito em dois mandatos consecutivos (2003-2010), e depois sucedido por Dilma Rousseff (2010-2016). Essa condição ficou conhecida por “alinhamento político”, em função de serem todos do Partido dos Trabalhadores (PT), discurso apontado na mídia e também no interior dos próprios governos.

O chamado “alinhamento político” facilitou a mobilização de esforços para requerer ações dos governos que já estavam sendo pautadas pela “sociedade civil organizada”. Como exemplo, cita-se o movimento de criação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), um projeto organizado por um grupo de servidores da extensão da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus Universitário de Dourados/CPDO, que se materializou

em 2005, com aprovação da Lei Nº 11.153, de 29/07/2005³¹, e sua implementação em janeiro de 2006.

A descentralização da política implicou na utilização de outras escalas para dar conta das demandas sociais pelo extenso território brasileiro. Neste sentido, Egler (1993) afirma que:

[...] a dinâmica social no espaço é contraditória e reflete a articulação de distintas escalas, onde os movimentos aparentes nem sempre apontam para um mesmo sentido e direção. O tratamento mecânico das escalas, como meras mudanças quantitativas na ordem e dimensão dos processos, oculta tensões e conflitos que definem campos de forças capazes de afetar a velocidade das mudanças políticas e sociais. O espaço geográfico não é neutro, nem se apresenta como uma superfície totalmente permeável aos fluxos econômicos que buscam aceleradamente reduzir a fricção permeável da distância e homogeneizar os lugares. (EGLER, 1993, p. 23).

O autor enfatiza o risco de utilizar as escalas de forma mecânica e ocultar as contradições inerentes às dinâmicas sociais no espaço. Ainda para o autor,

[...] ambiente geográfico – historicamente produzido – o capitalismo só encontra barreiras na sua própria natureza. Seu desenvolvimento impõe, de um lado, a necessidade irreversível de vencer os limites impostos à sua expansão, de outro, o força a gestar constantemente novas formas de diferenciação geográficas que garantam sua reprodução ampliada. (EGLER, 1993, p. 25).

As escalas se movimentam de acordo com a necessidade de reafirmação do sistema capitalista em seus espaços produtivos permeados pela divisão internacional do trabalho. As diferentes frações dominantes (em constante luta interna para definição/acomodação do poder) consolidam, no capitalismo, uma espacialidade que lhes é própria (POULANTZAS: 2000). Deste modo, pensar no papel de produtor de bens primários (matérias-primas) que o Brasil assumiu historicamente, nos permite compreender a lógica das (re)definições do espaço internamente, a expansão produtiva e a integração do território sob o comando de *commodities* para exportação, e, com isso, manter algum lastro econômico do país pela balança comercial favorável.

Assim, a política de equilíbrio da balança comercial sempre está em condição de dependência. As empresas transnacionais tendem a absorver capitais nacionais e a incorporar, em seu sistema produtivo, parte significativa de itens importados que irão evidentemente interferir no tal equilíbrio da balança comercial. A participação no jogo

³¹Lei que institui a UFGD: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11153.htm. Acesso em: 30 mar. 2019.

globalizado impõe regras que vão para além da boa gestão e têm capacidade de impor políticas aos Estados-nação, sobretudo àqueles dependentes, como o Brasil.

A priorização ao mercado externo tem sido uma imposição histórica que consome recursos públicos pela via do Estado. Leis, decretos, medidas provisórias, resoluções são cotidianamente publicadas para dar conta do equilíbrio. Durante os oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso prevaleceram e se consolidaram investimentos nos segmentos hegemônicos da economia em detrimento de outros.

A política de incentivo ao mercado interno do governo Luiz Inácio Lula da Silva destoaria dessa perspectiva, ainda que não tenham sido abandonados os investimentos em segmentos hegemônicos. Verifica-se, por exemplo, que o Brasil ainda é um país cuja capacidade de exportação está pautada na soja e em minérios.

Para falarmos sobre o uso de novas escalas nas políticas, é importante a distinção do significado de escala cartográfica e geográfica. Souza (2013) argumenta que a escala cartográfica “consiste, simplesmente, na relação matemática que existe entre as dimensões de um objeto qualquer no mundo real e as dimensões do desenho que representa esse mesmo objeto, como se visto do alto, em um mapa.” (SOUZA, 2013, p. 179-180).

A escala geográfica representa a “extensão ou magnitude do espaço que se está levando em conta”; seria onde acontece o fenômeno, a ação e a análise (SOUZA, 2013, p. 181). O autor subdivide a escala geográfica em: a) Escala do fenômeno, relacionada às “características de um suposto objeto real: a sua abrangência física no mundo” em um composto dialético com os sujeitos (SOUZA, 2013, p. 181); b) Escala da análise, “capaz de nos facultar a apreensão de características relevantes de alguma coisa que estejamos investigando ou tentando elucidar, a partir de uma questão ou de um problema que tentamos formulado.” (SOUZA, 2013, p. 182); c) Escala de ação, evidencia o “alcance espacial das práticas dos agentes. É, portanto, um tipo de escala que se refere a determinados fenômenos sociais, concernentes a ações (em geral coletivas) e ao papel dos agentes/sujeitos.” (SOUZA, 2013, p. 182).

Tanto a escala cartográfica quanto a geográfica apresentada por Souza (2013) nos servem para analisar o PTC. Pois a pesquisa se materializa a partir de nossa percepção dos fenômenos, da sistematização e reflexão destes e do impacto que as ações de uma dada política provocaram entre os sujeitos. Todavia, a escala cartográfica também é utilizada, mas,

para a representação e não para a compreensão do conceito de território e das possíveis dinâmicas socioespaciais propostas na abordagem territorial. Ao mesmo tempo, a cartografia facilita a representação destes fenômenos e ações.

Promover desenvolvimento de acordo com as circunstâncias mercadológicas impôs às políticas governamentais arranjos escalares adequados à era da globalização. O local ganha importância na reestruturação do território como uma possibilidade de escala que enseja maior participação dos indivíduos localizados em determinado espaço delimitado pelas suas características identitárias, sociais e econômicas.

Neste sentido, o desenvolvimento territorial desponta como estratégia para o governo disponibilizar políticas de inferências na dinamização dos espaços. A escala territorial impõe uma lógica social e cultural que o desenvolvimento regional não incorpora; isto justifica as ações do governo Luiz Inácio Lula da Silva: trata-se de um rebatimento nas desigualdades sociais e um impulso à indução do desenvolvimento. Conforme publicação da Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa (CEMAT) sobre esta temática:

O desenvolvimento territorial é um conceito abrangente também utilizado como objetivo de políticas públicas de desenvolvimento territorial. Este carácter abrangente resulta do facto de não se visar apenas o crescimento económico das respectivas regiões, mas também a sua sustentabilidade do ponto de vista económico, social, ambiental e cultural. O desenvolvimento territorial tem assim uma dimensão fortemente qualitativa, requerendo uma significativa coerência ao nível da concepção e concretização de políticas públicas. (União Europeia, 2011, p. 9-10).

Por esta perspectiva, o conceito de território é importante para as políticas públicas por abarcar questões qualitativas ao desenvolvimento, para além do crescimento económico. Um desenvolvimento que considera as territorialidades³², os aspectos culturais e ambientais, para possibilitar dinâmicas sustentáveis³³. No entanto, precisamos frisar que o uso de uma escala não impede que outra seja utilizada, inclusive de maneira sobreposta. No PTC, ao se utilizar a categoria geográfica “território”, buscou-se fundamentação metodológica no

³² Para Haesbaert (2014, p. 59) a territorialidade, além de incorporar uma dimensão mais estritamente política, diz respeito também às relações económicas e culturais, pois está “intimamente ligada ao modo como as pessoas utilizam a terra, como elas próprias se organizam no espaço e como dão significado ao lugar.”

³³ Pela ótica das políticas de desenvolvimento territorial da União Europeia, “a sustentabilidade relaciona-se com perspectivas de longo prazo: os benefícios resultantes das políticas de desenvolvimento territorial devem ser considerados a longo prazo e não podem ser colocados em risco pelo desconhecimento das interferências importantes que se verificam entre diferentes políticas públicas ou setores de atividades. Os Princípios Orientadores identificam quatro dimensões de sustentabilidade territorial: sustentabilidade económica, social, ambiental e cultural.” (COMUNIDADE EUROPEIA, 2011, p. 10).

PRONAT, um programa antecessor que, por sua vez, orientou-se na estratégia escalar de programas europeus e indicações do Banco Mundial. Segundo Gomez (2006):

[...] a narrativa escalar que sustenta o desenvolvimento rural concede ao Território Rural o papel articulador e aglutinador, tanto dentro como fora do Território. Essa seria uma das marcas do enfoque territorial, a preocupação com as possibilidades de desenvolvimento endógeno, legado do desenvolvimento local, porém, sempre o pensando articulado com atores e instituições que atuam em outras escalas. (GOMEZ, 2006, p. 371, grifo nosso).

Esta narrativa torna-se a razão de ser do território no PRONAT e PTC enquanto um campo de ações que possibilita o desenvolvimento endógeno³⁴ e, sobretudo, o sentimento de pertencimento a uma determinada região. O que ocorre é uma adaptação de escalas às necessidades do mercado global.³⁵ Quanto a essa reformulação das escalas, Brandão (2007) assevera que “o sistema capitalista aperfeiçoou seus instrumentos, inclusive o manejo mais ágil das escalas e a capacidade de utilização do espaço construído.” (BRANDÃO, 2007, p. 52). Para o sistema capitalista é de suma importância aproveitar todos os espaços possíveis utilizando a escala adequada para tirar o máximo de produção e riqueza do ambiente.

Na missão de ampliar o alcance das políticas de desenvolvimento voltadas para o campo e ao mesmo tempo “qualificar” que desenvolvimento se pretende, o governo incluiu a escala territorial para direcionar seus esforços e permitir a participação social dos agricultores familiares. Tal estratégia é incluída ao planejamento como um sistema de ação formal para atingir sujeitos específicos (SANTOS, 2014, p. 80).

Vimos que as relações de poderes permeadas na consolidação do Estado e instrumentos de gestão, como o planejamento, e a utilização de diferentes escalas interferem diretamente na proposição de políticas públicas e de governo para as frações de sujeitos dominados ou dominantes. Nas políticas nacionais, enquanto as escalas menores delimitam

³⁴ “O desenvolvimento endógeno é uma forma específica de desenvolvimento econômico, que depende principalmente da mobilização dos recursos internos de cada território. Estes recursos endógenos englobam os recursos naturais e as matérias-primas, as competências, o conhecimento e a capacidade de inovação, as produções locais específicas (agricultura, floresta, artesanato, indústria local) e os fatores de atração para a economia turística e residencial (condições climáticas, patrimônio natural e cultural, paisagem atrativa e outras amenidades).” (COMUNIDADE EUROPEIA, 2011, p. 8).

³⁵ Embora o nosso interesse principal seja a escala território, há outras escalas que o Estado continua a utilizá-las, como por exemplo a região, que continua sendo utilizada nas políticas. Além da categoria território como uma das escalas de destaques nas políticas públicas, a partir de 2003, o governo adotou uma estratégia multiescalar nas políticas públicas. Foram adotadas as escalas: do município, das microrregiões e mesorregiões. A multiescalaridade se apresenta na Política Nacional de Desenvolvimento Regional que utiliza estas escalas para planejar estratégias de desenvolvimento para as regiões. (RESENDE *et al.*, 2015, p. 29).

programas para as frações de classes dominadas, as escalas maiores servem às frações dominantes.

O conceito de sistema de ações apresentado por Santos (2014) serve para pensarmos a implementação das políticas de desenvolvimento territorial planejada por outros sujeitos, de outros lugares, outros países, já que o modelo destes programas é importado. Desta forma, segundo Santos (2014):

[...] as ações são cada vez mais estranhas aos fins próprios do homem e do lugar. Daí a necessidade de operar uma distinção entre a escala de realização das ações e a escala do seu comando. Essa distinção se torna fundamental no mundo de hoje: muitas das ações que se exercem num lugar são o produto de necessidades alheias, de funções cuja geração é distante e das quais apenas a resposta é localizada naquele ponto preciso da superfície da Terra. (SANTOS, 2014, p. 80).

Santos (2014) observou a importância de separar as escalas da execução das ações e as de comando. Ao diferenciarmos as escalas, será possível analisar a ação pelo prisma da justificativa utilizada pelo comando. No caso das políticas públicas e/ou governamentais, o governo segue um padrão de escala e a aplica da mesma forma em lugares diferentes. No caso dos Territórios Rurais e Territórios da Cidadania, a mesma concepção vale para todos os territórios espalhados pelo país. Esse é um ponto importante de atenção para o emprego das escalas de análise.

Ainda sobre o exposto anteriormente, quando Santos (2014) discute que as ações executadas em um lugar podem ser necessidades alheias, lembramos das possibilidades de escolhas de ações oferecidas pelo PRONAT e PTC. A oferta é genérica e não considera as necessidades locais. Ligado a esta questão, temos o caso das comunidades indígenas que estão envolvidas neste programa de promoção do desenvolvimento territorial, o qual é vinculado à lógica do mercado global, em que os espaços “precisam” ser produtivos.

Trata-se de um modelo de desenvolvimento ocidental proposto para grupos diversos integrarem-se ao mercado, tudo isso numa mesma “plataforma gerencial”. Mas, para os sujeitos “incluídos”, isto seria desenvolvimento? Este é um questionamento mais para constar da crítica, do que para ser respondido, pois entendemos que o reconhecimento do que é o desenvolvimento está relacionado com a significação dada pelos sujeitos das suas autonomias e liberdades (SEN, 2010, p. 378). Quanto às formas de relação dentro dos níveis desse espaço, temos uma delimitação do PTC como agregação de área física por critérios ligados às características sociais (IDH, presença de agricultura familiar e comunidades indígenas), que

compõem os 12 municípios que formam o Território da Grande Dourados, por exemplo. Esta é a escala proposta pelo governo para organizar um espaço de debates na forma de colegiado, em que os sujeitos possam debater os rumos do território. Segundo 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 apoia no espaço, mas não é espaço. É uma produção a partir do espaço, que se inscreve num campo de poder. (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

Desta forma, não podemos confundir e naturalizar o conceito de território como se fosse simplesmente escala. Neste ponto se ressalta a necessidade de interpretar o que buscamos com a nossa pesquisa e qual a escala que pode melhor nos responder. Podemos, sim, utilizar o conceito de território, enquanto categoria geográfica³⁶ para interpretarmos os desdobramentos que tal política pública provocou entre o público-alvo, os sujeitos que formam o campo de poder e dão sentido ao espaço enquanto território.

No entanto, há o perigo de misturarmos as orientações governamentais e aceitá-las na academia sem a devida depuração desta espacialização geométrica que o Estado utiliza e naturalizarmos, em concreto pensamento acadêmico idêntico à proposta, sem problematizar o espaço de forma crítica. Neste sentido, Silveira (2006) assevera que:

[...] essas geografias geométricas e racionais continuam a ter um papel básico na edificação das forças econômicas e científicas que estão realizando a globalização, isto é, a formulação de espaços de pontos, de verticalidades, de redes, que coexistem, paradoxalmente, com um conceito de região como uma realidade pétreia. A consequência de tamanhas distorções é a subordinação da nossa disciplina a um papel menor. É a superioridade da razão e dos seus resultados, que se pretendem extensivos, ostensivos, visíveis. Tantas vezes, geografias ao serviço do mercado ou de um planejamento sesgado. parecem ter no seu âmago a ideia de que o mundo só se explica pela razão e o produto da razão relaciona-se à distância. Assim, diminuindo as distâncias produziríamos a inclusão. (SILVEIRA, 2006, p. 85).

As políticas públicas utilizam os recursos de uma racionalidade, uma geometrização do espaço enquanto explicações racionais. A dinâmica do PRONAT e do PTC também utiliza o sentido de distância para planejar as ações, que preferencialmente devem concentrar-se em lugares que atendam ao maior número de sujeitos, ou seja, há uma orientação racionalizada de aproximação logística dos tais territórios.

Neste mesmo sentido, Doreen Massey (2008) afirma que “o espaço não é, de modo algum, redutível à distância. A distância é uma condição da multiplicidade, mas igualmente

³⁶ “As categorias fundamentais do conhecimento geográfico são, entre outras, espaço, lugar, área, região, território, habitat, paisagem e população, que definem o objeto da Geografia em seu relacionamento”. (SILVA, 1986, p. 28).

ela própria não seria pensável sem a multiplicidade.” (MASSEY, 2008, p. 138). Não basta considerar o espaço enquanto distância ou pelos aspectos logísticos da disposição dos objetos. É preciso atenção às multiplicidades existentes neste espaço; inclusive são elas que dão sentido à distância. Para Goettert:

[...] o espaço é a própria sociedade que se faz e se pensa espacialmente; que o espaço são as relações humanas construídas, em construção e a construir; que o espaço é a manifestação estrutural, conjuntural e cotidiana, material e imaterial, em processos de subjetivação e de objetivação, das relações econômicas, políticas, sociais e culturais, armadas, dominantes, hegemônicas, subalternas, tensas, conflituosas, ambíguas e ambivalentes, paradoxais e contraditórias, que encerram e que vazam em cada exposição e significação espacial – lugar, paisagem, região, território, rede, aldeia, rancho, vila, cidade, taipa, galpão, zona, estrada, atalho, sanga, igarapé, fronteira, muro, cerca, descampado, campo, floresta, praça, cemitério, porto, litoral, interior, deserto, sertão... e civilização. E, que o espaço é, enfim, *o humano, demasiado humano*, “a acumulação desigual de tempos” e a acumulação desigual e combinada de escalas – à escala do corpo humano à escala do mundo. O espaço, assim, se firma e se afirma; não se nega. (GOETTERT, 2008, p. 219, grifos do autor).

O espaço é construção da sociedade e, conseqüentemente, das frações de classes que constitui essa sociedade. Nas frações de classes despontam as disputas econômicas, sociais, culturais, que definem processos hegemônicos, contraditórios e de resistência, o que implicará na formação de fazendas (dos latifundiários), dos sítios (lotes menores), dos assentamentos e também do Território da Grande Dourados.

O fato do Território da Grande Dourados ter sido delimitado por uma política governamental, não basta para ser um território enquanto espaço (recortado). Para tornar-se território é preciso gente, é preciso que os sujeitos reconheçam e visualizem tal delimitação como território conforme as significações e ressignificações, que poderão “se firmar e se afirmar” enquanto espaço. Neste sentido, o espaço da aldeia indígena, o que ele significa, a sua multiplicidade de sentidos, não tem o mesmo significado do espaço do assentamento em que estão estabelecidos os agricultores familiares. O PTC considera que os espaços destes dois grupos são homogêneos, não faz uma distinção entre estas multiplicidades, e justifica que os sujeitos são empoderados pela oportunidade de participarem do colegiado.

O problema é que cada sujeito deveria levar para o debate aquilo que o espaço em que está estabelecido significa para ele. Mas, por parte das comunidades indígenas, este posicionamento não é apresentado porque a proposta de potencializar as ações pelo território, em prol de um desenvolvimento territorial, apesar do contato por mais de quinhentos anos com os não-índios, ainda não faz sentido para as suas culturas. Há uma

grande diferença entre o significado do espaço para o agricultor familiar e para o indígena, que também não é uno, dada a multiplicidade de povos indígenas ainda existentes no Brasil.

O uso da categoria geográfica território em políticas de governo, como o “Programa Territórios da Cidadania”, significou uma ampliação das escalas em que estas políticas são planejadas. A dinâmica do conceito de território e o trânsito desta categoria em várias ciências permitem aos programas de governo encontrar possibilidades de potencializar ações de modo que contemplem os sujeitos de frações de classes dominadas em decorrência da lógica do mercado capitalista.

Para Raffestin (1993), o espaço precede o território e este “se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente [...], o ator ‘territorializa’ o espaço” (RAFFESTIN, C, 1993, p. 143). O PTC considera os sujeitos para quem o programa se destina como atores sociais, com responsabilidade pelos rumos dos seus territórios. Conforme a ação destes sujeitos, em tese, aconteceria a materialização do território. Conforme destacou Santos (2018), a categoria geográfica território está relacionada com aquilo que os sujeitos percebem como ordem. Nas palavras do autor:

Território é, por definição, a categoria da ordem e, portanto, não é uma identidade do objeto, mas uma condição da construção do conhecimento pelo sujeito – trata-se do sensorio pensado ou o “concreto em pensamento”. Assim, território não é algo em si e para si sem que seja, igualmente, a ordem como se realiza a construção do “saber do sujeito”. Todo território possui sua paisagem e, portanto, estamos frente à relação entre aparência e essência, entre forma e conteúdo, entre o que percebo e o significado que construo a partir do percebido, entre o imediato e o mediatizado, entre o sentir e a cultura ou, enfim, frente ao processo mesmo de hominização do homem. (SANTOS, 2018, p. 49).

Pela perspectiva de Santos (2018), a categoria território não é uma coisa material em si; é, portanto, a condição possibilitada aos sujeitos de perceberem a realidade e o concreto a partir de suas percepções baseadas nas interpretações das paisagens. Para que haja ordem é preciso haver poderes entre os sujeitos que, na correlação de forças entre frações de classes, imprimem características, modo de vida, cultura, vínculos, comidas, economia; ou seja, há um estabelecimento de ordem a partir das territorialidades.

Por este prisma, um território existe somente com base nos sujeitos que tornam uma determinada localização geográfica em território. Pode-se perceber o limiar entre o que pode ser mediatizado desde a percepção dos sujeitos e aquilo que realmente acontece em dada

escala temporal. Assim, o território seria a mediação dos sujeitos entre as escalas geográfica e histórica, somando-se a isso as significações e ressignificações possíveis de serem (des)construídas e novamente reconstruídas.

Santos e Silveira (2008, p. 19) apresentam a concepção de território como “extensão apropriada e usada”. Para estes autores:

[...] o uso do território pode ser definido pela implantação de infraestruturas, para as quais estamos igualmente utilizando a denominação sistemas de engenharia, mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade. São os movimentos da população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, o arcabouço normativo, incluídas a legislação civil, fiscal e financeira, que juntamente com o alcance e a extensão da cidadania, configuram as funções do novo espaço geográfico. (SANTOS e SILVEIRA, 2008, p. 21).

O campo de ação sobre o espaço ensejado pelas relações de poder produziria o que os autores chamam de *território usado*. Para aproximarmos mais a realidade dos sujeitos do Território da Grande Dourados apresentamos a definição de Moreira (2007), na qual:

[...] o território é o recorte espacial a partir do qual os sujeitos/categorias dos fenômenos se posicionam diante dos termos da hegemonia ou coabitação pela dialética da localização-distribuição. Pode ser o território de um sujeito, como ocorre no espaço da alteridade. E pode ser o território de um sujeito hegemônico, quando sobreposto aos territórios dos sujeitos hegemonzados, como no espaço da centralidade. (MOREIRA, 2007, p. 91-92).

Conforme Moreira (2007), um território pode tanto ser o espaço de alteridade de um sujeito dominado, como o território de um sujeito dominante. Pode-se dizer que o recorte espacial do TGD, de fato, é um território de alteridade onde estão localizados agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas. Ao mesmo tempo, é território hegemônico do agronegócio, tendo como polo a cidade de Dourados.

O território de um sujeito que compõe as frações dominadas da sociedade na chamada “Região da Grande Dourados” (RGD)³⁷ é, ao mesmo tempo, um território de alteridade, porque este sujeito está ou pretende estar em um espaço que não é hegemônico, do ponto de vista da sua condição social de trabalhador camponês, indígena ou quilombola; e é também hegemônico, engendrado que está com o mercado capitalista nacional e transnacional, e que engloba o sentido geral que tal território tem internamente e externamente.

³⁷ A Região da Grande Dourados – RGB, segundo Silva (2011), foi criada no âmbito do planejamento dos anos de 1970, definida pelo Programa Especial de Desenvolvimento da Região da Grande Dourados – PRODEGRAN, um programa instituído no bojo da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO, vigente de 1976 a 1978, composta por 22 municípios do sul de Mato Grosso do Sul, com o objetivo de orientar esta região “para a moderna agricultura de grãos.” (SILVA, 2011, p. 11).

Hegemonicamente, podemos dizer que a Região da Grande Dourados é um território do agronegócio (FACCHIN, 2017) o que não elimina outros territórios de alteridades, como as reservas indígenas e assentamentos de trabalhadores sem-terra.

Ao analisar território como conceito no âmbito da Geografia, Saquet (2015) aborda diversos autores italianos que presenciaram e contribuíram para o debate sobre o desenvolvimento territorial e apresentaram a concepção de território como movimento:

A compreensão do território como movimento é construída social e historicamente pelos agentes do capital e do Estado, envolvendo diferentes classes sociais (relações de poder), interesses e intencionalidades, bem como a formação de redes de circulação, as apropriações do espaço, o uso, a dominação e a gestão voltada para o desenvolvimento territorial. O território, assim, também é entendido como espaço de organização, luta e resistência política e cultural, para além da sua substantivação em virtude de fatores e processos econômicos, culturais e naturais, concepções intimamente relacionadas à conquista de autonomia e ao desenvolvimento com mais equidade social. (SAQUET, 2015, p. 79).

O território é conceituado pela dinâmica que acontece nos lugares (ou nos locais), envolvendo todas as forças que interagem para formar uma rede que possa atuar conjuntamente na organização e na gestão do espaço. Este conceito talvez seja um dos que mais se aproxima das intenções da abordagem territorial de desenvolvimento, pois se funda nas materialidades do lugar, nas relações de classes, nas relações socioeconômicas e nos aspectos culturais.

Esta mescla de outros conceitos se junta para formar um conceito de território alinhado à tendência de aplicação às políticas públicas.

No começo da história do homem, a configuração territorial é simplesmente o conjunto dos complexos naturais. À medida que a história vai se fazendo, a configuração territorial é dada pelas obras dos homens: estradas, plantações, casas, depósitos, portos, fábricas, cidades etc., verdadeiras próteses. Cria-se uma configuração territorial que é cada vez mais o resultado da produção histórica e tende a negação da natureza natural, substituindo-a por uma natureza inteiramente humanizada. (SANTOS, 2014, p. 62).

Voltada a esta visão da configuração territorial para a estruturação do PTC, acredita-se que enfatizar a importância de identificar as potencialidades pela via territorial e pensar estratégias territoriais e não individualizadas a cada município contemplaria, de forma mais ampliada, a consideração das estruturas do território para planejar o desenvolvimento territorial.

1.1 O conceito de território *pelos/nos* programas de desenvolvimento territorial³⁸

O PTC foi planejado para ser executado sobre bases delimitadas³⁹ espacialmente conforme critérios estabelecidos no Decreto⁴⁰ de 25 de fevereiro de 2008, tais como:

[...] estar incorporado ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, menor índice de desenvolvimento humano (IDH), maior concentração de agricultores e assentados da Reforma Agrária, maior concentração de comunidades quilombolas e indígenas, municípios com baixo dinamismo econômico e maior organização social e contemplar pelo menos um território em cada Unidade da Federação. (Decreto de 25 de fevereiro de 2008).

Ao utilizar o território como base conceitual para delimitar os recortes espaciais pelas semelhanças pré-estabelecidas entre os municípios quanto ao desenvolvimento e ao processo histórico, o PTC estabelecerá um perfil com características similares, facilitando a aplicação do referido programa.

Para fundamentar o território como a nova escala de planejamento e execução de políticas públicas, foram publicados dois documentos chamados *Referências para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável*, em 2003, e *Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais*, em 2005. Apesar de não tratarem diretamente do PTC, são os primeiros documentos que tratam do funcionamento da proposta de pensar o território. No primeiro documento justifica-se que o território pode ser utilizado como base de ações e investimentos.

[...] combina a proximidade social, que favorece a solidariedade e a cooperação, com a diversidade de atores sociais, melhorando a articulação dos serviços públicos, organizando melhor o acesso ao mercado interno, chegando até ao compartilhamento de uma identidade cultural, que fornece uma sólida base para a coesão social e territorial, verdadeiros alicerces do capital social. (BRASIL, 2003, p. 18).

O território é visto como uma possibilidade de aproveitar aquilo que o espaço tem de melhor em termos de forças sociais organizadas, para que se tornassem alicerces, com potencial de conduzir o seu próprio rumo. O território, segundo conceituação do mesmo documento:

³⁸ Neste item trataremos do conceito de território que os documentos oficiais que anunciaram as propostas das políticas de desenvolvimento territorial (PRONAT, PNOT e PTC) trouxeram. Na maioria dos casos, são conceitos elaborados por geógrafos conhecidos na academia.

³⁹ “Delimitar é, pois, isolar ou subtrair momentaneamente ou, ainda, manifestar um poder numa área precisa. O desenho de uma malha ou de um conjunto de malhas, é a consequência de uma relação com o espaço e, por conseguinte, a forma mais elementar da produção de território.” (RAFESTIN, 1993, p. 153).

⁴⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm. Acesso em 20/03/2019.

É um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (BRASIL, 2003, p. 22-23).

Fica evidente a categoria geográfica território como área em extensão e, ao mesmo tempo, a associação das suas dimensões sociais, econômicas, ecológicas, culturais, políticas e institucionais.

Este conceito possibilitou trabalhar políticas de desenvolvimento territorial que são focadas em delimitações territoriais que vão da cidade ao campo, da indústria à pesca, contemplando aspectos variados, como: cultura, economia, identidade e as relações sociais. Aponta uma delimitação de espaço moldado pela economia, aspectos físicos, sociais, culturais e de identidade para, então, tornar-se território. Este conceito se repetiu no “Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais”, em 2005.

No mesmo documento, o MDA apresentou o conceito de território rural:

São os territórios, conforme anteriormente, onde os critérios multidimensionais que os caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial, apresentam, explicita ou implicitamente, a predominância de elementos “rurais”. Nestes territórios incluem-se os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados. (BRASIL, 2003, p. 23).

Não é preciso que os sujeitos estejam distantes das cidades, ou em áreas com características tradicionalmente do campo, basta que as cidades tenham elementos do campo. Podemos confirmar a aplicação destes conceitos por observações já realizadas no Território Cone Sul (VISÚ, 2013). Os oito municípios daquele território “giram” em torno de atividades ligadas ao campo. Nenhum deles apresenta algum setor econômico que possa ser considerado totalmente urbano, ao contrário, todos os segmentos estão interligados à produção agrícola ou existem no setor de serviços para atender ao campo. Nestes municípios, as relações de poder entre campo e cidade se reproduzem tal qual em escala regional ou estadual, materializando-se nos grupos políticos que se perpetuam no poder de mando e direcionamento do “desenvolvimento” dos seus “feudos”.

Em 2005, o Ministério da Integração Nacional lançou uma coletânea de artigos científicos, intitulada “Para Pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial” – PNOT, resultado de uma oficina realizada em novembro de 2003. Os conceitos abordados objetivavam

subsidiar o processo de ordenamento territorial brasileiro em pauta, com base numa política que seria encaminhada ao Congresso Nacional para ser instituída oficialmente como política pública. A base conceitual que fundamentava o ordenamento territorial, ancorada na categoria território, foi bastante utilizada, tanto no PRONAT, tanto quanto no PTC.

Neste documento do Ministério da Integração (2005) vários geógrafos discutiram conceitos como de: ordenamento territorial, território, territorialidades, desterritorialização etc. Pode-se dizer que o “estado da arte” dos estudos da categoria geográfica território pela academia brasileira foi apresentado neste documento. Segundo Moraes (2005):

[...] os territórios são entidades históricas, que expressam o controle social do espaço por uma dominação institucionalizada. Os territórios modernos são resultados de domínios estatais, e o Estado moderno é um Estado territorial (com base física definida). Tal base pode ser caracterizada como sendo “território usado”, os espaços efetivamente apropriados, conforme conceituação de Milton Santos e Maria Laura Silveira (2001) ou como “fundos territoriais” (áreas de soberania nacional ainda não incorporadas no tecido do espaço produtivo). (MORAES, 2005, p. 43).

A definição de Moraes (2005) aproxima-se da concepção clássica de território como espaço físico de poder do Estado. O mesmo autor desenvolve esta definição afirmando que:

[...] o território é uma materialidade terrestre que abriga o patrimônio natural de um país, suas estruturas de produção e os espaços de reprodução da sociedade (lato sensu). É nele que se aloca as fontes e os estoques de recursos naturais disponíveis para uma dada sociedade e também os recursos ambientais existentes. E é nele que se acumulam as formas espaciais criadas pela sociedade ao longo do tempo (o espaço produzido). Tais formas se agregam ao solo onde foram construídas, tornando-se estruturas territoriais, condições de produção e reprodução em cada conjuntura considerada. (MORAES, 2005, p. 43).

Ressalta-se que os conceitos acima fundamentados em Moraes (2005) e este último em Becker (2005), foram utilizados em publicação do Ministério da Integração com a finalidade de debater o conceito de território para a proposição da PNOT, ou seja, são conceitos que fundamentaram justificativas e proposições de políticas e também programas de desenvolvimento territorial. Para Becker (2005):

[...] a discussão sobre o território é hoje mais complexa, não se restringindo ao espaço geográfico, banal, pois que o acesso às redes e seu controle cria também territórios. Há que começar por reconhecer seu dinamismo e um processo simultâneo e contínuo de territorialização/desterritorialização. Seguindo-se o fato de que ele é um mediador de relações, integrando múltiplas dimensões e território – zona e um território–rede. (BECKER, 2005, p. 73).

O conceito apresentado por Becker (2005) externa os movimentos de territorialização que se dão entre os sujeitos e o espaço que interagem entre as suas identidades, diversidades

e culturalidades. Embora o propósito deste conceito tenha sido a fundamentação da criação do PNOT (2005), aproxima-se em grande medida da base conceitual do PRONAT e do PTC.

Estes conceitos apresentados por Moraes (2005), Becker (2005), e o documento do MDA (Brasil, 2003), permitem refletir o momento em que o governo buscava uma restauração em seu planejamento e convidava pesquisadores do tema em questão para aprofundar a discussão em programas que propõem novas escalas. Ao propor uma nova escala e agregar categorias utilizadas em outros países como possibilidade de avanço da própria sociedade capitalista, o governo ampliava o seu campo de atuação entre os sujeitos dominados, suprindo demandas básicas que, pela dinâmica das políticas públicas centralizadas, dificilmente teriam o mesmo alcance, nesta perspectiva, em que o território se destaca.

1.2 Políticas públicas voltadas para a agricultura familiar como ponto de partida para a cidadania

O processo de liberalização de mercado, adotado pelo Estado, para atender às dinâmicas mercadológicas nos anos 1990, aprofundou a reestruturação do território brasileiro, o que já ocorria desde o final dos anos 1970 com o começo da abertura política (MARQUES, 2008, p. 59). Isto implicou numa modernização de técnicas e processos de produção no campo, com destaque para o agronegócio e a constante expansão de fronteiras agrícolas.

Nos anos pós-1990, houve a consolidação da agricultura familiar e o seu ingresso na agenda do planejamento do desenvolvimento “sustentável”, que ainda era uma demanda de movimentos populares decorrentes de expropriações do campo, em vista do avanço da “modernização” agrícola. Veiga (1996), um dos defensores do termo agricultura familiar no Brasil, assevera que:

[...] a agricultura patronal, com suas levas de boias-frias e alguns poucos trabalhadores residentes vigiados por fiscais e dirigidos por gerentes, engendra forte concentração de renda e exclusão social, enquanto a agricultura familiar, ao contrário, apresenta um perfil essencialmente distributivo, além de ser incomparavelmente melhor em termos socioculturais. Sob o prisma da sustentabilidade (estabilidade, resiliência e equidade), são muitas as vantagens apresentadas pela organização familiar na produção agropecuária, devido à sua ênfase na diversificação e na maleabilidade de seu processo decisório. A versatilidade da agricultura familiar se opõe à especialização cada vez mais fragmentada da agricultura patronal. (VEIGA, 1996, p. 395).

O autor procura externar e diferenciar as condições dos trabalhadores do campo subordinados às grandes propriedades, que ele chama de agricultura patronal, e as dos vinculados às pequenas propriedades, que identifica como agricultura familiar. Nesse sentido, Veiga (1996) vislumbra ainda defender a viabilidade das práticas e também dos resultados que advêm da agricultura familiar, motivo pelo qual defende o investimento em políticas voltadas para esses trabalhadores do campo, visando fundamentar a agricultura familiar como um segmento da sociedade e da economia, com possibilidades viáveis de produção agrícola de forma sustentável.

De acordo com o Quadro 2 apresentado por Veiga (1996), ficam evidentes as diferentes relações que cada modelo constrói com o espaço da produção. Um grupo utiliza a técnica, inclusive “próteses⁴¹”: maquinários com alta tecnologia, que se confundem com o próprio espaço produtivo. De outro lado, os agricultores familiares utilizam um modelo que os vincula diretamente com o espaço, de modo que a gestão é baseada nas demandas imediatas, e a execução de ações para solucionar os problemas é feita pelo próprio trabalhador. No modelo familiar, os problemas podem ser compartilhados com a vizinhança, há uma solidariedade que permite troca de experiências (um associativismo informal). Há um vínculo com o espaço Quadro 2.

Quadro 2 - Modelo Patronal versus Modelo Familiar.

Modelo patronal	Modelo familiar
• Completa separação entre gestão e trabalho	• Trabalho e gestão intimamente relacionados
• Organização centralizada	• Direção do processo produtivo assegurada diretamente pelos proprietários
• Ênfase na especialização	• Ênfase na diversificação
• Ênfase em práticas agrícolas padronizáveis	• Ênfase na durabilidade dos recursos naturais e na qualidade da vida
• Trabalho assalariado predominante	• Trabalho assalariado complementar
• Tecnologias dirigidas à eliminação das decisões “de terreno” e “de momento”	• Decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo
• Tecnologias voltadas principalmente à redução das necessidades de mão de obra	• Tomada de decisões <i>in loco</i> , condicionada pelas especificidades do processo produtivo
• Pesada dependência de insumos comprados	• Ênfase no uso de insumos internos

Fonte: VEIGA (1996, p. 396).

41 “Os objetos técnicos, maquínicos, juntam à razão natural sua própria razão, uma lógica instrumental que desafia as lógicas naturais, criando, nos lugares atingidos, mistos ou híbridos conflitivos. Os objetos técnicos e o espaço maquinizado são locus de ações ‘superiores’, graças à sua superposição triunfante às forças naturais. Tais ações são, também, consideradas superiores pela crença de que ao homem atribuem novos poderes - o maior dos quais é a prerrogativa de enfrentar a Natureza, natural ou já socializada, vinda do período anterior, com instrumentos que já não são prolongamento do seu corpo, mas que representam prolongamentos do território, verdadeiras próteses. Utilizando novos materiais e transgredindo a distância, o homem começa a fabricar um tempo novo, no trabalho, no intercâmbio, no lar. Os tempos sociais tendem a se superpor e contrapor aos tempos naturais.” (SANTOS, 2014, p. 237).

As ações de produzir no modelo patronal e no familiar, conforme o Quadro 2, chamam atenção pela diferença de escalas que automaticamente cada modelo demanda.

Os esforços de incluir os trabalhadores do campo e a agricultura familiar no planejamento estatal começaram a se materializar com o Programa de Valorização da Pequena Produção (PROVAPE) em 1994⁴², que foi transformado no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1995, instituído com o objetivo de facilitar o crédito ao “pequeno produtor”, que passou a ser tratado pelo termo “agricultor familiar” nos documentos deste programa.

A Resolução do BACEN 2191/1995 criou a normatização do PRONAF e estabeleceu critérios⁴³ exigidos para o enquadramento no perfil de agricultor familiar, por meio da Declaração de Aptidão (DAP). O público-alvo destacado para este programa são os agricultores familiares, tendo finalmente entrado para a agenda dos governos, em diferentes níveis, mas, sobretudo, tendo por meio do PRONAF se transformado em uma política pública.

Para Schneider (2001), o PRONAF:

[...] formulado como resposta às pressões do movimento sindical rural desde o início dos anos de 1990, nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional às categorias de pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas ao longo da década de 1980 e encontravam sérias dificuldades de se manter na atividade. A partir do surgimento do Pronaf, o sindicalismo rural brasileiro, sobretudo aquele localizado nas regiões Sul e Nordeste, passou a reforçar a defesa de propostas que vislumbrassem o compromisso cada vez mais sólido do Estado com uma categoria social considerada específica e que necessitava de políticas públicas diferenciadas. (SCHNEIDER, 2001, p. 100).

Havia uma pauta de reivindicações feitas pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) e pela Confederação Nacional para os Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) que contribuiu para a criação do PRONAF. Segundo Grisa (2013), eram reivindicações/pautas de movimentos sociais para os pequenos produtores da agricultura:

⁴² “Em 1994, produto das mobilizações organizadas pelos agricultores familiares, conhecidas como ‘Grito da Terra Brasil’, criou-se o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE) e na sequência o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995.” (BIANCHINI, 2015, p. 23).

⁴³ Os critérios para o agricultor familiar conseguir a DAP e ser beneficiado com crédito do PRONAF, conforme a Resolução Nº 2191 de 24/08/2008 do BACEN, são os seguintes: “a) explore parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; b) não mantenha empregado permanente, sendo admitido o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola exigir; c) não detenha a qualquer título, área superior a quatro Módulos Fiscais; d) no mínimo, 80% de sua renda bruta anual seja proveniente da exploração agropecuária ou extrativa; e) resida na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos.” (BIANCHINI, 2015, p. 25).

a) seguro agrícola obrigatório para o pequeno agricultor que aderisse ao crédito rural e opcional para aquele que utilizasse os seus próprios recursos na atividade agropecuária, sendo o valor do prêmio correspondente a um percentual mínimo do montante segurado; b) pesquisa, assistência técnica e extensão rural adequadas às especificidades dos pequenos produtores; c) preços mínimos condizentes aos reais custos de produção, garantindo uma remuneração adicional para a mão de obra familiar ou para produtos específicos, sendo que estes preços deveriam ser divulgados antes do plantio e atualizados mensalmente de acordo com a correção monetária; d) aquisição de produtos dos pequenos produtores pelo preço mínimo (Aquisições do Governo Federal – AGF), oferta de Empréstimos do Governo Federal (EGF) para comercialização, e formação de estoques públicos reguladores, sobretudo para produtos de abastecimento interno; e) crédito rural de custeio e investimento, com juros específicos ou redução nos encargos financeiros, e sistema de equivalência em produto para a quitação do empréstimo. (GRISA, 2013, p. 112).

Pautas como estas, com demandas fundamentadas nas carências dos trabalhadores do campo, contribuíram para direcionar políticas de governo e, ao mesmo tempo, permitiram que o governo iniciasse o processo de descentralização, sobretudo nas políticas de desenvolvimento territorial, repercutindo em um modelo de planejar as políticas governamentais, chamada de abordagem territorial de desenvolvimento, que trataremos no próximo capítulo. Pelo prisma desta abordagem foram concebidos o PRONAT e o PTC, que tiveram reflexos diretos com a já mencionada delimitação territorial como recorte para propor a dinamização econômica, política e social dos Territórios Rurais e, depois, Territórios da Cidadania.

Algumas propostas de políticas governamentais para estruturar o Estado Nacional, a partir de 2003, assumiram um planejamento estratégico fundamentado na categoria geográfica território, como objetivo de atingir diretamente problemas de exclusão social.

Assim, o conceito de território se complica quando um governo adota uma categoria geográfica em suas políticas governamentais, como é o caso do território no “Programa Territórios da Cidadania” e trabalha este conceito de maneira genérica em todo o Brasil, sem atentar para as diferenças paisagísticas entre cada suposto território (na forma de receptáculos). Ao mesmo tempo em que o Estado delimita territórios por critérios preestabelecidos estatisticamente, tenta induzir uma cultura “territorial” entre os sujeitos de um dado “território”.

São conceitos diferentes, sendo usados como se fossem a mesma coisa. O “conceito” de território mistura-se com o de territorialidade na aplicação das políticas. Em trabalhos de campo, participando de reuniões do Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), em vários momentos apareceram falas como: “precisamos pensar numa ação territorial”. A ação

territorial seria a que abrangesse e beneficiasse o maior número de pessoas do território delimitado. A divisão das regiões não é um dado a priori, é uma construção, com intenções bem definidas. E as regionalizações, da mesma forma, são oriundas do discurso da percepção das semelhanças e diferenças encontradas no território.

Entendemos que a ideia do governo brasileiro estava intimamente relacionada às categorias geográficas, que são empregadas na construção do sentido da formação do Estado Nacional. Paisagens são significações e ressignificações que cada sujeito constrói conforme a sua intencionalidade. A integração do espaço territorial de um país exige um ordenamento espacial conforme a predominância das leituras de paisagens que as frações de classes hegemônicas fazem. Por isso, as paisagens são ordenadas em territórios, conforme a predominância do empírico ou dos objetivos de reprodução espacial (Santos, 2018). Para que as intencionalidades e objetivos diversos sejam incorporados ao Estado, este tematiza os espaços/territórios em regiões. Da regionalização podem partir territorializações e múltiplas escalas conforme a necessidade de aplicar determinada política.

No caso do PRONAT e do PTC, a tematização é a agricultura familiar e as comunidades indígenas e quilombolas, com o agravante da ampliação deste último programa como uma plataforma ampliada de políticas, que englobou vários ministérios, comprometendo os objetivos propostos com várias contradições que trataremos mais adiante. No entanto, tematizações coexistem em outras regionalidades que também se sobrepõem em espaços que são territórios, regiões, microrregiões, municípios, lugar, e mesmo, uma aproximação global. Temos, então, sujeitos responsáveis pelas paisagens, territórios e regiões. Segundo Santos (2018), cabe ao sujeito perceber o mundo (paisagem), ordenar o mundo (território) e também tematizar o mundo (região). Região é o recorte temático territorialmente identificável.

A proposta de recorte territorial no PRONAT e PTC tornou-se possível e viável do ponto de vista dos sujeitos. Conforme a percepção que estes têm do conceito de território, adotam práticas que possibilitam a territorialização do espaço delimitado como Território da Grande Dourados. No entanto, é preciso atenção para não incorporarmos a base conceitual das diretrizes utilizadas pelas políticas governamentais como se fossem nossa, da Geografia.

2 ABORDAGEM TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO: CONTEXTO, DIRETRIZES E CONTRADIÇÕES

O planejamento em políticas públicas historicamente é permeado pela narrativa da busca pelo desenvolvimento (ocidental, pautado no crescimento) utilizando-se de alguma categoria geográfica para delimitar o escopo da ação. Nas últimas décadas, as propostas para a agricultura familiar estão adotando a abordagem territorial de desenvolvimento. Segundo Ruckert (2011, p. 17-18), “a abordagem territorial baseia-se na ideia de que o território é a combinação de um espaço cultural, espaço político e espaço econômico”.

No bojo da abordagem territorial estão conceitos como desenvolvimento sustentável⁴⁴, que ganhou espaço nas pautas das políticas governamentais num esforço de justificar o desenvolvimento para além do ganho de capital/lucro como uma forma de sustentar as atividades produtivas, tanto nos aspectos econômicos quanto sociais, culturais e ambientais. Nestes desdobramentos de novas possibilidades de desenvolvimento figuraram propostas nos planejamentos e propostas de programas de governo em que se considera a valorização do agricultor familiar poder se manter no campo, passar esta cultura e conhecimento aos seus filhos.

Além disso, houve políticas voltadas para o empoderamento das agricultoras familiares, no sentido de emancipação de atribuições domésticas, sobretudo porque, na produção familiar e no campo, historicamente, as mulheres contribuíram sempre com a produção, reprodução e diversificação da produção, criando e cuidando dos animais, plantando hortas e pomares, além da participação também na “roça”. Contudo, seu valor é pouco considerado e o seu trabalho não reconhecido para além das prendas domésticas, não

⁴⁴ “O desenvolvimento sustentável é entendido como processo de mudança em que o uso de recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais concretizam o potencial de atendimento das necessidades humanas do presente e do futuro. Há uma imbricação entre a noção de desenvolvimento e de meio ambiente. Não há, contudo, metas explicativas ou propostas concretas sobre o controle dos impactos ambientais.” (RODRIGUES, 1993, p. 16). Comungamos com Rodrigues (1993) que, apesar de constar no PRONAT e no PTC o termo desenvolvimento sustentável, não há metas ou proposta de execução de ações para controlar os impactos ambientais ligados à produção familiar. O que identificamos no TGD foram esforços em projetos de construção de viveiros de mudas e implantação de corredores ecológicos. No entanto, pelo que constatamos, foram ações pouco exitosas: alguns viveiros estão descuidados; o mato tomou conta. Por outro lado, concordamos com Veiga (2000, p. 26) ao afirmar que “a agricultura familiar é tão mais sustentável (estabilidade, resiliência e equidade) que é possível imaginar que a sociedade brasileira não venha a se dar conta do preço que está pagando por ter acreditado no mito da maior eficiência da agricultura patronal”. Neste caso, a sustentabilidade está relacionada às resistências e igualdade social, e não pelo discurso na maioria das vezes falacioso da sustentabilidade ambiental, que geralmente serve para cristalizar a imagem de organizações privadas, que foi adotado para os discursos governamentais sem critérios estabelecidos, como asseverou Rodrigues (1993).

caracterizadas como atividades produtivas, de forma que o machismo se reproduz em todas as classes sociais.

No Brasil, historicamente, as propostas de políticas de desenvolvimento são destinadas para fomentar dinamismo à iniciativa privada, viabilizar ganhos de capital para empresas em nome da geração de empregos e para o equilíbrio da balança comercial. Assim, os investimentos diretos viabilizados por leis, decretos, medidas provisórias e resoluções não chegam a atingir a maioria da população, porque são decorrentes de ações e planos que privilegiavam frações dominantes da sociedade, que atuam nos segmentos hegemônicos da economia e, pela força política interna e externamente, são implantados sempre de cima para baixo.

Estes investimentos atendem ao grande capital e representam a maior parte dos recursos que servem à justificativa de espriar desenvolvimento e inserir o Brasil no “seleto” grupo de países alinhados e comprometidos com o receituário neoliberal. Um exemplo são as altas somas de recursos direcionadas para o financiamento da produção de *commodities*, com a justificativa de que o agronegócio⁴⁵ “é” o equilíbrio do Brasil na balança comercial e um ramo que gera muito emprego e promove o desenvolvimento nacional, principalmente de regiões do interior. São regiões⁴⁶ que apresentam significações hegemônicas impressas por sujeitos também hegemônicos porque produzem a paisagem⁴⁷ da região de acordo com a temática de significações que lhes interessam: a alta produtividade das lavouras de soja, cana-de-açúcar e a pecuária.

Harvey (2006), ao explicar a contradição do “Estado como instrumento de dominação de classe”, afirma que “essas ideias dominantes têm que ganhar aceitação como representantes do ‘interesse comum’, precisam ser apresentadas como idealizações abstratas, como verdades eternamente universais” (HARVEY, 2006, p. 83), ou seja, toda a defesa de uma atividade, neste caso, o agronegócio, serve para idealizá-lo como algo proposto em benefício de todos. É neste sentido que as narrativas dominantes são disseminadas de

⁴⁵ “Entrecruzados ou estruturados em paralelo nesse mar de cadeias de produtos de exportação e mercado interno, os grandes grupos de agroindústria/agrobusiness dissonam e disputam prestígio e domínio no plano do mercado, mas se juntam, em Brasília, no protagonismo que os leva, à semelhança do arco fazenda-Câmara-município-cidade de domínio do tempo da Colônia, ao controle conjunto do Legislativo, Executivo e Judiciário, numa hegemonia que vai diretamente da economia para o âmbito político.” (MOREIRA, 2018, p. 45).

⁴⁶ Baseado no conceito de região de Santos (2018), apresentado no primeiro capítulo.

⁴⁷ Baseado no conceito de paisagem de Santos (2018), apresentado no primeiro capítulo.

várias formas, inclusive em propaganda televisiva, em que o *slogan* do discurso “o Agro é Pop, é Tech” é repetido massivamente até ganhar a aceitação defendida por Harvey (2006).

Além da maior parte dos recursos ser destinada aos grandes produtores, via programas específicos de financiamentos e créditos diretamente nos bancos, as frações dominantes conseguem perdão de dívidas e refinanciamentos com juros baixíssimos. Isto é uma lógica em todos os governos, sem exceção, dado que desde a Constituição⁴⁸ de 1988 já houve pelo menos 20 leis que tratam destes benefícios aos grandes produtores rurais em todos os mandatos presidenciais (TAVORA, 2014, p. 12).

No Poder Legislativo existem bancadas muito bem estruturadas para defender seus interesses, agregando representantes do seio das próprias frações de classes dominantes e, quando não, financiam campanhas para outros sujeitos defenderem seus interesses. Estes apadrinhados atuam diretamente na política nacional para influenciar as tomadas de decisões, nomeações e prioridade de pauta do Congresso Nacional (SIMIONATTO; COSTA, 2012, p. 233).

Segundo Moreira (2018, p. 45), os “grupos de agroindústria/agrobusiness dissonam e disputam prestígio e domínio no plano do mercado, mas se juntam, em Brasília, no protagonismo que os leva, à semelhança do arco fazenda-Câmara-município-cidade de domínio do tempo da Colônia”. As articulações entre economia e política, continuam repetindo a mesma lógica coronelista do período colonial. As bancadas entram em ação quando as frações de classe que as sustentam “precisam” de renegociação ou perdão de dívidas. No caso dos ruralistas, exigir estes privilégios tornou-se um movimento cíclico, que está para além das condições e siglas partidárias. O geógrafo Ariovaldo Umbelino de Oliveira, ao ser entrevistado sobre a Medida Provisória 432, de 27 de maio de 2008, que renegociava dívidas do crédito rural, afirmou que:

Antes de qualquer coisa, devemos entender estruturalmente essa questão da dívida rural brasileira. Não é a primeira vez que acontece isso. A primeira grande renegociação foi em 1996. Depois, foi repetida em 2000, quando o Fernando Henrique fez a securitização de partes dessas dívidas, e em 2003 e 2004, quando outras negociações também se realizam. Todas elas revelam que, na realidade, a agricultura capitalista, dentro do bojo das polícias neoliberais, não tem nenhuma possibilidade de se desenvolver e se realizar sem subsídio público ou governamental. O que a renegociação mostra é exatamente a falência da política neoliberal voltada

⁴⁸ Link para acessar a Constituição: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/constituicao-federal.asp>. Acesso em: 20 fev. 2019.

à agricultura. [...]. Vai por água abaixo aquela máxima do agronegócio brasileiro, a de que eles são competitivos e capazes de competir com a produção agrícola de qualquer outro lugar do mundo. No entanto, a verdade é que a agricultura brasileira, de forma indireta e através desta renegociação, revela que também é subsidiada. É evidente que nesse bojo entram os grandes, mas também fazem parte os médios e pequenos produtores, sobretudo aqueles provenientes da reforma agrária. Portanto, a renegociação revela esse lado da crise e sinaliza que daqui a quatro, cinco anos ela terá de ser feita novamente. Os pequenos não têm como fazê-lo e os grandes se habituaram a não pagar, pois sabem que o governo cede e que possuem uma forte base parlamentar de pressão, que obviamente é posta a reivindicar tais tipos de renegociação. (OLIVEIRA, 2008)⁴⁹.

As propostas de políticas incorporadas pela abordagem territorial de desenvolvimento podem servir como contraponto aos benefícios explícitos concedidos aos ruralistas e detentores dos meios de produção industriais como estes explicitados por Oliveira (2008).

Os programas alinhados à abordagem territorial de desenvolvimento, em certa medida, contemplam o conceito de desenvolvimento como liberdade, defendido por Amartya Sen (2010, p. 378), em que contesta os conceitos que consideram apenas “acumulação de capital, abertura de mercados, planejamento econômico eficiente” como direcionadores do desenvolvimento, ao passo que permitem aos sujeitos a possibilidade de exercitarem poderes, autonomias, empoderamentos, numa arena de debates que são os colegiados.

Segundo Sen (2010), precisam ser consideradas as liberdades individuais, aspectos para além do campo econômico e financeiro. Neste sentido, deve-se pensar o desenvolvimento embutido no que ele chama de instrumental de liberdade, em que devem ser consideradas condições elementares, como “evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez, a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão.” (SEN, 2010, p. 55).

O conceito de desenvolvimento como liberdade, de Amartya Sen (2010), influenciou metodologias de cálculos de desenvolvimento que, até os anos 1980, concentravam-se mais nos aspectos econômicos. Nos anos 1990, houve adaptações nas metodologias, como ocorreu com o índice de desenvolvimento humano (IDH⁵⁰) no Brasil.

⁴⁹ Entrevista disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/politica/1877-30-05-2008-renegociacao-da-divida-agricola-intensificara-transferencia-de-recursos-ao-agronegocio>. Acesso em: 15 fev. 2019.

⁵⁰ “O conceito de desenvolvimento humano, bem como sua medida, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), foram apresentados em 1990, no primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), idealizado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, com a colaboração do economista Amartya Sen. A popularização da abordagem de desenvolvimento humano se deu com a criação e adoção do IDH como medida do grau de desenvolvimento humano de um país, em alternativa ao Produto Interno Bruto per capita (PIB), hegemônico, à época, como medida de desenvolvimento. O IDH reúne três dos requisitos mais importantes para a expansão das liberdades das pessoas: a

Gomez (2006) aponta uma crítica ao analisar as políticas voltadas para os agricultores familiares no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em que afirma que a proposta se tratava de um “desenvolvimento que serve como mecanismo de reprodução do capital e como estratégia de controle social, que oferece uma oportunidade ímpar ao capitalismo de legitimar-se”. O autor teceu esta crítica analisando as políticas implantadas, a partir de 2003, em relação às do governo Fernando Henrique Cardoso e, segundo Gomez (2006), a lógica do desenvolvimento não se alterou. Ao mesmo tempo que os projetos que adotam a abordagem territorial de desenvolvimento contemplam sujeitos marginalizados socialmente, ao inserir os agricultores familiares em lógicas próximas às do mercado capitalista, também contemplam aspectos globais do neodesenvolvimentismo.

2.1 Origens da “abordagem territorial”: a Geografia e a política

Após a II Guerra Mundial, a Europa estava devastada social e economicamente. O modelo de Estado carecia de adequações no que tange ao reordenamento político-econômico-social, pela via das políticas públicas. Vários organismos multilaterais foram criados com a missão de orientar o ocidente europeu em políticas que se encaixassem dentro do escopo dos direitos humanos fundamentais.

Movimentos como o da Declaração Universal dos Direitos Humanos, lançada em 1958, em Paris, contribuíram para influenciar os Estados a manterem posições éticas que respeitassem os seres humanos nos seus direitos fundamentais. Uma das primeiras discussões em torno da necessidade de políticas que garantissem a segurança alimentar do continente europeu ocorreu no Tratado de Roma, em 1957, quando foi proposta a Política Agrícola Comum Europeia (PAC).

- 1) Os objetivos focaram-se em questões relacionadas à produção e à oferta de alimentos.
- 2) Ainda permanecia a desconfiança mútua entre França e Alemanha, os dois principais Estados-membros da CEE e negociadores do processo de integração europeia, sobre a vontade política de apostar no processo europeu de integração regional.
- 3) Os setores agrícolas dos Estados-membros consistiam primariamente de pequenas propriedades rurais – nos moldes das *familyfarms* –, a maioria composta de produtores relativamente pobres; não obstante, esse cenário mudaria futuramente, com o aumento do número de propriedades cada vez maiores.
- 4) Cada Estado-membro manteria mecanismos próprios e instituiria outros comuns para proteger seus produtores. (CARVALHO, 2016, p. 42).

oportunidade de se levar uma vida longa e saudável – saúde –, de ter acesso ao conhecimento – educação –, e de poder desfrutar de um padrão de vida digno – renda.” (PNUD, 2014, p. 10).

Era preciso manter a Europa abastecida e com a garantia da continuidade deste abastecimento e, ao mesmo tempo, reestabelecer as relações políticas interrompidas pelos regimes nazifascistas. Sobre a PAC, Carvalho (2016, p. 15) afirma:

[...] nasceu em um quadro adverso de dificuldades de abastecimento de alimentos no pós-Segunda Guerra Mundial e de busca por proteção ao setor agrícola em muitos mercados europeus depois de um grande período de escassez, cujo formato não privilegiou medidas estruturais desde o início, precisou harmonizar diferentes concepções de políticas agrícolas nacionais em vigor há séculos – com o intuito de atender aos clamores dos produtores agrícolas politicamente organizados pela equiparação do seu nível de renda com o de outros setores – e foi o reflexo dos Estados-membros mais poderosos, que conseguiram impor suas vontades. A essência da PAC não se modificou justamente porque sua estrutura fundacional foi construída sobre bases que converteram o poder político em vantagens assimétricas no bloco europeu, conseguindo persistir ao longo do tempo.

Podemos compreender que a PAC foi pensada para atender à segurança alimentar, tendo sido direcionada, na sua fundação, para os interesses de grupos de produtores rurais dos Estados mais bem articulados e com maior poder. Os desdobramentos da PAC determinaram o caminho ocidental para assegurar a produção alimentar e garantir produção a níveis seguros. A maioria dos produtores atendidos por esta política eram agricultores familiares; desenvolveu-se uma aptidão em planejar políticas para as pequenas produções agrícolas europeias e incentivar o aproveitamento dos aspectos culturais locais como estratégia de produção (CANALE, 2013, p. 356). Estas políticas aprimoraram-se e tornaram-se estratégias efetivas para a agricultura, repercutindo na criação de programas que foram diferenciais para estabelecer uma abordagem de desenvolvimento, a exemplo o Programa LEADER.

O início da implementação da abordagem territorial no caso italiano⁵¹ começou com a insatisfação de trabalhadores dos distritos industriais⁵², na Região do Piemonte, zona de

⁵¹ Segundo Abramovay (2000, p. 384-385), “vem da Itália o programa de pesquisa mais influente com relação à dimensão territorial do desenvolvimento. Com efeito, já no final dos anos 1970 economistas italianos chamam a atenção para a noção marshalliana de distrito industrial – que ficou, para os economistas, no esquecimento, durante décadas - e discutem a competitividade das empresas e os processos de inovação à luz de conceitos como ‘redes’, ‘meios inovadores’ e ‘efeitos de proximidades’.” (Pecqueur, 1995, p. 2). Arnaldo Bagnasco e Carlo Triglia publicaram, em 1988, um estudo cujo título diz muito sobre a ambição deste programa: “A construção social do mercado: o desafio da terceira Itália”. Os mercados - o mesmo se aplica aos territórios - não são entidades dadas de uma vez por todas por qualquer tipo de mão mágica ou de dotação natural. Eles são o resultado de formas específicas de interação social, da capacidade dos indivíduos, das empresas e das organizações locais em promover ligações dinâmicas, capazes de valorizar seus conhecimentos, suas tradições e a confiança que foram capazes, historicamente, de construir.

⁵² Nestes distritos industriais onde se instalaram as fábricas de automóveis, segundo Magnaghi, “os territórios em que a cidade fabril se expandiu são enterrados, homologados e com eles as culturais locais.” (MAGNAGHI, 2017, p. 2) (Tradução nossa). As territorialidades dos sujeitos não eram consideradas pelas fábricas e a ideia da formação dos distritos contribuía para facilitar ainda mais esta lógica perversa.

produção de automóveis, predominantemente nos parques industriais da FIAT. Estes distritos não consideravam os aspectos locais, os saberes, a cultura, a representatividade e organização coletiva, pois o ideário era que bastava instalar as fábricas que o distrito estava apto a funcionar em qualquer lugar que fosse. Subordinava os trabalhadores à condição de trabalho imposta pelo sistema empregado e adotado, ou seja, segundo Magnaghi (2017, p. 2), “o território local era tratado como um mero suporte técnico do sistema produtivo massificado: o desenvolvimento implode na relação entre homem e maquinário, implementando um processo de subordinação da organização territorial à divisão do trabalho do sistema da grande fábrica” (tradução nossa).

Em resposta às problemáticas das relações de trabalho originadas pelo processo de reconstrução da Europa, principalmente nos anos 1950, iniciou-se um processo de estudos territoriais, que culminou em novas visões sobre o território. Conforme Magnaghi (2017), houve um sucessivo amadurecimento na compreensão cultural recente, em que:

na forma de variadas respostas locais experimentais à crise estrutural global: todas provocadas pelo vínculo profundo entre os sistemas produtivos, sociais e culturais inovadores com os saberes, os ambientes e os estilos de vida locais, encontrado nas comunidades com histórias vivas dos lugares e reinterpretadas como riqueza patrimonial; servindo como um antídoto à crise financeira da globalização economia, indicando rumos que a superação a própria crise que, desde o “retorno ao território” e seus ativos reprojatados para o futuro, tragam a força da inovação. (MAGNAGHI, 2017, p. 4, tradução nossa)⁵³.

Conforme os argumentos de Magnaghi (2017), houve uma inclinação em estudar estratégias de resistência ao processo de globalização econômica irreversível para a macroeconomia dos países. A alternativa foi buscar aquilo que cada localidade tinha de melhor para transformar em vantagens competitivas no mercado interno. Aspectos históricos e culturais passaram a ser levados em consideração para delinear os territórios. E, para esta difusão de estudos a obra *Ritorno al Territorio*, do economista Giacomo Becattini, foi seminal para os avanços da abordagem territorial de desenvolvimento.

⁵³ Trecho original da citação: Segundo Magnaghi (2017, p. 4), “nella forma di molteplici risposte sperimentali locali alla crisi strutturale globale: tutte accomunate dal legame profondo dei sistemi produttivi, sociali e culturali innovativi con i saperi, gli ambienti e gli stili di vita locali, ‘scavati’ dalle comunità viventi nella storia dei luoghi e reinterpretati come ricchezza patrimoniale; ancoraggio che può essere colto come una sorta di antidoto alla crisi finanziaria della globalizzazione economica, indicando strade per il superamento della crisi stessa che, proprio dal ‘ritorno al territorio’ e ai suoi beni patrimoniali riprogettati al futuro, traggono la forza dell’innovazione”.

Segundo Magnaghi (2017, p. 4), Becattini considera que o território é dotado de historicidade e identidade, lugar capaz de educar a comunidade nos aspectos ambientais, culturais e nas vivências locais.

O caso italiano é apenas um exemplo do desdobramento da abordagem territorial na Europa, mas a OCDE já era partidária da indução do desenvolvimento local, em vários países associados. Após o avanço das propostas, em que consideravam o desenvolvimento local uma forma de resistência na Europa dos anos 1980. Já nos anos 1990 e 2000, foi disseminada uma orientação do Banco Mundial para os países da América Latina, enfim, para o “mundo ocidental” alinhado ao mercado global, para que adotassem as metodologias da abordagem territorial de desenvolvimento em suas políticas e programas. Reside aí, portanto, a motivação de estudos e a recepção deste “novo” modelo de pensar o desenvolvimento para além dos fatores econômicos.

Como apontamos no capítulo anterior, houve a “contribuição” de vários organismos multilaterais envolvidos na implantação do PRONAT e do PTC. Souza (2014, p. 3), também confirma e argumenta, que em relação ao momento de implantação destes programas, “as relações de poder com o governo nacional são pautadas em um saber fortemente institucionalizado”. Ainda sobre os organismos multilaterais, Cavalcanti (2008, p. 77) aponta que “no caso da América Latina, há um consenso de que tais governos são ineficientes, e por isso necessitam de ações que levam à descentralização e participação e o acultramento pelo neoliberalismo econômico”. É interessante frisar que esta crítica é decorrente de uma entrevista feita por Cavalcanti (2008) a um professor da Universidade do Texas; uma visão de fora e de um sujeito que está no “centro” do desenvolvimento.

Certamente por esta razão que estes organismos multilaterais estiveram envolvidos na implantação do PRONAT e depois do PTC, através de consultorias, publicações, enfim, dando suporte aos governos “ineficientes” quanto à descentralização destas políticas e treinando-os e acondicionando-os aos movimentos neoliberais de ponta a ponta (não apenas no sentido macro, mas também em todas as localidades possíveis de serem desenvolvidas). Contraditoriamente, mesmo com tais percalços advindos de um planejamento de desenvolvimento colonialista, resta-nos o exercício de tecer críticas e pesquisar para identificar o que foi avanço neste processo de desenvolvimento territorial no Brasil, especificamente no Território da Grande Dourados.

Voltando ao histórico da abordagem territorial, “no início dos anos 1990 foi adotado o Programa LEADER (*Liaisons entre activités de développement de L'économie rural*), que significa relações entre atividades de desenvolvimento da economia rural.” (AZEVEDO, 2006, p. 4). Segundo Azevedo (2006), a primeira etapa do Programa, o LEADER I, implementado de 1991 a 1994, destacou-se “pelo seu caráter territorial, integrador e participativo” em tratar as políticas públicas; o LEADER II, desenvolvido de 1994 a 1999, destacou-se por incluir, ao arcabouço estratégico do LEADER I, a importância do caráter inovador nos projetos; e, por último, o LEADER +, executado de 2000 a 2006, além do conteúdo das duas etapas passadas, incluiu a importância da tecnologia e de novos conhecimentos para agregar valor aos produtos locais (AZEVEDO, 2006, p. 4).

A experiência do Programa LEADER espalhou-se pela Europa, influenciando a criação de outros programas nesta mesma perspectiva. O Programa Plurirregional de Desenvolvimento e Diversificação Econômica de Zonas Rurais (PRODER), implementado pelo Governo Espanhol, a partir de 2000, é um exemplo de replicação, e teve como objetivo promover desenvolvimento endógeno sustentável, diversificação da economia rural e permanência das populações rurais no campo. Ao analisar estes programas, em relação à importância dos aspectos culturais, Azevedo (2006) afirmou que:

[...] o desenvolvimento local provém da sinergia das forças e das capacidades locais com os meios exógenos, além das inversões privadas ou créditos públicos, tudo isso associado também com o âmbito cultural. Significa dizer, que no processo de desenvolvimento, o fator cultural se encontra estreitamente relacionado aos demais, bem como vinculado à iniciativa local, ao potencial humano, à política propriamente dita, ao patrimônio histórico e cultural, à capacidade criadora e inventiva. (AZEVEDO, 2006, p. 10).

Ao aproximar a cultura local dos outros fatores, conforme apontou Azevedo (2006), ocorre uma sinergia entre as materialidades e imaterialidades dos territórios, aproveitando, neste caso, as territorialidades possíveis de dialogar com outros arranjos de fora (forças exógenas). Desta forma, o Programa LEADER aproveitou a identidade e a cultura de localidades, transformando o contexto de elementos endógenos em pontos fortes na agregação de valor e proposição de “arranjos produtivos locais”, o que possibilitou estampar *selos* que falam pelo território (local). Esta sinergia é a mesma que Magnaghi (2017) aponta, com base em Giacomo Becattini, a um território em que fosse considerado o arcabouço cultural, a sua história, o seu legado cultural.

O Programa LEADER destacou-se entre as políticas que vinham sendo desenvolvidas pela PAC por considerar as particularidades dos locais, aproveitando para dinamizar e promover a integração de forças das comunidades em torno de projetos comuns e interligados. Conforme o documento da Comunidade Europeia:

[...] desde o início (1991) o Programa LEADER forneceu às comunidades rurais da União Europeia os instrumentos necessários para desempenharem um papel ativo na definição de seu futuro. Com o passar do tempo, a ferramenta LEADER passou por várias evoluções, como o restante da PAC (Política Agrícola Comum Europeia). A partir das informações e avaliações das operações locais, o LEADER surge como uma ferramenta que forneceu excelentes evidências em diferentes situações e tipos de áreas, permitindo a adaptação das políticas de desenvolvimento rural a necessidades locais muito diferentes. Por estas razões, o LEADER tornou-se parte integrante da política de desenvolvimento rural. Incentivando a participação local a elaboração de planejamentos estratégicos para o desenvolvimento sustentável, a iniciativa LEADER pode ser um recurso valioso para as futuras políticas de desenvolvimento. (COMUNITÀ EUROPEE, 2006, p. 5, tradução nossa).⁵⁴

As características do Programa LEADER influenciaram diretamente outros programas de desenvolvimento rural em diversos países, inclusive na América Latina. Conforme afirmou Ghesti e Silva (2016, p. 200) e também Favareto (2010, p. 299). Houve incentivo por parte de organismos multilaterais internacionais como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Banco **Interamericano de Desenvolvimento (BID)**, o **Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)** e o Banco Mundial, para que a mesma abordagem de desenvolvimento fosse implantada na América Latina.

Assim, a abordagem territorial teve origem na Europa, em países considerados do centro do capitalismo mundial e, certamente, por essa condição poderiam ser “exemplos” a serem seguidos pelos países periféricos, como os latino-americanos. Desta forma ocorreu uma disseminação de programas de governos, utilizando propostas semelhantes à adotada pelo Programa LEADER na Europa. É o caso do Instituto Colombiano de Desenvolvimento Rural (INCODER), na Colômbia; do Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (INTA), na Argentina; da Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), no México; e do PRONAT, no Brasil (GHESTI e SILVA, 2016, p. 220).

⁵⁴ Texto original: “Fin dall’inizio (1991) Leader ha fornito alle comunità rurali della UE gli strumenti per svolgere un ruolo attivo alla definizione del loro futuro. Nel tempo lo strumento Leader ha subito diverse evoluzioni, come il resto della PAC. Dalle informazioni e valutazioni degli operatori locali Leader emerge come strumento che ha fornito ottime prove in situazioni e tipologie di aree differenti, permettendo di adattare le politiche di sviluppo rurale a esigenze locali tra loro diversissime. Per queste ragioni Leader è divenuto parte integrante della politica di sviluppo rurale. Incoraggiando la partecipazione locale all’elaborazione e all’attuazione di strategie di sviluppo sostenibile, l’iniziativa Leader può rivelarsi una risorsa preziosa per le future politiche di sviluppo rurale.” (COMUNITÀ EUROPEE, 2006, p. 5).

No caso brasileiro, o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA) assessorou diretamente a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) na implantação do PRONAT em 2004. Estes organismos, em geral, são instituições transnacionais de consultoria especializadas em desenvolvimento de estratégia e atuação em parcerias público-privadas⁵⁵ (FAVARETO, 2010; MANZONI NETO, 2013). Esta participação do IICA na implantação do PRONAT, em certa medida, repete no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva aquele formato do planejamento feito para a política dos eixos no governo de Fernando Henrique Cardoso. Obviamente, que se trata de planejamentos de dimensões e escalas diferentes, mas que não deixaram de ser uma “privatização” do planejamento de uma política de governo.

A abordagem territorial é aplicada por estas agências multilaterais, apoiadas pelo Banco Mundial, em boa parte do mundo ocidental, tanto nos países ditos desenvolvidos, quanto nos países “em desenvolvimento” e serve como um modelo esquemático de aplicação das políticas públicas ou de governos, em formatos racionalizados na forma de plataforma gerencial originada a partir de diagnósticos amplos e genéricos.

O conhecimento sobre a abordagem territorial, segundo Favareto (2010), foi incorporado por:

[...] agências internacionais de apoio à cooperação e ao desenvolvimento, fundos de financiamento e organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), o Banco Mundial, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Como se sabe, é enorme a influência desses organismos na definição das políticas, sobretudo dos países da periferia e da semiperiferia do capitalismo mundial. O que se deve tanto ao papel financiador de muitos desses organismos, como, talvez especialmente, ao fato de funcionarem como uma espécie de pivô, por meio do qual gira uma articulação muito peculiar de interesses e competências envolvendo os campos acadêmico, político, econômico, em cuja dinâmica ocorre um movimento de legitimação recíproca entre os conhecimentos produzidos cientificamente, a definição de políticas no âmbito de países e governos locais, e a normatização dos procedimentos por esses organismos internacionais. (FAVARETO, 2010, p. 300).

Estas empresas e organismos internacionais trabalharam na divulgação da abordagem territorial entre os países periféricos e articularam a ideia deste novo modelo no intuito de promover o desenvolvimento “sustentável”, aplicando outros mecanismos inerentes ao

⁵⁵ As parcerias pública-privadas (PPPs), segundo Brito e Silveira (2005, p. 8-9), são “uma forma de provisão de infraestruturas e serviços públicos em que o parceiro privado é responsável pela elaboração do projeto, financiamento, construção e operação de ativos, que posteriormente são transferidos ao estado. O setor público torna-se parceiro na medida em que ele é comprador, no todo ou em parte, do serviço disponibilizado. O controle do contrato passa a ser por meio de indicadores relacionados ao desempenho na prestação do serviço, e não mais ao controle físico-financeiro de obra”.

conceito de território, como a participação social no planejamento e na execução dos projetos. Além disso, estas empresas fazem um trabalho junto ao meio acadêmico, em diferentes países com potencial para a aplicação da abordagem territorial, e conseguem abrir os caminhos para a aceitação dos governos. Uma vez que o assunto é incorporado pela academia, tem, então, a outorga da cientificidade e, por sua vez, gera uma espécie de certificado de racionalidade e aplicabilidade voltado para o desenvolvimento, para, então, ser apresentado aos representantes do Estado. De acordo com Santos (2015, p. 259):

[...] quem produz, quem comanda, quem disciplina, quem normaliza, quem impõe uma racionalidade às redes é o mundo. Esse mundo é o do mercado universal e dos governos mundiais. O FMI, o Banco Mundial, o GATT, as organizações internacionais, as universidades mundiais, as Fundações que estimulam com dinheiro forte a pesquisa, fazem parte do governo mundial, que pretendem implantar, dando fundamento à globalização perversa e aos ataques que hoje se fazem, na prática e na ideologia, ao Estado territorial.

Neste contexto, enquanto pesquisadores, também estamos alinhados a esta racionalidade, permitindo que as nossas pesquisas convalidem atuações/inferências nos territórios, mas também podemos tecer críticas contundentes ao processo de racionalização dos espaços. Assim, as organizações multilaterais, ao ampliar suas participações na elaboração de planos territoriais “estratégicos”, despontam como “agentes produtores e distribuidores de informações estratégicas sobre o funcionamento dos territórios nacionais, as quais se apresentam como recurso estratégico, utilizando de forma seletiva e hierárquica” (MANZONI NETO, 2013, p. 110). Apesar do planejamento ser feito na base, com a participação social, o “desenho” dos processos são preestabelecidos por estas organizações.

Segundo Manzoni Neto (2013, p. 110): “Há em muitos dos serviços de consultoria estratégica, uma nova forma de imposição lógica hegemônica do conhecimento, inclusive do território”. Na mesma direção, Meneses (2004) levanta uma reflexão sobre a imposição do modelo estratégico apresentado por estas empresas de consultoria e “oferecido” aos países periféricos como o Brasil: “Na maioria dos casos, as consultorias não são um diálogo de saberes, mas um monólogo dentro do campo científico ocidental” (MENESES, 2004, p. 742; *apud*; MANZONI NETO, 2013, p. 110).

Diante do exposto, entendemos que o movimento de expandir e propagar estratégias de desenvolvimento que utilizem a abordagem territorial ficaram por conta de organizações multilaterais internacionais, que seguiram um modelo pré-programado de ordenação e

readequação de territórios, “transformando-os” em espaços produtivos que pudessem seguir dinâmicas orientadas pelas suas potencialidades socioeconômicas e culturais.

No Brasil, a abordagem territorial foi intermediada pelo Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA). Apesar da reflexão crítica levantada por Manzoni Neto (2013), consideramos que, para a década de 1990, quando este Instituto começou a divulgar esta abordagem, o país estava num momento histórico de ajustes neoliberais e não havia “soluções” para os sujeitos dominados e excluídos do campo; então, parece salutar o esforço do poder público em “testar” a abordagem territorial.

A abordagem territorial teve origem com a “observação da dinâmica regional italiana”, que ficou conhecida como “Terceira Itália”, área correspondente ao centro e nordeste da Itália. Esta região passou a ser analisada e estudada porque:

Apresentava elevadas taxas do emprego industrial e um excelente desempenho das exportações, sendo que estes resultados não eram oriundos de políticas regionais efetuadas de cima para baixo, mas sim de articulações entre as empresas internas à própria região. (CORRÊA, 2009, p. 25).

No entender deste autor, o economista italiano Giacomo Becattini estudou a estrutura da Terceira Itália, com destaque para a “matriz produtiva baseada em uma forte presença de pesquisa mensal de emprego (PME) e no seu perfil de especialização industrial.” (CORREA, 2009, p. 25). Desta forma, surgia, na Itália,⁵⁶ uma possibilidade de desenvolvimento endógeno num momento que era propício aos negócios envolvidos na globalização⁵⁷ e não na concentração de esforços locais, ou seja, no território. Para Schneider *et al.* (2015):

A abordagem territorial representa uma tentativa de superação do enfoque setorial das atividades econômicas (agricultura, indústria, comércio, serviços), bem como da dicotomia espacial entre o rural versus urbano ou o campo versus cidade. Nessa abordagem, as dicotomias e os antagonismos são substituídos pelo enfoque na diversidade de ações, estratégias e trajetórias que os atores (indivíduos, empresas ou instituições) adotam visando sua reprodução social e econômica. Adotar tal perspectiva possibilita enxergar com maior clareza a diversidade e a heterogeneidade social e econômica dos territórios. (SCHNEIDER *et al.*, 2015, p. 71-72).

⁵⁶ Na Itália, segundo Veiga (2000), “mais de 96% dos estabelecimentos agrícolas são familiares; 75% das terras agrícolas pertencem aos agricultores familiares; 86% de todo o trabalho agrícola é realizado pelos próprios agricultores e seus familiares; 75% dos responsáveis por estabelecimentos agrícolas continuam a ser única e exclusivamente agricultores.” (VEIGA, 2000, p. 23).

⁵⁷ Com o processo de globalização algumas regiões da Itália viram a desigualdade social aumentar e uma estagnação do ponto de vista produtivo. A circulação de capital começa a passar pelos grandes eixos que formam a cadeia mundial, mas não chegam em algumas regiões. As políticas públicas tradicionais não dão conta de acompanhar a lógica do mercado. Disso surgem os primeiros lampejos de reestruturação das políticas públicas focadas no conceito de território com a proposta de desenvolvimento territorial (CORRÊA, 2009, p. 25).

O debate em torno da abordagem territorial caminhou na direção de propor formatos de políticas públicas dinâmicas e proativas que ultrapassassem o foco setorial e avancem na construção de pautas locais e plurais, considerando a diversidade dos “atores” envolvidos. O foco na potencialidade dos “atores” locais para identificar seus problemas e discutir soluções e alternativas, apesar de já ter sido experimentado em outros países, é novidade no histórico das políticas com potencialidades de interferências no território brasileiro. Começa a se falar de inclusão, de participação social e, sobretudo, de combate à pobreza pelas vias do desenvolvimento endógeno e “não imposto”⁵⁸ por um grupo de planejadores do governo.

Concomitantemente com as políticas de abordagem territorial, as políticas setoriais continuam desempenhando suas funções no atendimento aos setores de *commodities*, pecuária extensiva, indústria etc. Em geral, são políticas que atendem às frações de classes dominantes, as mesmas que ditaram as regras da formação espacial brasileira ou estavam presentes na formação dos latifúndios e dos domínios de mercado específicos.

Em contrapartida, a abordagem territorial trouxe um “alento” para os dominados, por tratar de um viés que parte da concepção de desenvolvimento não apenas vinculada ao crescimento econômico. Mais do que desenvolvimento, os “atores” de um território são vistos como participantes ativos do planejamento das suas próprias vidas e dos rumos que o território tomará. Temos, de um lado, políticas que continuam com o foco no desenvolvimento econômico, neste caso as setoriais, e, de outro, a proposta territorial com uma nova concepção de desenvolvimento.

2.2 Abordagem territorial de desenvolvimento: eis que o território vai para as políticas

O termo abordagem territorial consolidou-se por intermédio de planos elaborados por assessorias privadas, destinados aos governos, e que, ao serem postos em prática, acabaram por instigar o meio acadêmico a refletir acerca desta temática. Evidentemente que esta pesquisa, inclusive, é um exemplo dessa condição, na medida em que nos propomos a avaliar a política. Segundo Schneider e Tartaruga (2004):

[...] a abordagem territorial aparece como uma noção que permitiria explicar o papel do contexto e do espaço social como fator de desenvolvimento. Como se sabe, o enfoque territorial tem ensejado propostas concretas de intervenção estatal, a exemplo do programa LEADER na União Europeia, do programa de empoderamento

⁵⁸ A imposição agora vem do próprio mercado e das consultorias especializadas em estratégia territorial (MANZONI NETO, 2013, p. 110).

comunitário nos Estados Unidos, das mesas de concertação e dos sistemas locais de produção agrícola no Peru, da produção agroecológica de frutas no Chile e, no Brasil, do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Esses exemplos indicam uma clara preocupação instrumental e normativa, pois o território (a unidade de referência deste enfoque) passa a ser entendido como uma unidade de observação, atuação e gestão do planejamento estatal. (SCHNEIDER e TARTARUGA, 2004, p. 100, grifo nosso).

Pela explicação dos autores, trata-se, a abordagem territorial, de uma aproximação entre a realidade social e a do espaço em que os sujeitos vivem. É uma tentativa de diagnosticar problemas impeditivos ao desenvolvimento que estejam entre a sociedade e os locais em que vivem. Portanto, a abordagem territorial exige uma “leitura” do território enquanto ferramenta de diagnóstico, planejamento e implementação de políticas governamentais. Ela teve origem em experiências europeias, que abordaremos mais à frente, e influenciou programas brasileiros voltados para sujeitos excluídos do sistema produtivo de mercado. Schneider e Tartaruga (2004) pontuam que o conceito de território para a abordagem territorial serve como uma “unidade de observação”. Quanto ao conceito discutido na Geografia, argumentam que:

[...] a geografia, que reivindica um caráter analítico e conceitual ao território, também vem discutindo intensamente esse novo uso do território. Na perspectiva disciplinar da geografia, contudo, o território assume uma conotação menos instrumental e se liga, inequivocamente, à discussão da projeção espacial do poder. Percebe-se assim, que a forma como é tratado o território diferencia-se substancialmente do debate sobre a abordagem territorial do desenvolvimento rural. (SCHNEIDER e TARTARUGA, 2004, p. 100, grifo nosso).

Conforme apresentado, embora a abordagem territorial busque uma fundamentação geográfica para o conceito de território, distancia-se ao lançar um modelo prático de aplicação. Esta diferenciação apontada por Schneider e Tartaruga (2004), reforça o conceito de território de Santos (2018) apresentado anteriormente.

Na abordagem territorial, ao mesmo tempo que o território considera as relações de poderes dos sujeitos, também é receptáculo e recorte geográfico. No entanto, trata-se de um território que, *a priori*, não foi percebido pelos sujeitos fins das políticas de desenvolvimento territorial. Embora haja critérios sistemáticos adotados para delimitar o território, esta construção metodológica ancorada na abordagem territorial percebe aspectos subjetivos através de um equacionamento (im)positivo para identificar as culturas, identidades, processos produtivos e divisões regionais preexistentes (microrregiões do IBGE).

Compreender esta adaptação do conceito da categoria geográfica território para o desenvolvimento territorial é fundamental para avançarmos na análise das políticas governamentais que utilizam o território como base conceitual. E, a nosso ver, o conceito de território na Geografia que mais se aproxima da adaptação instrumental utilizada pelas políticas de desenvolvimento territorial, é o específico de território usado, abordado no primeiro capítulo, de Santos e Silveira (2008):

O território revela também as ações passadas e presentes, mas já congeladas nos objetos, e as ações presentes constituídas em ações. No primeiro caso, os lugares são vistos como coisas, mas a combinação entre as ações presentes e as ações passadas, às quais as primeiras trazem vida, confere um sentido ao que preexiste. Tal encontro modifica a ação e o objetivo sobre o qual ela se exerce, e por isso uma não pode ser entendida sem a outra. As configurações territoriais são o conjunto dos sistemas naturais, herdados por uma determinada sociedade, e dos sistemas de engenharia, isto é, objetos técnicos e culturais historicamente estabelecidos. As configurações territoriais são apenas condições. Sua atualidade, isto é, sua significação real advém das ações realizadas sobre elas. (SANTOS e SILVEIRA, 2008, p. 247-248).

No conceito de território usado, de Santos e Silveira (2008), são consideradas as ações e os objetos como eventos no espaço, que através dos seus inter cruzamentos temporais e espaciais dão origem ao território usado, ou seja, o território percebido pelo que está impresso nos objetos (que contém ações passadas e presentes). Por esta perspectiva, entendemos que é possível o território usado ser modificado por planejamentos e políticas que adotam a abordagem territorial de desenvolvimento.

Ressalta-se que, nas últimas décadas do século XX, o planejamento do chamado desenvolvimento regional consolidou a produção de espaço nacional e de espaços regionais que promoveram a produção agrícola mecanizada em alta escala para a produção de *commodities*, respondendo às políticas públicas criadas com vistas à ampliação da produção para exportação.

A integração nacional implementada na sétima década do século XX, sob planejamento autoritário, mas, sobretudo, a produção global-local implementada na lógica das redes, já nos anos noventa, fomentou pontos luminosos que foram sendo estimulados com políticas e recursos, enquanto os demais territórios, mediante discurso de afastamento do Estado da economia e o “Custo Brasil”, se tornavam bolsões de pobreza e de desesperança.

Assim, a abordagem territorial surgia como alternativa para atender as classes não contempladas pela regionalização da produção agrícola (expansão do território produtivo).

Estas frações de classes dominadas, excluídas do eixo produtivo direcionado pelo desenvolvimento e deslocadas em grande parte para as cidades, muitas vezes aderiram a movimentos sociais de luta pela terra e/ou por ressignificações de suas culturas ligadas ao campo.

Fernandes (2005, p. 31) considera estes movimentos como socioterritoriais, pois “têm o território não só como trunfo, mas este é essencial para sua existência. Os movimentos camponeses, os indígenas, as empresas, os sindicatos e os estados podem se constituir em movimentos socioterritoriais e socioespaciais”. O esforço que Fernandes (2005) faz é de tratar os movimentos sociais de forma geográfica.

Os movimentos sociais que foram amplamente reprimidos na ditadura militar (1964-1982), no Brasil, voltaram a se organizar nos anos oitenta e chegaram aos anos noventa fortalecidos. Segundo Schneider (2010, p. 514), “deixaram de ser apenas reivindicativos e contestatórios, passando também a ser proativos e propositivos”, somado a isso, houve uma organização da sociedade civil em ONGs, associações e cooperativas, que incorporaram as demandas por políticas públicas para frações de classes excluídas. Isto contribuiu para pressionar o governo em relação às demandas de assentados e “pequenos” agricultores, que, segundo Schneider (2010, p. 515), repercutiu nas discussões “da agricultura familiar e de seu potencial como modelo social, econômico e produtivo para a sociedade brasileira”.

É neste bojo que surgem os primeiros debates que resultaram na criação do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1995, pela Resolução nº 2.191 (24/08/1995) e, instituído em 1996, pelo Decreto nº 1.946 (28/06/1996). No entanto, este desdobramento não aconteceu sem as reivindicações relatadas por Schneider (2010):

As lutas por crédito, por melhoria de preços, por formas de comercialização diferenciadas, pela implementação da regulamentação constitucional da previdência social rural, por proteção contra a desregulamentação e a abertura comercial indiscriminada (promovida no âmbito dos acordos do Mercosul), fizeram a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura) aliar-se a outros movimentos emergentes, como o Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNTR), ligado à CUT, que havia sido criado em 1988. Daí emergiram formas de mobilização e lutas que produziram grande impacto político, tais como as Jornadas Nacionais de Luta, logo a seguir transformadas no Grito da Terra Brasil, movimento anual que persiste até hoje. (SCHNEIDER, 2010, p. 515).

A pauta de demandas relacionadas à agricultura familiar desdobrava-se, em função da exclusão social, por uma lacuna de políticas públicas ou de governo para estes grupos durante o período ditatorial. A partir da redemocratização, com os primeiros avanços no sentido da

materialização de assentamentos pela reforma agrária, os problemas deslocaram-se para estes sujeitos permanecerem no campo, produzindo em escala familiar e comercializando a produção no mercado da cidade. Para isso, era preciso uma cadeia de fatores interligados, como terra, crédito e comercialização, que pudessem sustentar a produção no campo.

Este processo de lutas dos movimentos sociais repercutiu na criação de programas como o PRONAF, o PRONAT e o PTC; que contribuíram para as frações de classes dominadas pautarem suas demandas e desencadear debates de novas possibilidades de resistência no campo.

Destes sujeitos excluídos do campo, parte deles conseguiu se estabelecer no campo via programas de reforma agrária ou de crédito fundiário. Vale ressaltar que no sul do Mato Grosso, atual Mato Grosso do Sul, sobretudo no extremo sul do estado, na região da CAND (Colônia Agrícola Nacional de Dourados), existem vários municípios em que prevalecem as propriedades voltadas para a agricultura familiar, que foram consolidadas em diferentes momentos históricos. Normalmente isso ocorre em decorrência de alguma política específica, como foi o caso da CAND na região do TGD, no final dos anos 1940. Houve também assentamentos pela reforma agrária concentrados em Rio Brillhante e Nova Alvorada do Sul. Apesar disso, nem sempre o padrão de pequena propriedade é significado de desconcentração das terras.

Há que se reconhecer que o movimento de luta pela terra, que se intensificou nos anos pós-redemocratização, do final do século XX, se estabeleceu como foco de resistência ao padrão hegemônico de terra concentrada, tendo contribuído para que, naquele momento, vários municípios estivessem em processos de reversão da supremacia da população urbana, com crescimento da população rural.

Em Mato Grosso do Sul, por exemplo, durante as duas gestões do governo José Orcírio dos Santos (Zeca do PT), de 1999 a 2007, pode-se citar vários municípios com números importantes de assentamentos e que impactaram na análise da distribuição da população rural e urbana: Bataguassu, Bela Vista, Bonito, Campo Grande, Caarapó, Chapadão do Sul, Corumbá, Dois Irmãos do Buriti, Dourados, Eldorado, Glória de Dourados, Iguatemi, Itaquiraí, Maracaju, Sidrolândia, Rio Brillhante, Nova Alvorada do Sul, Nova Andradina, Naviraí, Ponta

Porã e outros, conforme o relatório de dados de 2017 do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária)⁵⁹.

Enfim, na gestão de dois mandatos do governador Zeca do PT, os movimentos sociais pela terra encontraram possibilidades de organizarem-se em suas reivindicações, o que permitiu a efetivação de assentamentos por todo estado. Dos municípios que compõem o TGD, em seis (6) efetivaram-se assentamentos durante o referido governo: Caarapó, Dourados, Glória de Dourados, Juti, Rio Brillhante e Nova Alvorada do Sul. Estes assentamentos, e não apenas os que ocorreram entre 1999 a 2007, justificam a implantação de política governamental pelo prisma da abordagem territorial de desenvolvimento, como objetivo de estruturar estes sujeitos assentados no processo produtivo e possibilitar que permaneçam em suas terras.

Deste modo, como induzir desenvolvimento para sujeitos com histórico de atividades e identidades ligadas ao campo, que foram assentados via reforma agrária, mas não conseguem subsistir em seus lotes por falta de crédito para desenvolver uma produção familiar, ou então, sujeitos aldeados em “reservas” indígenas e comunidades quilombolas?

Para encontrar propostas para este problema, o governo Lula adotou a abordagem territorial como método de execução de algumas políticas públicas, tais como o PRONAT e o PTC, objetos de análise nesta pesquisa. São programas que substituem o antigo modelo de desenvolvimento pautado apenas no crescimento setorial e que passaram a adotar uma concepção endógena de planejamento e execução de medidas que permitiriam o almejado desenvolvimento.

2.3 Processo de implantação da abordagem territorial no Brasil

Nos anos 1990, conforme abordamos anteriormente, houve um avanço significativo na aplicação da política territorial no Brasil, quando a agricultura familiar ganhou espaço na agenda governamental. De todo modo, o viés territorial entrou nas políticas públicas brasileiras em 1995, com a implantação do PRONAF⁶⁰ – Programa Nacional de Fortalecimento

⁵⁹ Dados disponíveis em: <http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>. Acesso em: 18 mar. 2019.

⁶⁰ Segundo Souza e Hespanhol (2016), “em 1995 foi criado o PRONAF que impulsionou os debates sobre a agricultura familiar no Brasil e foi fundamental para o reconhecimento desta categoria de produtores rurais. Nos anos 1990 os municípios foram incentivados a instituir os seus Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), os quais receberam a incumbência de elaborar os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR), para terem acesso à linha de crédito do PRONAF denominada ‘Infraestrutura e Serviços Municipais’. Um dos princípios dessa linha de crédito do PRONAF foi propiciar a

da Agricultura Familiar –, com o principal objetivo de facilitar o crédito para a agricultura familiar.

O PRONAF é resultado de demandas levantadas por movimentos sociais⁶¹ e da Política de Valorização da Pequena Produção (PROVAP), que havia sido criada ainda no governo Itamar Franco (1992-1995). O papel dos movimentos sociais foi fundamental para que o “pequeno” agricultor, em grande parte um sujeito com baixa capacidade de investimento e produção e/ou empobrecido, fizesse parte da agenda das políticas governamentais públicas.

Sobre os movimentos sociais, Grzybowski e Delgado (1986) afirmam que

No caso brasileiro, o caráter autoritário e conservador da intervenção do Estado pós-64, a preservação da estrutura de poder no campo, e a acelerada expansão industrial associada à internacionalização da economia levaram a que o processo de modernização agrícola dos anos 70 exacerbasse, por um lado, a subordinação aos interesses agroindustriais e financeiros dos segmentos de produtores e trabalhadores rurais que se integraram e, por outro, a marginalização e/ou expulsão dos não integrados. (GRYBOWSKI e DELGADO, 1986, p. 214).

O exposto nos remete ao debate encampado pelos movimentos sociais de luta pela terra ou por condições de se manter no campo. A modernização agrícola acentuou o processo de desterritorialização de trabalhadores do campo, ao passo que precisaram migrar para as cidades. Antes disso, outros processos já haviam provocado efeitos semelhantes, como, por exemplo, a crise do café e a industrialização no começo do século XX.

No contexto destas lutas por políticas públicas que incluíssem os “pequenos” produtores e os demais marginalizados do campo, o despontar da abordagem territorial, mesmo que idealizada por organismos multilaterais, com vínculos ao mercado, permitiu possibilidades de inclusão social e de desenvolvimento “sustentável”.

Nas palavras do secretário de Desenvolvimento Territorial, Humberto de Oliveira (2015):

participação da sociedade nas decisões sobre os incentivos a serem oferecidos às localidades, bem como promover o associativismo rural e a participação política dos agricultores familiares. Com a efetivação do PRONAF foi delineado o caminho para uma nova fase do rural brasileiro, mesmo que muito haveria de se discutir posteriormente sobre a heterogeneidade do rural e a diversidade da produção familiar e o seu papel no desenvolvimento local.” (SOUZA e HESPANHOL, 2016, p. 382/83).

⁶¹ Numa publicação comemorativa dos 20 anos do PRONAF promovida pelo MDA, Bianchini (2015) dedica a obra aos movimentos sociais a seguir: “Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), à Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), aos Movimentos integrantes da Via Campesina, entre eles o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), pela determinação de seus dirigentes, agricultores e agricultoras e técnicos, na construção desta política” (BIANCHINI, 2015, p. 5). Estes movimentos sociais foram basilares para o percurso do desenvolvimento de políticas que possibilitaram a abordagem territorial nos anos 2000.

A experiência de usar uma abordagem territorial em políticas públicas para o mundo rural é anterior ao governo Lula, somente na sociedade civil e, em algumas experiências de organismos internacionais, em parceria com o Governo Federal, mas não se usava este conceito de território, ainda era uma regionalização, ou se usava mesmo era o “desenvolvimento local”, então tinha uma experiência na Bahia que é hoje o Território do Sisal, que era um Conselho Regional na região do Sisal, chamava assim, não usava o conceito de território, na região do Sisal tinha o CODES, que era o Conselho de Desenvolvimento da Região do Sisal, tinha lá na região Nordeste também no Rio Grande do Norte, um agência de desenvolvimento regional no Seridó, tinham outras experiências de governos estaduais, como é o caso do governo de Santa Catarina, com plano de regionalização do estado de Santa Catarina, como outros estados, como o de Pernambuco, então existia várias experiências de regionalização. Eu digo isso, porque nós começamos o debate de desenvolvimento territorial no antigo CNDR que é anterior ao CONDRAF [...], aí sim, ou seja, o debate começou ainda no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS - no final do Governo FHC, trazido esse debate muito pelo professor José Elias da Veiga, ou seja, veio da academia, uma discussão sobre esse tema do território, sobre a importância do território, mas ainda um debate muito conceitual, não tinha aqui nenhum projeto aqui com essas características territoriais ou usando o conceito de território. (OLIVEIRA, 2015).

Conforme o exposto, a abordagem territorial ganha lugar e interesse nas políticas públicas somente no governo Luiz Inácio Lula da Silva. Antes disso, as experiências mais próximas da abordagem territorial aconteceram no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, que depois tornou-se o CONDRAF.

O secretário lembra de experiências pontuais em algumas unidades da Federação, como: Bahia, Rio Grande do Norte e Santa Catarina. São ações no sentido de promover regionalizações. As escalas variam da perspectiva local à regional. Para a Geografia, são conceitos diferentes de território, mas contribuíram para uma aproximação da abordagem em questão.

Vale ressaltar que docentes da UFMS e UEMS (no final dos anos 90) participaram de projetos ligados ao Plano de Desenvolvimento Regional para o estado de Mato Grosso do Sul que criariam os chamados Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDES. O Governo do Estado de Mato do Sul criou oito regiões⁶² e oito conselhos regionais, de modo que a Região da Grande Dourados⁶³ também foi contemplada com um COREDE com o mesmo nome. São

⁶² Que são: “Alto Pantanal, Sudoeste, Norte, Central, Bolsão, Grande Dourados, Leste e Sul-Fronteira.” (ABREU, 2008, p. 129). O COREDE Grande Dourados corresponde a todos os municípios do atual TGD, com exceção de Maracaju.

⁶³ Notícia veiculada no site Dourados News em 08/11/2001 aborda sobre o COREDE da Grande Dourados: “Os 13 municípios que compõem a Grande Dourados (Caarapó, Deodópolis, Douradina, Dourados, Fátima do Sul, Glória de Dourados, Itaporã, Jateí, Juti, Maracaju, Nova Alvorada do Sul, Rio Brillhante e Vicentina), juntos elaboraram o P. D. R. (Plano de Desenvolvimento Regional). Este plano terá como finalidade traçar o desenvolvimento da Grande Dourados a médio e longo prazo, sendo que para chegar a esta realidade foram necessários vários fóruns, com a presença de mais de 1.000 (Mil) representantes de diversos setores dos municípios, chegando ao final das

processos que contribuíram para a consolidação da atual abordagem territorial que, na verdade, nasceu regional durante o governo José Orcírio dos Santos.

A experiência de Mato Grosso do Sul, além da parceria com as universidades públicas (UFMS e UEMS) para elaboração dos COREDES⁶⁴, baseou sua metodologia em documento encomendado a uma empresa privada de planejamento, a Macoplan – Prospectiva & Estratégia, de Brasília – que desenvolveu o documento “Cenários e Estratégias de Longo Prazo MS 2020”, que serviu de base para o Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável (PRD), que originou os conselhos regionais (Dantas, 2004, p. 44).

O formato do planejamento e execução dos COREDES aproxima-se bastante das diretrizes do PTC, baseado na participação social com a formação de conselhos, semelhantes aos colegiados. Conforme Dantas (2004, p. 74), o COREDE da Região da Grande Dourados foi “o primeiro a elaborar o seu plano, servindo assim, de laboratório” para consultorias e universidades. Isto demonstra a força da participação social na Região da Grande Dourados, desde a implantação dos COREDES.

Destaca-se, também, a proximidade dos recortes geográficos, que no COREDE da Grande Dourados, era composto por treze municípios: Caarapó, Deodápolis, Dourados, Douradina, Itaporã, Fátima do Sul, Glória de Dourados, Juti, Jatei, Maracaju, Nova Alvorada do Sul, Rio Brillhante e Vicentina. Destes municípios, apenas Maracaju não faz parte do Território da Grande Dourados.

discussões em uma carteira de 82 (oitenta e dois) projetos para o desenvolvimento da Grande Dourados, que culminará num processo de mudança social, o qual buscará o crescimento econômico com qualidade de vida e uma eqüidade [sic] social sem a degradação do meio ambiente”. Disponível em: <http://www.douradosnews.com.br/arquivo/coredes-reune-13-municipios-da-grande-dourados-amanha-d7c60bbc21151838ccbc5ed9fcd5826>. Acesso em: 22 abr. 2017.

⁶⁴ Segundo Dantas (2004), os objetivos específicos dos COREDES são: “I – Promover a integração das instituições públicas e privadas que representam a comunidade organizada da região, visando concentrar esforços e recursos voltados para o desenvolvimento harmônico e integrado da região; II - elaborar e atualizar o Plano de Desenvolvimento Regional – PDR; III – acompanhar, propor e fiscalizar a execução das ações, programas e projetos previstos no Plano de Desenvolvimento Regional, sugerindo a adoção de medidas corretivas, quando for o caso; IV – promover a divulgação das potencialidades e oportunidades que a região oferece, visando atrair novos empreendimentos e investimentos, de acordo com as opções estratégicas definidas para a região; V – promover o debate permanente do processo de desenvolvimento da região, com a participação de agentes públicos e atores sociais; VI – agir em defesa dos interesses regionais perante os órgãos municipais, estaduais e federais e demais instituições públicas e privadas; VII – promover a realização de estudos e projetos bem como celebração de contratos e convênios, com organizações e entidades públicas e privadas, nacionais ou estrangeiras, que visem o desenvolvimento regional.” (DANTAS, 2004, p. 93).

Os COREDES concentram esforços na regionalização; já o CODETER na territorialização, mas ambos trabalham na perspectiva de participação social e parcerias público-privadas.

As características da Política Regional de Desenvolvimento Sustentável para o estado de Mato Grosso do Sul, implantada pelo governador Zeca do PT, com a formação do COREDE da Grande Dourados, de certa forma preparou e facilitou a implantação do PRONAT e PTC quanto à formação de grupos participativos para discutir estratégias políticas para o desenvolvimento.

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) foi criada como estrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2003, com a missão de articular a política territorial entre o poder público e a sociedade civil organizada, em direção ao desenvolvimento rural endógeno e sustentável. Um dos objetivos era promover a inserção de “atores” excluídos do processo produtivo e, com isso, buscar diminuir as desigualdades sociais locais. Assim, a secretaria propôs um novo modelo de desenvolvimento rural, baseado na abordagem territorial.

A estrutura do MDA durou até 2016, quando entrou em curso o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, considerado por Oliveira (2016, p. 207) como o golpe de 2016⁶⁵, por ter sido desencadeado por uma série de embates e pressões antidemocráticas, que vai da ruptura da conciliação de classes, passando pela contestação do resultado das urnas, chegando às práticas de “pautas bombas” e artimanhas políticas pelo então presidente da Câmara de Deputados, Eduardo Cunha. Uma das ações do desmonte do Estado foi a extinção do MDA, enquanto ministério autônomo, para atender a uma solicitação de ruralistas⁶⁶.

Tal solicitação foi encaminhada junto ao “vice-presidente” Michel Temer, por ruralistas, em abril de 2016, demandando a transferência de programas ligados ao MDA, ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e, por sua vez, a extinção do MDA como pasta autônoma. Além disso, foi solicitada uma avaliação da necessidade de manter a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

⁶⁵ Ver: OLIVEIRA (2016). Disponível em: <https://periodicos.furg.br/hist/article/view/6726/4414>. Acesso em: 23 fev. 2019.

⁶⁶ “Representantes do agronegócio que se reuniram na tarde desta quarta-feira (27), com o vice-presidente da República, Michel Temer, fizeram propostas para que ele, ao assumir a presidência, no eventual afastamento de Dilma Rousseff, integre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) à Pasta da Agricultura e avalie a necessidade de manter a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)” (Notícias UOL, 27/04/2016). Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2016/04/27/agronegocio-pede-a-temer-integra-cao-do-md-a-agricultura-e-fim-da-conab.htm>. Acesso em: 10 jan. 2017.

A materialização do citado golpe de 2016, com o *“impeachment”* da presidenta Dilma Rousseff, decorreria da conjuntura política instalada pelo fortalecimento dos projetos neoliberais, capitaneadas pelos setores hegemônicos do capital (industrial, financeiro e comercial). “Golpe de Estado pseudolegal, “constitucional”, “institucional”, parlamentar ou o que se preferir, mas golpe de Estado” (LÖWY, 2016, p. 65) que ocorreria à revelia dos resultados eleitorais, por meio de recursos da Constituição para a “fundamentação” do processo, mesmo não havendo comprovação de “crimes” julgados. A maioria dos parlamentares se empenhou por razões políticas e para atender ao mercado composto por sujeitos financiadores de campanhas eleitorais de todos os partidos.

O golpe constitucional de 2016 teve origem com o rompimento do pacto social estabelecido com as elites pelos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, mas fundamentalmente com a cooptação de segmentos da classe média, que acumularam renda e alteraram seus estilos de vida.

A despeito da escolha feita pelo nome da presidenta Dilma Rousseff para segundo mandato, em 2014, quando houve a conquista eleitoral para mais 4 (quatro) anos de governo, pelo Partido dos Trabalhadores, o contexto de crise que o capital impunha internacionalmente trouxe indisposição principalmente às elites ligadas ao capital rentista, que mobilizaram os setores industrial e ruralista para a mesma causa.

Junto a tudo isso, dois fatores ainda foram importantes e colaboraram com a quebra democrática: 1º) o comportamento do candidato derrotado, Aécio Neves⁶⁷ e seu partido, PSDB, que questionaram o pleito, contribuindo para a deslegitimidade do processo eleitoral; 2º) o desejo de ganhar o direito de governar do então vice-presidente Michel Temer, que assumiria a presidência da república, interinamente, sob o controle dos aliados da oportunidade e que foram sendo destilados em processos de delação premiada e processos de crime de corrupção, assim como o próprio presidente interino.

Deu-se início ao desmonte das estruturas de Estado construídas nos governos anteriores, sob o comando do Partido dos Trabalhadores, mas, não para ser conduzido pelos neoliberais democratas, como sonhavam os “tucanos”, mas pelo neoliberalismo do “baixo clero⁶⁸”, que acabou instalado no governo pela força das urnas, agora valorizadas.

⁶⁷ Para mais detalhes ver reportagem sobre o pedido de auditoria das urnas eletrônicas feito por Aécio Neves: Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,psdb-de-aecio-neves-pede-auditoria-na-votacao,1585755>. Acesso em: 20 fev. 2019.

⁶⁸ O “baixo clero” da política brasileira é composto por um grupo de políticos inexpressivos; em geral seus votos estão à venda. Um exemplo de político deste grupo é o atual presidente Jair Bolsonaro, que fez parte do “baixo clero” por 30 anos como

Este processo comprometeu a estrutura das políticas públicas que vinham sendo executadas por conta da “reestruturação” dos ministérios, mas não apenas. Esta demanda de extinção do MDA nasceu quando a fração de classe de ruralistas (dominantes) percebeu a oportunidade de “podar” um ministério com ações crescentes na contramão do agronegócio. Com a conflagração final do *impeachment*, tal reivindicação foi atendida e, desde 2016, as atividades do MDA foram agrupadas à Casa Civil. Na medida em que as secretarias ligadas ao MDA foram perdendo autonomia com esta “reformulação”, os programas também foram adormecidos, para serem esquecidos. Isso é politicamente mais eficiente do que decretar seu fim.

Em poucos meses do governo de Michel Temer, a justificativa da necessidade de amplas reformas para promover um ajuste fiscal desencadeou as reformas ministeriais, a exemplo da “readequação” do MDA. Houve, também, a medida de congelamento dos “gastos” públicos⁶⁹ por 20 anos, a reforma trabalhista que flexibilizou as contratações, degradando as condições de trabalho e a inserção do debate da previdência em 2018, que permanece em pauta no governo de Jair Messias Bolsonaro, iniciado em 01/01/2019, com o Ministério da Economia em ampla sintonia com o mercado, defendendo amplamente a reforma da previdência, as privatizações, e a política de preço livre dos combustíveis.

Continua, assim, o projeto de desmantelamento do Estado com argumentos que demonizam a ampliação da estrutura estatal para ampliar os serviços à sociedade. Além do projeto neoliberal em curso, há também uma preocupação com as questões denominadas de “ideológicas”, que passam efetivamente pela total e irrestrita pressão sobre a escola e a universidade, identificadas como espaços de culto ao marxismo. Há restrição de direito de

deputado federal, tendo apresentado apenas dois projetos durante estas três décadas, ocupando cargo político. Para Messenberg (2010, p. 79), “de forma irônica, a elite parlamentar brasileira é denominada entre os membros da Câmara dos Deputados como ‘alto clero’, numa alusão ao Sacro Colégio Pontifício, que congrega os cardeais da Igreja Católica, e em oposição à grande parte do corpo de parlamentares, jocosamente identificados como ‘baixo clero’. Nesse grupo encontram-se, em geral, os deputados que não exercem, na avaliação dos próprios congressistas, papel relevante na estrutura organizacional da Câmara e nem se destacam durante os trabalhos legislativos. São aqueles que, inclusive, em virtude de sua inexperiência e inexpressiva atuação parlamentar, em termos de visibilidade de ação e posicionamentos, ocupam costumeiramente as últimas fileiras de cadeiras no plenário da Câmara.”

⁶⁹ A Emenda Constitucional nº 95 de 2016, alterou a Constituição Federal de 1988 para impor um teto aos “gastos” públicos por um período de 20 anos. Durante o andamento do Projeto de Emenda Constitucional, a “PEC dos Gastos Públicos”, houve manifestações em diversas partes do Brasil contra esta emenda. Segundo Rossi e Dweck (2016, p. 3), “o princípio básico da proposta é que o gasto público federal tenha crescimento real nulo, o que implicará uma redução do gasto público em proporção do PIB. Esse princípio pode ser identificado como um esforço de austeridade continuado que busca reduzir sistematicamente a participação do Estado na economia e, conseqüentemente, no crescimento econômico”.

expressão, com estudantes sendo incentivados a provocar professores para divulgação nas redes sociais.

Outro ponto de questionamento tem sido a exploração de *fake news*, criando um campo de desinformação altamente impactante, pautadas em valores religiosos e críticas a todo tipo de manifestação política e de liberdade de expressão. A questão de gênero também parece ter muita importância no governo que assumiu o Brasil em 2019. Nesse sentido, todas essas ideias têm servido para dar um tom midiático, pautado pelos ânimos das redes sociais; sobretudo o *Twitter* passou a ser *lócus* das ações do governo, lançadas pelo próprio presidente Jair Bolsonaro e seus filhos, mas também assumido por todos os integrantes do governo.

Os ministérios foram reconfigurados em janeiro de 2019, com o início do governo de Jair Bolsonaro, e as políticas para a agricultura familiar ficaram sob incumbência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. Levando em consideração que o MAPA atende especificamente aos interesses de grupos de produtores de *commodities*, em boa parte latifundiários, pode-se afirmar que fica evidenciado o direcionamento das políticas do governo, de modo que o atendimento das necessidades da agricultura familiar tem pouca capacidade de pressão e resolução no interior da pasta criada. Nada mais contraditório do que interesses de grupos tão divergentes, em escalas produtivas incompatíveis, de modo que segmentos das frações dominantes e das frações de classes dominadas estão sob a tutela de um mesmo ministério.

Anteriormente a essa configuração, entre 2003 e 2015, o governo brasileiro dedicou-se a propor novas vias de desenvolvimento para as frações menos abastadas e esquecidas do campo brasileiro. Mesmo sendo um modelo importado, a abordagem territorial despontava como possibilidade de concepções do rural e do agrário na geração de renda.

Surgia uma diferenciação no tratamento, pela “importância” econômica no planejamento estatal, entre estes grupos, em que o rural é “dicotomizado entre o agrícola e o agrário.” (FREITAS e GERMANI, 2012, p. 24-25). Governamentalmente (BRASIL, 2005) justifica-se a implantação e importância da abordagem territorial pelos seguintes aspectos:

Primeiro, porque o rural não se resume ao agrícola. Mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais enquanto tal são suas características espaciais: o menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas, a menor densidade populacional, o maior peso dos fatores naturais. Segundo, porque a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento. E, ao mesmo

tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa. Terceiro, porque na última década e meia tem se acentuado o movimento de descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços locais. Por fim, em quarto lugar, o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o desenvolvimento. (BRASIL, 2005, p. 8, grifo nosso).

Os motivos que justificam a adoção da abordagem territorial vão da nova visão do rural e do agrário até a possibilidade de aproximação social, passando pelo arranjo escalar e a tendência de descentralização das políticas públicas. São justificativas pautadas na leitura da tendência neoliberal, com propósito de “vencer” a exclusão social praticamente usando os “mesmos” artifícios pelos quais as frações de classes dominadas foram marginalizadas da estruturação do processo produtivo em rede.

Para o MDA, implantar a abordagem territorial nas políticas públicas significava, além de uma nova escala, uma nova metodologia de promoção do desenvolvimento. Nesta, o desenvolvimento poderia ser desencadeado por ações horizontais e não de “cima para baixo” como em outras políticas verticalizadas do poder público. Os “agentes locais” projetariam o futuro dos seus próprios territórios conforme seus pontos fortes e fracos.

Trata-se, portanto, de uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção, através da qual se pretende alcançar: a geração de riquezas com equidade; o respeito à diversidade; a solidariedade; a justiça social; a inclusão social. (BRASIL, 2005, p. 8).

A integração do território se materializaria pelas ações dos “atores sociais”, do processo produtivo já estabelecido pelo mercado e as políticas públicas (que eram de fato de governo) como um instrumento de intervenção e direcionamento para se alcançar, sobretudo, a inclusão social (certamente dos dominados do campo). Os documentos de 2003 e 2005 explicitam o compromisso com a redução da pobreza, o combate à exclusão social e às desigualdades sociais.

Não há dúvidas que a proposta de desenvolvimento territorial apresentada nestes documentos está alinhada ao neoliberalismo, ocorrendo uma espécie de imposição para que este desenvolvimento rural ocorra (GOMEZ, 2006). Neste mesmo sentido, Alcântara (2015, p. 19) afirma que “os lugares, independente das condições de vida que apresentem, não podem, ou não conseguem se manter isolados e alheios às influências, sejam elas de ordem positiva ou negativa do chamado contexto global.” Com isso, entende-se que, apesar dos aspectos

neoliberais impressos na abordagem territorial de desenvolvimento rural, é preciso considerarmos os aspectos positivos para os sujeitos que compõem as frações de classes dominadas.

A abordagem territorial adentrou ao cenário de políticas governamentais brasileiras como uma metodologia de desenvolvimento com propósitos e objetivos baseados no conceito de território. O PRONAT foi o primeiro programa implantado pelo MDA que adotou o desenvolvimento territorial como metodologia visando amenizar as desigualdades sociais no campo.

O documento com o título “Referências para um programa territorial de desenvolvimento rural sustentável”⁷⁰, lançado em 2003 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em conjunto com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável (CONDRAF), e o “Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais”⁷¹, apresentado em 2005, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, foram as primeiras diretrizes da proposta do desenvolvimento territorial. Estes documentos foram difundidos no governo Luiz Inácio Lula da Silva para referenciar e direcionar a política de desenvolvimento territorial. No caso do documento datado de outubro de 2003, sua apresentação ficou a cargo de Humberto Oliveira, então Secretário de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, sob o título “Criando condições para a valorização do território”:

A divisão territorial é muito antiga no mundo e, no Brasil, remonta aos tempos das capitanias hereditárias. No mundo contemporâneo, com o advento de novas tecnologias de comunicação e transporte, com as mudanças de paradigmas econômicos e sociais, também os modelos de divisão territorial tornaram-se obsoletos, ultrapassados. Os territórios são mais do que simples base física. Eles têm vida própria, possuem um tecido social, uma teia complexa de laços e de relações com raízes históricas, políticas e de identidades diversas, que vão muito além de seus atributos naturais, dos custos de transporte e de comunicações, e que desempenham função ainda pouco conhecida no próprio desenvolvimento econômico. A Ciência Econômica conhece bem os aspectos temporais (ciclos econômicos) e setoriais (agroindústria, por exemplo) da arte, mas a questão territorial ou espacial só recentemente vem sendo alvo de suas preocupações. As experiências bem-sucedidas de desenvolvimento territorial caracterizam-se sistematicamente pela ampliação do círculo de relações sociais nos planos político, econômico e social. Por mais que as condições naturais de

⁷⁰ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Referências para o desenvolvimento territorial sustentável. Brasília: CONDRAF/NEAD, 2003. p.1-30. Documento disponível em: <http://replica.iica.int/docs/B0612p/B0612p.pdf>. Acesso em 11 fev. 2019.

⁷¹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil. Brasília: SDT, 2005. p. 1-32. Documento disponível em: http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc_214-28-11-2012-11-32-675117.pdf. Acesso em: 11 fev. 2019.

solo, relevo e clima sejam importantes na determinação do desempenho dos territórios, não são poucos os casos em que os limites físicos foram vencidos pela capacidade organizativa, ou seja, pela construção de uma rede de relações que possibilitou ampliar as possibilidades de valorização da produção. O desenvolvimento rural deve ser concebido num quadro territorial, muito mais que setorial: nosso desafio será cada vez menos como integrar o agricultor à indústria e, cada vez mais, como criar as condições para que uma população valorize um certo território num conjunto muito variado de atividades e de mercados. O sucesso de certas regiões rurais dos países desenvolvidos na geração de ocupações produtivas não pode ser atribuído a uma composição setorial favorável. Os bons desempenhos na criação de empregos resultam de uma dinâmica territorial específica que ainda não é bem compreendida, mas que comporta provavelmente aspectos como a identidade regional, um clima favorável ao espírito empreendedor, a existência de redes públicas e privadas ou a atração do meio ambiente cultural e natural. A exploração desta nova dinâmica territorial supõe políticas públicas que estimulem a formulação descentralizada de projetos capazes de valorizar os atributos locais e regionais no processo de desenvolvimento. Estamos falando da construção de um novo sujeito coletivo do desenvolvimento, que representa a capacidade de articulação entre as forças dinâmicas de uma determinada região. Mas o desenvolvimento rural não acontecerá espontaneamente como resultado da dinâmica das forças políticas, econômicas, sociais e culturais que atuam no território. É preciso que, na elaboração das políticas capazes de promovê-lo, se transforme as expectativas que as elites brasileiras têm a respeito de seu meio rural, cujo esvaziamento social, cultural e demográfico é visto quase sempre como indicadores do próprio desenvolvimento. Muitos ainda não se deram conta de que as funções positivas que o meio rural pode desempenhar para a sociedade brasileira fundamentam-se no processo de descentralização do crescimento econômico e no fortalecimento das cidades médias. Nos últimos anos, algumas estratégias governamentais brasileiras emergentes já incluem formas de controle social e de participação de agentes sociais na definição de atividades produtivas, com metodologias participativas de gestão social, tendo como enfoque principal o local do produtor/empreendedor. Também os bancos e organizações internacionais e não-governamentais passaram a aprimorar ações nesse sentido no país e no mundo. No Brasil, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Rural, incorpora e assume este novo padrão proposto de desenvolvimento com base local, buscando soluções de sustentabilidade vista sob essa nova ótica. Para que as políticas públicas, sejam elas estatais ou não-estatais, materializem-se em ações que deverão modificar o território, redesenhando as características da vida coletiva, ampliando o quadro de oportunidades e agregando valor à produção dos diversos segmentos sociais, atores do referido território. (BRASIL, 2003, p. 5-7, grifos nossos).

Observa-se que o texto chama atenção para a proposição de que o desenvolvimento rural precisa ser concebido “num quadro territorial, muito mais do que setorial”. Nesse sentido, no discurso governamental a dinâmica territorial difere-se das políticas setoriais que são voltadas para os empreendimentos hegemônicos ligados ao crédito rural para investimento tecnológico e armazenamento da produção voltada para exportação. Ao contrário, as políticas territoriais partem das dinâmicas do território rural, a partir de demandas da base popular, permitindo o desenvolvimento endógeno com repercussões para todo o território através das pontes e relações entre os agricultores familiares, indígenas e quilombolas.

A política territorial em pauta pretende valorizar o local e suas condições culturais, econômicas e físico-naturais, ao que parece, envolvendo o proletariado pequeno produtor rural, para inseri-lo no mercado local. Observa-se o que o secretário da SDT, Humberto de Oliveira, na entrevista que nos concedeu em dezembro de 2015, em Brasília, expressou: *“Estamos falando da construção de um novo sujeito coletivo do desenvolvimento, que representa a capacidade de articulação entre as forças dinâmicas de uma determinada região”*.

Nesse caso, a intenção seria despertar a responsabilidade entre os sujeitos “locais” como atores do mesmo cenário na condução do espetáculo, que poderia fomentar o desenvolvimento local e sustentável. A crítica contundente ao modelo de desenvolvimento local-global dos anos 1990 e dos governos de Fernando Henrique Cardoso, diz respeito à geração de maior concentração de renda e desigualdades sociais porque sempre foi dominado por um setor da economia em um determinado território, gerando condições de expansão a poucos e estagnação da ampla maioria. Já a proposta territorial, do ponto de vista discursivo, carrega suas contradições, na medida em que não considera as diferenças de classes sociais e ao por fé na unidade pelo território.

De todo modo, são referências as análises e diagnósticos apresentados e debatidos no documento como um todo. Não é próprio de governos críticas a modelos de desenvolvimento hegemônicos, e essa não é uma situação isolada. Também na Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR⁷², implementada pelo Ministério da Integração (MI), por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), em seu documento inicial de 2003, a crítica aos governos e modelos de desenvolvimento anteriores está presente na base discursiva (LEITE, ABREU e JUNQUEIRA, p. 180-181).

Como mencionado, a partir de 2003 há uma frente de políticas para combater as desigualdades sociais. A PNDR foi uma delas, que utilizava a categoria região, mas, ao mesmo tempo, fazia uso de uma tipologia⁷³ próxima da abordagem territorial. O plano era inter cruzar

⁷² “Criada pelo decreto presidencial nº 6047 de 22 de fevereiro de 2007, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional surgiu com a missão de combater as desigualdades regionais brasileiras e promover a inclusão social e a valorização cultural das populações mais pobres do país e dos territórios menos favorecidos por outras políticas públicas.” (BRASIL, MI, 2008, p. 21). Esta política utilizava outra escala de ação, baseada nas mesorregiões e sub-regiões do IBGE. Mesmo assim, as suas diretrizes estavam ligadas aos princípios da PNOT e da abordagem territorial de desenvolvimento.

⁷³ “Os critérios da tipologia regional estabelecidos pela PNDR foram definidos pelo cruzamento de duas variáveis: rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB per capita. A primeira, variável estática, retrata a riqueza relativa da população. A segunda, variável dinâmica, retrata o potencial relativo de crescimento econômico observado.” (BRASIL, MI, 2010, p. 74).

estas políticas na direção do desenvolvimento de todo o território nacional, ou seja, um projeto para o desenvolvimento econômico e social em âmbito nacional. Sobre a relação da PNOT com a PNDR e as políticas concebidas na Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), do Ministério da Integração Nacional, encontramos uma análise interessante em Alves (2017) que afirmou:

[...] sendo a PNOT concebida como uma macropolítica de visão nacional que deveria considerar uma visão continental, como “guarda-chuva” das demais políticas e instrumentos de interferências no espaço, é contraproducente começar por outros programas de forma isolada – como a PNDR, os Programas Meso e Sub-regionais e o Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteiras (PDFF) – para depois, ancorá-los na PNOT. Fato é que, com essa decisão, a nosso ver, constituiu-se um vício de origem, pois um dos propósitos consensuais – o de integração das políticas – já se esvai logo de início, dentro da própria SDR. (ALVES, 2017, p. 90).

Esta avaliação feita por Alves (2017) deve-se ao fato da PNOT não ter seguido avante com a proposta de ordenamento⁷⁴ territorial conforme era planejado. Segundo a autora, a prioridade que a SDR deu à PNDR contribuiu para a desidratação da PNOT.

A apresentação destas contradições é importante para entendermos que havia um movimento de elaboração de políticas buscando atender os problemas sociais numa espécie de traçados transversais e que possibilitassem o desenvolvimento. A justificativa para a abordagem territorial em pauta foi de que:

Análises fundamentadas apontam para um fato: as políticas públicas implementadas nas últimas décadas para promoção do desenvolvimento rural no Brasil ou foram insuficientes, ou não foram efetivamente focadas no objetivo de generalizar melhorias substanciais na qualidade de vida e nas oportunidades de prosperidade das populações que habitavam o interior brasileiro. A maior evidência é o aumento da pobreza e a persistência das desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas. Mesmo com avanços em espaços conquistados pelos movimentos sociais, os efeitos conseguidos ainda estão muito aquém das necessidades. Alguns poucos resultados ainda podem ser considerados restritos a determinadas regiões ou setores. As assimetrias quanto às oportunidades de desenvolvimento ainda produzem, no meio rural, o maior contingente de pobres e de excluídos. (BRASIL, 2003, p. 9)⁷⁵.

O diagnóstico apresentado demonstra as contradições da sociedade capitalista, que concentrou o acesso à terra e a riqueza gerada, sobretudo, reconhecendo que além dos

⁷⁴ Para Moraes (2005, p. 45), “o ordenamento territorial busca, [...], captar os grandes padrões de ocupação, as formas predominantes de valorização do espaço, os eixos de penetração do povoamento e das inovações técnicas e econômicas e a direção prioritária dos fluxos (demográficos e de produtos). Enfim, ele visa estabelecer um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas e potencialidades, de modo a compor o quadro no qual devem operar de forma articulada as políticas públicas setoriais, com vistas a realizar os objetivos estratégicos do governo”.

⁷⁵ Documento “Referências para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável”, disponível em: https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Repositorio/SDT+MDA_000fbi2wrvh02wx5eo0sawqe3v5le2e4.pdf. Acesso em 23/02/2019.

aspectos históricos, o Estado e os governos favoreceram, por meio das políticas impressas, essa condição perversa de persistência da pobreza, que é embalada não apenas pelo não-acesso a uma alimentação mínima, mas no baixo nível de escolaridade (e/ou analfabetismo) e condições insalubres de existência e acesso à saúde pública. A perspectiva de assistencialismo das políticas, certamente compõe parte importante do alto índice de pobreza e concentração da renda, em países como o Brasil. É o que está colocado nas linhas e entrelinhas do texto referenciado:

Nada mais inovador do que estimular o desenvolvimento endógeno dos territórios rurais, partindo da ampliação da capacidade de mobilização, organização, diagnóstico, planejamento e autogestão das populações locais. Nada mais avançado do que orientar políticas públicas segundo as demandas expressadas pelas comunidades e organizações da sociedade, reconhecendo as especificidades de cada território e ofertando instrumentos de desenvolvimento que atendam a essas características. Em países como o Brasil, a razão de fundo da persistência da pobreza é a concentração da riqueza, que tem sua origem nas dificuldades criadas ao acesso a bens de capital e às capacidades humanas, competentes para favorecerem o aumento sustentável na renda. O acesso à terra é um direito inalienável do agricultor, pois este é o principal passo em direção à habilitação produtiva, aos instrumentos de apoio à produção e aos serviços públicos essenciais. As restrições de acesso à terra fazem parte do elenco de direitos negados a uma sociedade surgida de um sistema senhorial mal resolvido, com raízes escravocratas, e ainda presentes em alguns aspectos da sociedade atual. Desses resquícios brotam as mais graves formas de desigualdade, ainda presentes na nossa sociedade. As capacidades humanas, deprimidas em razão da baixa escolaridade médias do brasileiro, encontram sua expressão mais grave na população rural, devido não apenas à precariedade do sistema público educacional no meio rural, mas também pela insuficiência dos serviços de formação e informação dessa população. (BRASIL, 2015, p. 12).

Ao mesmo tempo, são apresentados conceitos e reflexões acerca de *desenvolvimento endógeno, participação social, coesão social e territorial, estrutura fundiária, enfoque territorial, desenvolvimento rural sustentável, ordenamento territorial, território e microrregiões rurais*, que se colocam por todo o texto, na busca de consolidação conceitual.

Concretamente, no Brasil, eles aparecem como temas novos, em se tratando de políticas públicas para impulsionar o desenvolvimento rural a partir do potencial de cada território e do seu povo. Os sujeitos do “território” são considerados como *capital humano*, portanto é necessário desenvolvê-los, tanto pela via da “educação formal”, quanto pelas “oportunidades de trabalho”, para “reconstruir” este capital e possibilitar um desenvolvimento endógeno do território (BRASIL, 2003, p. 6). A proposta é que o desenvolvimento seja “de dentro para fora” e, para isso ocorrer, quem deve pensar os problemas e, ao mesmo tempo, as alternativas para eles, são os sujeitos do “território”, e não

necessariamente o governo. Assim, caberia aos governos “fazer gestão”, qual seja, fomentar os espaços de debate e mediá-los. Mas, para a materialização deste fórum de debate é fundamental a participação social.

O sujeito participante e participativo, nesse discurso, deve ter o compromisso com o coletivo, independentemente de sua condição social. Isso está explícito na apresentação do documento, quando se refere à necessária transformação das expectativas que as elites têm a respeito de seu meio rural e a compreensão de que o êxodo rural e o esvaziamento social, cultural e demográfico são, em si, aspectos do desenvolvimento. Os “atores” devem ser responsáveis pelo desenvolvimento do território, ou seja, responsabilizam-se pelos rumos que darão às suas próprias vidas no lugar em que vivem. Neste ponto, o Estado, apesar de não se eximir dos problemas causados pela desigualdade social e diferenças regionais, transfere claramente a responsabilidade do desenvolvimento aos “atores”.

A solução definitiva virá apenas com a aceitação de que transformações importantes deverão ocorrer na sociedade, com o estabelecimento de padrões de desenvolvimento sustentáveis em todos os setores, continuamente aprimorados por meio de ordenamentos dinâmicos e democraticamente conduzidos. Para que estes expressivos avanços aconteçam será preciso aprofundar mudanças e avançar em direção a novos paradigmas nas relações entre o Estado e a Sociedade, estabelecendo políticas públicas duradouras e abrangentes, com instrumentos focados nas transformações pretendidas, que estimulem o desenvolvimento descentralizado e a autogestão. Isto depende da definição de um projeto para o país, o que vem se delineando pelas escolhas recentes da sociedade brasileira e que deverá ser concretizado com a execução do Plano Plurianual 2004-2007. Esse “projeto país” deverá ser inovador e renovador, para estar à altura das necessidades e anseios da sociedade nacional. Para que este processo aconteça em todo o território nacional, e para que ele se transforme em uma efetiva conquista democrática, será necessário promover o desenvolvimento rural desde uma perspectiva territorial. (BRASIL, MDA, 2003, p. 3-4).

Trata-se de uma proposta de descentralização de políticas para o desenvolvimento. Suas bases estão pautadas em experiências internacionais⁷⁶ que se utilizaram do conceito de território para dar sentido à elaboração e prática de políticas que deixaram de voltar-se exclusivamente para os setores, para dar foco ao território, ao local. Nesse sentido, o chamado “projeto país” remete também à reconfiguração do papel do Estado, ainda que na perspectiva do capital, contudo não apenas pautado nos eixos de desenvolvimento (local-global), sob a

⁷⁶ Por exemplo: o Programa LEADER na Europa no começo dos anos 1990; o Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable – PROFEDER – em 2003 na Argentina, entre outros programas. Ver: Visú e Abreu (2016, p. 5-6). Disponível em: http://eventos.sistemas.uems.br/assets/uploads/eventos/88a59795508e69486b5c940014affe2c/anais/5_2016-11-13_20-13-00.pdf. Acesso em 21 fev. 2019.

lógica globalizante, mas também local/regional-nacional, sob a lógica desenvolvimentista.

Veja-se o dizer de Araújo:

A emergência de mais uma onda liberal no final do século XX, que se expande em muitos países no bojo da crise do Estado, especialmente no seu padrão de financiamento. Tal processo tendeu a reduzir a presença do Estado na realidade socioeconômica, em especial nas políticas nacionais, tendendo a prevalecer o estímulo a políticas locais, dentro do pensamento de que haveria duas escalas preferenciais no mundo contemporâneo: a global e a local. A supervalorização da escala local e de processos endógenos de desenvolvimento aparece com clareza na literatura acadêmica sobre desenvolvimento regional das últimas décadas e em experiências de políticas públicas mundo afora. No extremo, as articulações nacionais eram combatidas e os determinantes estruturais da dinâmica mundial tendiam a ser relegados. Tudo parecia acontecer no rastro da globalização onipotente ou na esfera local, onde o protagonismo dos agentes locais era superdimensionado. Passada a fase dos exageros, resta a compreensão de que as mudanças operadas no mundo contemporâneo exigem a consideração do movimento de globalização, mas, ao mesmo tempo, também é relevante considerar, em casos como o do Brasil, que a escala nacional permanece estratégica para as experiências de desenvolvimento local. (ARAÚJO, 2010, p. 198).

Para Araújo (2010, p. 198), assim como no documento referencial (2003), as políticas implementadas sob a base territorial carregavam, como fundamento, a consolidação da democracia no Brasil depois de mais de duas décadas de ditadura militar (1964-1984). Por outro lado, para a autora, em avaliação das políticas territoriais, a *visão setorial*, para além dos anseios das próprias frações dominantes, está impregnada nos órgãos que devem, por definição, implementar políticas territoriais. E isso é evidentemente um problema estrutural importante e que, desde sua concepção, certamente pode ser considerado, no mínimo, como dificuldade, mas, concretamente, como limites em vários territórios.

Outro documento importante foi o “Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais”, lançado em 2005, apresentado também pelo secretário de Desenvolvimento Territorial/MDA, Humberto de Oliveira:

Este documento destina-se a orientar a implementação das ações abrangidas pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, constante do 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. O MDA concentra esforços em três áreas integradas de atuação: ampliação e fortalecimento da agricultura familiar; reforma e reordenamento agrário; promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Para levar adiante esta última área de atuação, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial definiu como sua missão “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos

atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas”. São duas as linhas em que se materializa a estratégia de trabalho desta Secretaria: a implementação de um processo de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento da Rede Nacional de Órgãos Colegiados – formada pelos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e pelas instâncias de gestão do desenvolvimento territorial. Dentro do programa de apoio aos territórios rurais estão as várias ações de suporte aos atores locais, visando garantir que ocorram importantes transformações em cada uma das dimensões do desenvolvimento e que elas contribuam decisivamente para a sua sustentabilidade. (BRASIL, 2005, p. 3).

Neste documento, o Secretário deixa claro que o PRONAT já havia sido incluído na discussão do Plano Plurianual 2004-2007 e Plano Brasil para Todos, participação e inclusão, no primeiro governo Lula, que segundo Oliveira (2013, p. 34):

[...] foi uma forma de responder a compromissos trazidos das urnas pelo novo Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva com as organizações e os movimentos sociais. Por outro lado, foi uma inovação e um desafio para a Administração Pública Federal.

Houve de fato a inserção da participação social desde a elaboração do PPA e institucionalização de uma agenda de gestão⁷⁷ participativa. Ressalta-se que o documento em pauta já representa a orientação para implementação do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais. Também se constituiu no referencial para a proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNOT)⁷⁸, a ser posteriormente encaminhada pelo governo, além de apresentar as ideias e conceitos referenciais: *Território, Abordagem Territorial, Capital Social, Gestão Social, Institucionalidades e Empoderamento*.

Em documento produzido no mesmo ano de 2005, no âmbito do Ministério do Interior, o *Retis*, um grupo de pesquisa⁷⁹ formado por geógrafos, foi convidado para contribuir com a

⁷⁷ “A Federação pede a sua revitalização, integrando União, estados e municípios, e dando origem a um novo modelo de descentralização coordenada, a partir da recuperação do papel indutor do governo federal, aliado a um maior controle e participação social nas ações de desenvolvimento regional e local.” (BRASIL, PPA, 2003, p. 101).

⁷⁸ Segundo Alves (2017, p. 72), a PNOT teve “a intenção de dar uma guinada na maneira de planejar o país e em sua configuração espacial como um todo. Ela representa ainda a tentativa de incorporação de um novo modo de planejar como faziam os países considerados mais avançados: um planejamento integrado, transversal aos entes federativos, às escalas temáticas – e participativo que incorpora a escuta às chamadas demandas de outras camadas sociais diretamente afetadas pelas futuras intervenções. A PNOT representa, portanto, a tentativa de uma política pensada como macro política nacional, ‘anti-fragmentação’ [sic], abrangente e agregadora, que não foi implementada. Foi abandonada, antes mesmo de ser institucionalizada”. Embora a PNOT não tenha sido aprovada e implantada, nos documentos elaborados para a sua proposta, houve um fortalecimento de utilização da abordagem territorial de desenvolvimento nas políticas governamentais. Daí a sua importância para a discussão do desenvolvimento territorial.

⁷⁹ Participantes do Grupo Retis, “formado por pesquisadores-doutores, doutorandos, mestres, mestrands e bolsistas de iniciação científica, atua desde 1994 no Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com apoio do CNPq, da FINEP, da FAPERJ e do CEPG/UFRJ e com a participação de pesquisadores associados de outras instituições”. Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/#ixzz5lbcALPt>. Acesso em: 23 fev. 2019.

elaboração da Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Este grupo também conceituou território:

A começar por uma concepção de território que rompe com a visão mais tradicional. Em vez do território reduzido exclusivamente à sua dimensão jurídico-administrativa, de áreas geográficas delimitadas e sob domínio do Estado, entende-se que o território é produto de processos de controle, dominação e/ou apropriação do espaço físico por agentes estatais e não-estatais. Os processos de controle (jurídico/político/administrativo), dominação (econômico-social) e apropriação (cultural-simbólica) do espaço geográfico nem sempre são coincidentes em seus limites e propósitos. Ademais, a territorialização desses processos se dá tanto “de cima para baixo” (a partir da ação do Estado ou das grandes empresas, por exemplo) quanto “de baixo para cima” (através das práticas e significações do espaço efetivamente vivido e representado pelas comunidades). É, portanto, o processo de territorialização como acima concebido, ou seja, filtrado pelos agentes sociais, que acaba por delinear o território por uso e posse, e não somente por determinação jurídico-administrativa. (BRASIL, MI, 2005, p. 17).

É possível observar que, em ambas as definições conceituais, a condição jurídica e sua limitação oficial não são consideradas válidas em si. Trata-se de considerar processos e, sobretudo, as relações sociais. Contudo, verifica-se que diferem quanto à delimitação, que, no caso do PRONAT, firma-se na organização e dinamização da agricultura familiar, após definir a delimitação territorial. De outro modo, a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, admite que nem sempre a delimitação territorial representa o território que se definiria, de fato, na territorialização: “filtrado pelos agentes sociais, que acabam por delinear o território por uso e posse, e não somente por determinação jurídico-administrativa”.

Assim, observa-se que o território não se consolidaria apenas como um programa específico; no MDA, também, outros programas e projetos governamentais assumiriam o território, ainda que nem sempre sobre a mesma perspectiva metodológica.

A ideia é que o conceito de território apresentado pelo MDA permite trabalhar políticas de desenvolvimento focadas em delimitações territoriais que podem se materializar tanto na cidade, como no campo, contemplando aspectos variados como cultura, economia, identidade e, sobretudo, o que chamaram de “capital social”⁸⁰. Assim, aponta uma

⁸⁰ Para Abramoway (2000, p. 382), “a noção de capital social permite ver que os indivíduos não agem independentemente, que seus objetivos não são estabelecidos de maneira isolada e seu comportamento nem sempre é estritamente egoísta. Neste sentido, as estruturas sociais devem ser vistas como recursos, como um ativo de capital de que os indivíduos podem dispor. [...] O capital social, neste sentido, é produtivo, já que ele torna possível que se alcancem objetivos que não seriam atingidos na sua ausência. Quando, por exemplo, agricultores formam um fundo de aval que lhes permite acesso a recursos bancários que, individualmente lhes seriam negados, as relações de confiança entre eles e com os próprios bancos podem ser consideradas como um ativo social capaz de propiciar geração de renda”.

delimitação possível de espaço físico, moldado pela economia, aspectos físicos, sociais, culturais e de identidade como território, que não é o município, por exemplo, mas que, para efeito de acomodação, incorpora os “territórios” dos municípios que fazem parte do território delimitado.

No mesmo documento, o MDA apresenta ainda o conceito de território rural:

São os territórios, conforme anteriormente, onde os critérios multidimensionais que os caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial, apresentam, explícita ou implicitamente, a predominância de elementos “rurais”. Nestes territórios incluem-se os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados. (BRASIL, 2003, p. 23).

Pode-se perceber que a proposta é de que não seria preciso que os chamados atores sociais estivessem distantes das cidades ou em áreas com características tradicionalmente do campo; basta que as cidades tenham elementos do campo. Neste sentido, os documentos do MDA estariam relacionados com o conceito do novo rural proposto por Graziano (1997, p. 74), o qual defende que “não se pode caracterizar o meio rural brasileiro somente como agrário”.

Neste novo rural, as relações dos agricultores familiares e pessoas que vivem no campo não são caracterizadas apenas por relações rurais. Há um trânsito de influências, de dinâmicas, entre o meio rural e urbano, na complementariedade das relações dos sujeitos com o território.

Em Visú (2013), constatamos a aplicação prática do conceito de território e da ideia de rural no Território Cone Sul/MS. Os oito municípios que compõem aquele território apresentam economia e rotinas que dependem e/ou se identificam com as atividades produtivas, sobretudo, do campo. A base da economia é voltada para a produção agropecuária que, em boa parte, alimenta pequenas agroindústrias (laticínios, frigoríficos, usinas), mas que também acabam se concentrando em um dos municípios, que, no caso desse território, é Naviraí.

Assim, nenhum dos municípios apresenta setor econômico relevante que esteja ancorado apenas no meio urbano; já o contrário é um fato, pois todos os segmentos estão interligados à produção agrícola ou estão no setor de serviços para atender às necessidades do meio rural. Veja-se que aqui estamos nos apoiando em experiências do PTC no Mato Grosso do Sul, e assim o fazemos porque, como já exposto, o PTC é originário do PRONAT.

Da mesma forma, os municípios do Território da Grande Dourados possuem características decorrentes de relações de poder mescladas entre campo e cidade. Neste território situa-se o município de Dourados, que se destaca pela concentração urbana e uma economia voltada para o setor comercial, de serviços médicos e educacionais, além de relevante parque industrial, sobretudo agroindustrial. Todavia, mesmo neste contexto de características urbanas da cidade de Dourados, as atividades produtivas estão relacionadas com o meio rural. Portanto, as relações de poder deste território estão alinhadas à situação nacional, em que se sobrepõem os interesses hegemônicos do agronegócio, da indústria e do rentismo, enquanto refinamento do processo neoliberal. Diante disso, não é coincidência que a “bancada do boi”⁸¹ seja tão representativa no congresso nacional e especialmente significativa no governo Jair Bolsonaro.

Materializam-se, assim, os interesses de uma fração dominante do capital que alimenta a balança comercial brasileira (sob forte subsídio governamental e dívidas não pagas) e representa, por isso mesmo, parte expressiva das exportações nacionais. Isso se dá a despeito das necessidades e demandas de outros sujeitos e, até outras frações dominantes, cuja participação em governos (municipais, estaduais e federal) é a lógica mais comum, perpetuando grupos políticos (e/ou famílias) no poder de mando (administrando municípios e estados, principalmente, mas também nas casas de leis) e direcionando as leis e políticas para o país, sob seus interesses e “feudos”.

Nesse sentido, há que se desconfiar de políticas que pretendem promover as participações da sociedade por meio de “atores”. Abreu (2008), ao analisar os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) e os Planos Regionais de Desenvolvimento Sustentável, no governo de José Orcírio Miranda da Silva, em Mato Grosso do Sul (1999-2007), afirma que a composição destes colegiados não permite “caracterizar o conflito entre classes como um problema a ser eliminado, ou como incapacidade de uma determinada sociedade local estabelecer o chamado consenso.” (Abreu, 2008, p. 131).

⁸¹ A Bancada Ruralista, segundo Simionatto e Costa (2012, p. 219-220), “é um dos grupos mais antigos e organizados do Congresso Nacional, e vem alcançando grande sucesso em sua atuação em prol dos interesses do agronegócio. Seu surgimento é fruto do debate travado nos anos de 1980 pelo patronato rural brasileiro, em uma ofensiva ao velho e atrasado mundo agrário. A modernização agrícola, com a instituição de novos padrões de produção no campo e a introdução de avanços tecnológicos, em decorrência do casamento entre a agricultura e a indústria, foi a base sobre a qual se edificou este pensamento”.

Segundo a autora, o consenso é contraditório em um ambiente em que se reúnem vários sujeitos de diferentes classes sociais e interesses, já que participavam trabalhadores sem-terra, latifundiários, indígenas, poder público e políticos do mesmo colegiado. Percebe-se que, em certa medida, os tais atores servem para dissimular o consenso e justificar que houve a abertura do espaço, de oportunidade de voz, de debater uma democracia, ao planejar as regiões sul-mato-grossenses. Embora os sujeitos que compõem os colegiados do PRONAT e PTC não sejam tão heterogêneos quanto os dos conselhos estudados por Abreu (2008), comungamos com a afirmação da autora, porque no CODETER também emerge uma classe que domina os rumos do planejamento e das articulações do desenvolvimento para o TGD.

É certo dizer que os documentos aqui em análise, e que vão dar sentido ao PRONAT e, depois ao PTC, criados no governo Luiz Inácio Lula da Silva, promovem um diagnóstico que reflete a realidade da maioria dos municípios brasileiros, qual seja: maioria da população empobrecida; governos com baixa capacidade de atendimento às demandas de saúde e educação pública de qualidade; maior representação política na mão das frações mais abastadas da população.

Nesse quadro de constatações das mazelas dos planejamentos anteriores e seus resultados, ainda há espaço para questionamentos acerca dos paradigmas de desenvolvimento. Uma questão encontrada e que nos pareceu fundamental foi: “desenvolvimento territorial ou setorial?” (BRASIL, 2003, p. 8).

No prognóstico apresentado para o PRONAT, o questionamento não seria exatamente uma condição a escolher. Em tese, pelos argumentos apresentados, o enfrentamento da pobreza como meta fundamental do governo federal demandaria criar soluções para avançar sobre o foco setorial do desenvolvimento, que concentra as ações e investimentos em alguns setores e espaços geográficos, e que causam exclusão social daquelas “parcelas esquecidas da sociedade” (BRASIL, 2003, p. 8).

Por tratar-se de documentos oficiais, é certamente um avanço o diagnóstico realizado para justificar a implantação da abordagem territorial nas políticas públicas. O governo federal em pauta assumiria o país, reconhecendo o imenso fosso existente na sociedade, que

conduziu para o novo século: 40,9 milhões de pessoas consideradas pobres e/ou miseráveis⁸². No campo, conflitos e pobreza estrutural se consolidaram, historicamente, decorrentes da concentração da terra e da renda gerada, condição que fomentou, sobretudo na última década do século XX, o desemprego estrutural advindo das políticas neoliberais e privatistas dos governos pós-ditadura.

O crédito rural sem dúvida compõe parte significativa da problemática vivida no Brasil dos anos 90 e começo do século XXI. No segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, quando o desemprego assolou o país, encontrou similaridade com outros países da América Latina e do mundo, indicando a crise das políticas advindas da imposição do modelo neoliberal. Algumas ações compareceram como resposta possível de um governo alinhado ao modelo: foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 1999, e o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, em 1995.

Assim, em meados dos anos de 1990 tivemos as primeiras ações de orientação de políticas públicas para o desenvolvimento no meio rural voltadas para os grupos dos então “pequenos agricultores”, com o incentivo à criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRS), com a missão de elaborar os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR), além do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

Reforçamos que antes de serem instituídas as políticas de abordagem territorial dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil, já estava em curso o emprego desta metodologia sob a forma de desenvolvimento local nos municípios. A versão do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB –, dos territórios, pautava-se, sobretudo, na orientação local-global, com foco em regiões específicas e com capacidade de criar, no dizer de Santos e Silveira (2008, p. 264), *pontos luminosos*. Segundo Gomez (2006), o Brasil,

[...] a partir da segunda metade dos anos 1990, ganha uma abordagem explicitamente territorial com as referências ao desenvolvimento local. Busca-se incorporar às novas políticas de desenvolvimento aquelas especificidades que cada território apresenta, suas potencialidades e carências específicas e suas relações peculiares. Com isso, o desenvolvimento rural se reestrutura e se revitaliza, na tentativa de superar os entraves criados pelas políticas de tipo setorial. (GOMEZ, 2006, p. 59).

⁸² Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19998. Acesso em: 13 fev. 2019.

Mas a abordagem territorial de desenvolvimento ganhou força no Brasil e materialidade institucional em 2003, com o início do governo Luiz Inácio Lula da Silva (1ª gestão – 2003-2006), que criou a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

De acordo com o documento “Referências para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável”, as políticas de governos direcionadas ao desenvolvimento do meio rural executadas em governos passados foram insuficientes porque não atenderam efetivamente aos empobrecidos trabalhadores do campo. Pelo contrário, contribuíram para acentuar a já estrutural desigualdade social, própria do capitalismo, com o agravante do ímpeto neoliberal dos anos 1990.

Vale lembrar que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que se tornou um sindicalista conhecido no meio dos movimentos dos trabalhadores e movimentos sociais, exerceu um mandato como deputado federal (1987-1991) e, ao eleger-se presidente da República, teve como meta fundamental de governo a erradicação da fome no Brasil e o combate à miséria. Esta trajetória explica o porquê dos documentos de seu governo expressarem a preocupação de fazer a diferença para diminuir as assimetrias, a pobreza e a exclusão social no meio rural, mas não apenas.

O aprofundamento da questão da terra, os conflitos entre trabalhadores rurais sem-terra com proprietários e latifundiários, por todo o Brasil, acirrou-se pós Constituição de 1988. Os avanços pelo direito à reforma agrária e também o reconhecimento de povos indígenas e quilombolas, assim como os direitos às suas terras, foram conquistados pelos movimentos populares organizados. Assim, nos anos 1980 e 1990, além de conflitos, massacres e assassinatos de lideranças, alguns assentamentos foram estabelecidos e, em boa parte, a ausência de políticas destinadas a estes “pequenos produtores” inviabilizava a permanência no campo.

Para exemplificar, em Mato Grosso do Sul foram mortas as lideranças de movimentos dos sem-terra, Silvio Rodrigues e Ronildon da Silva⁸³, ambos em Rio Brilhante; e Dorcelina

⁸³ Para aprofundamento ver: LIMA, Edvaldo Carlos de. O movimento social de luta pela terra e a reforma agrária no Pontal do Paranapanema. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/viewFile/780/802>. Acesso em: 15 fev. 2019.

Forlador⁸⁴, em 30 de outubro de 1999, uma sem-terra que se tornou prefeita de Mundo Novo. Outra liderança assassinada por conta de luta por território indígena foi o indígena Marçal de Souza⁸⁵, morto em 25 de novembro de 1983, no município de Antônio João. A necessidade de políticas que atendessem, de fato, esta parcela da sociedade excluída, que enfrentou a força do grande capital no campo, para lutar por direitos constitucionais pela terra, é inegável, pois, mesmo com muito derramamento de sangue dos seus companheiros, muitos não conseguiram e nem conseguem permanecer no campo por falta de políticas adequadas.

As mazelas e a pobreza estrutural vividas no final do século XX e no começo do século XXI estão relacionadas às prioridades ditadas pelo capital internacional, monopolista e/ou transnacional, isto porque prevaleceu, historicamente, o apoio às empresas capitalizadas e ao agronegócio, gerando acumulação de renda e de terras nas mãos de poucos, em detrimento de uma massa de trabalhadores rurais, pequenos agricultores e sem-terra, que foram expulsos do campo.

Uma participação nos documentos governamentais aqui em análise, e que chama atenção, é a do Instituto de Cooperação para a Agricultura (IICA), que orientaria as diretrizes dos programas de desenvolvimento territorial PRONAT e PTC, pautado na parceria público-privada.

O IICA⁸⁶, órgão fundado na Costa Rica, em 1942, e atuando em trinta e quatro países das américas, foi contratado para coordenar o início da política de desenvolvimento territorial no Brasil e é responsável pela inserção da abordagem territorial de desenvolvimento nas

⁸⁴ Disponível em: <http://www.mst.org.br/2018/10/30/assassinato-de-dorcelina-folador-completa-19-anos.html>. Acesso em: 15 fev. 2019.

⁸⁵ Disponível em: <https://www.douradosagora.com.br/cidades/indigenas-marcam-30-anos-da-morte-do-cacique-com-manifesto>. Acesso em: 15 fev. 2019.

⁸⁶ “O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) é um organismo internacional, fundado em 1942, especializado em agricultura e bem-estar rural vinculado à Organização dos Estados Americanos (OEA). O principal objetivo do IICA é a realização de uma agricultura competitiva, sustentável e inclusiva para as Américas. A atuação do instituto segue uma visão moderna sobre os desafios da agricultura, que vão desde os efeitos das mudanças climáticas na produção agrícola até a urgência em alimentar a crescente população mundial e criar oportunidades e empregos para os homens e as mulheres do campo. A proposta do instituto é um novo modelo de agricultura que propicie renda aos países e pessoas, que seja fonte confiável para a segurança alimentar e um alicerce das ações de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas. O instituto realiza cooperação técnica em tecnologia e inovação para a agricultura, sanidade agropecuária e inocuidade de alimentos, agronegócios, desenvolvimento rural e capacitação. Os especialistas da instituição são capacitados em temas como a relação da agricultura com o meio ambiente, biotecnologia e biossegurança, agroenergia, agroturismo, agricultura orgânica, agroindústria, seguros agropecuários e desenvolvimento rural com enfoque territorial. A autoridade máxima do IICA é a Junta Interamericana de Agricultura (JIA), fórum dos ministros do setor. Em todos os países, o instituto trabalha de forma muito próxima aos governos.” Disponível em: <http://www.iicabr.iica.org.br/o-que-e-o-iica/>. Acesso em: 19 mar. 2019. (Grifo nosso).

políticas governamentais brasileiras, direcionadas para a agricultura familiar. Há uma vasta publicação do IICA relacionada com a temática de desenvolvimento territorial sustentável.

Vale ressaltar, que o IICA atua no Brasil desde 1964, ano do início da ditadura. No entanto, o “Acordo Básico”, documento que segundo Matos *et al* (2010, p. 17) “rege a cooperação entre o IICA e o Brasil, foi assinado em abril de 1970.” Registra-se, também, que o Decreto Legislativo Nº 216, de 1991, aprovou o Acordo Básico sobre Privilégios e Imunidades e Relações Institucionais, de 17 de julho de 1984, entre o Brasil e o ICCA. O documento⁸⁷ resguarda a atuação do IICA no Brasil e alguns privilégios são assegurados no sentido de tributação, de remessas financeiras em qualquer tipo de moeda, tratamento diferenciado aos diretores quanto a passaportes e tratamento diplomático, entre outros benefícios. Em contrapartida, o IICA assegura a prestação de serviços de qualidade e inviolabilidade de documentos.

Numa publicação do IICA⁸⁸, Matos *et al.* (2010) destacam a importância deste instituto para o Brasil, pois o mesmo teria contribuído em programas e projetos, como a criação da “Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), da Companhia de Financiamento da Produção (CFP), [...] e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).” Não se pode negar a qualidade dos materiais produzidos pelo IICA. No entanto, acreditamos que o fato de entidades privadas planejarem políticas públicas para os governos de tantos países merece reflexões aprofundadas.

São contradições que encontramos mesmo em políticas públicas que o fundamento é: participação e gestão social. Se analisarmos em profundidade, a orientação destas participações está vindo de fora, de um modelo neoliberal aplicado e testado em países centrais para o mercado global e estendido para a “periferia”, enquadrando-se nos propósitos “eficientes” de desenvolvimento.

De acordo com Favareto (2010, p. 299) e Manzoni Neto (2013, p. 110), a abordagem territorial na América Latina foi iniciada por organismos multilaterais e se organiza sob uma nova “tendência”, qual seja, aquela em que bancos, agências, institutos, organismos

⁸⁷ Decreto Legislativo Nº 216 de 1991. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1991/decretolegislativo-216-27-novembro-1991-358237-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 19 mar. 2019.

⁸⁸ Disponível em: <http://repiica.iica.int/docs/B2178p/B2178p.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2019.

multilaterais tomam a frente do planejamento e vendem serviços/modelos para Estados nacionais e governos. Segundo Schneider (2004, p. 91):

[...] os Estados nacionais e os organismos públicos internacionais, que exerceram papel hegemônico no desenvolvimento capitalista desde meados do século XX, em muitos sentidos perderam esta proeminência e se enfraqueceram (sobretudo pela importância crescente das organizações não governamentais da sociedade civil, de um lado, e do poder das empresas transnacionais, de outro) e, não raro, viram-se na contingência de promover mudanças e readequações para não sucumbirem aos novos tempos.

Veja-se que, de acordo com a lógica neoliberal pautada na discussão sobre o “fim do Estado”, os Estados nacionais acabam assumindo cada vez mais o papel de interventores, terceirizando funções, que seriam suas obrigações, às agências privadas, e os organismos internacionais que formulam modelos de inserção das economias, em diferentes escalas, ao mercado capitalista globalizado. Desta forma, as políticas públicas e de governos são pensadas/apresentadas como plataformas gerenciais que podem ser “aplicáveis” a todos os países que pretendem atingir o desenvolvimento sustentável.

Não há dúvidas de que nos últimos dez ou quinze anos se erigiu um novo discurso sobre a ruralidade, em muito apoiado sobre os achados de estudos e pesquisas realizados nos quatro cantos do mundo. Esse novo discurso acabou progressivamente tomando a forma de consensos e orientações, não raramente amalgamados por agências internacionais de apoio à cooperação e ao desenvolvimento, fundos de financiamento e organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Banco Mundial, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Como se sabe, é enorme a influência desses organismos na definição das políticas, sobretudo dos países de periferia e da semiperiferia do capitalismo mundial. O que se deve tanto ao papel de financiador de muitos desses organismos, como, talvez especialmente, ao fato de funcionarem como uma espécie de pivô, por meio do qual gira uma articulação muito peculiar de interesses e competências envolvendo os campos acadêmico, político, econômico, em cuja dinâmica ocorre um movimento de legitimação recíproca entre os conhecimentos produzidos cientificamente, a definição de políticas no âmbito de países de governos locais, e a normatização dos procedimentos por esses organismos internacionais. (FAVARETO, 2010, p. 300).

Nesse sentido, verifica-se que os documentos brasileiros provenientes dos governos democráticos pós-1988 assumiram a compra de projetos como prática. Com FHC e o alinhamento do Brasil ao chamado Consenso de Whashington⁸⁹, o Plano Plurianual de seu

⁸⁹ Para Becker (2005, p. 72), “os Estados Nacionais vêm apresentando sucessivas mudanças associadas ao contexto global. Se durante anos, fez-se apologia do Estado – mínimo – endereçado aos países periféricos – segundo o consenso de Washington, hoje se reconhece que os Estados – nacionais permanecem como importante ator no cenário mundial, e procura-se resgatar

segundo governo (Avança Brasil⁹⁰) é exemplo de planos de governos que foram direcionados a partir da orientação e diretrizes de um consórcio privado: o Consórcio Brasileira ⁹¹. Referimo-nos ao conjunto de projetos estruturantes propostos com base nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento Sustentável. De acordo com Souza (2008, p. 18),

[...] uma intervenção governamental planejada, cujas premissas estão voltadas para a viabilização de grandes eixos de transporte intermodal – rodoviário, hidroviário, ferroviário e aeroviário – definidos como Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento que visam eliminar desvantagens locais das regiões periféricas.

Ainda, segundo o autor,

[...] o BNDES e o Ministério do Orçamento e Gestão contrataram o Consórcio Brasileira, coordenado pela empresa internacional Booz-Allen & Hamilton do Brasil Consultores Ltda, para a produção de estudo denominado Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, no qual foram identificadas as oportunidades de investimentos públicos e/ou privados que, segundo consta, viabilizariam o desenvolvimento econômico e social, a integração nacional e internacional, o aumento da competitividade sistêmica da economia e a redução das disparidades regionais e sociais do Brasil. (SOUZA, 2008, p. 21).

Trata-se, portanto, de herança de governos anteriores. Mas, também, diante do movimento de desmonte do Estado (no Brasil e no mundo) implementado nos/pelos governos dos anos 1990, a estrutura governamental enxuta, com poucos servidores e baixo potencial analítico, favoreceria a manutenção das assessorias e projetos comprados no mercado e/ou nas academias e centros de pesquisa.

Assim, mesmo depois de implantada a política territorial, permanece a atuação maciça dos organismos multilaterais nos territórios delimitados. No caso do PTC, as gestões dos territórios eram feitas com “auxílios” deste tipo de organização, as chamadas organizações “parceiras”. Obviamente, a proposta do PTC é de incluir na gestão dos territórios a sociedade civil organizada, que contempla também as organizações multilaterais.

A globalização e o domínio do neoliberalismo aperfeiçoaram ao máximo, pelas lógicas destes sistemas, as relações internacionais, de modo que organizações não-governamentais assumissem o protagonismo da indução de desenvolvimento na América Latina.

o seu papel. Certamente, com uma nova natureza, não tanto como financiador e executor do processo de desenvolvimento, mas sim, sobretudo, como regulador do processo que resulta da atuação de múltiplos atores.”

⁹⁰ Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/62rp6/pdf/cardoso-9788599662687.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2018.

⁹¹ Ver Souza (2008), quando analisa a redefinição das estratégias governamentais no contexto dos novos paradigmas de integração e desenvolvimento nacional.

Essa condição não mudaria em essência, mas há que se reconhecer que também foi possível inserir a participação de universidades, por meio de grupos de pesquisa e/ou de pesquisadores, que individualmente participaram da transição e/ou do próprio governo, sob outras orientações paradigmáticas. No caso do território, destaca-se a contratação de assessoria para preparação do Projeto “Elaboração de Subsídios Técnicos e Documento-Base para a Definição da Política Nacional de Ordenamento do Território – PNOT” (MI/SDR/UnB/CDS/ABIPTI/IICA). O trabalho foi realizado por meio de seis temas e contou com professores e pesquisadores do CDS/UNB, da USP, UFRJ e UFC.

2.4 Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)

O PRONAT inicialmente criou 4 territórios em Mato Grosso do Sul, que são: Cone Sul, Grande Dourados, Reforma e Vale do Ivinhema. O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) foi institucionalizado, em 2003, pelo governo Lula, sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. Este programa despontou como precursor nas políticas, pelo viés da abordagem territorial, mas, sobretudo, pela sua aderência às políticas de combate à fome, à pobreza e à exclusão social, embalado no PPA (2004-2007) como *desafio14*: “Implantar um efetivo processo de reforma agrária, recuperar os assentamentos existentes, fortalecer e consolidar a agricultura familiar e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural”. Conforme apontado no PPA (2004-2007)⁹²:

O desenvolvimento rural sustentável somente será possível quando a população do campo for efetivamente incluída em processos locais de desenvolvimento. Nesse sentido foi instituído no PPA 2004-2007 o programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, que deverá apoiar-se no crescimento das competências locais para que os atores sociais assumam o protagonismo dos processos que conduzem ao seu desenvolvimento, numa perspectiva multidimensional e multissetorial [sic] do desenvolvimento local. Isto implica na adoção de uma abordagem territorial do desenvolvimento, para que as eventuais deficiências locais possam ser enfrentadas pelo esforço compartilhado, pela solidariedade e pela cooperação dentre os atores sociais e entre estes e os responsáveis pela implementação de políticas públicas. (BRASIL, 2003, p. 120).

Para institucionalizar o PRONAT já havia um acúmulo de experiências desenvolvidas no PRONAF e nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Segundo Grisa (2012):

⁹² Texto na íntegra disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007/mensagempresidencial.PDF>. Acesso em: 12 fev. 2019.

A criação do PRONAF em 1995 marcou o reconhecimento do Estado à categoria social agricultura familiar e legitimou a reivindicação dos movimentos sociais e sindicais por políticas diferenciadas de desenvolvimento rural que contemplassem as suas especificidades. As ações do Programa concentraram-se em quatro grandes linhas: financiamento da produção (crédito de custeio e de investimento para as atividades produtivas rurais); financiamento de infraestruturas e de serviços básicos municipais por meio de apoio financeiro aos municípios; capacitação e profissionalização; e financiamento da pesquisa e da extensão rural. (GRISA, 2012, p. 20).

O PRONAF, além de reconhecer a agricultura familiar como uma categoria reivindicada pelos movimentos sociais, começa a atender estes sujeitos com financiamentos, capacitação e assistência técnica. Mas o acesso ao PRONAF não era fácil, nem garantido, já que dependia, por exemplo, da elaboração de projetos para se conseguir as linhas de financiamentos. Mesmo com a atuação dos Conselhos Municipais, no sentido de auxiliar a elaboração destes projetos, havia a necessidade dos agricultores familiares se organizarem conjuntamente na definição e priorização das ações.

No entanto, Gomez (2006, p. 69) tece uma crítica ao PRONAF afirmando que “seus objetivos se centram em converter o pequeno produtor em pequeno empresário”. O autor considera que a categoria agricultura familiar⁹³ institucionalizada com o PRONAF não é suficiente para resolver problemas como a estrutura fundiária desigual e as desigualdades sociais marcantes no campo. Trazendo para o nosso contexto, uma problematização possível é agrupar os colonos da CAND, com assentados pela reforma agrária e as comunidades indígenas e quilombolas como possíveis beneficiários do PRONAF. Seguramente estes grupos são diferentes na sua constituição, cultura e processo produtivo; logo, suas inserções no mercado terão desdobramentos também distintos, com margem a críticas como esta apontada por Gomez (2006).

Outras questões mais pontuais também se apresentaram no decorrer do funcionamento do PRONAF, como dificuldade de acessar o crédito por conta de exigências

⁹³ Segundo Gomez (2006, p. 68), “a agricultura familiar, nova via para o desenvolvimento rural, ‘nasce’ para reforçar um desenvolvimento rural capitalista. A agricultura familiar que o Banco Mundial incentiva, através de suas políticas de desenvolvimento e que o governo de Fernando Henrique Cardoso decide incorporar, é uma agricultura familiar apropriada aos fins de desenvolvimento capitalista que tanto um como o outro pretendem. Nada do qual surpreender-se ou nada que não guarde uma total coerência. No entanto, é interessante observar como essa categoria de agricultura familiar, lapidada nos moldes do desenvolvimento capitalista, vai desconsiderar as múltiplas dimensões que a agricultura de base familiar realmente mostra, no campo brasileiro, por exemplo: o problema da luta pela terra diante da extrema concentração fundiária existente; a agricultura de subsistência a que muitos pequenos produtores se veem impelidos, por falta de uma política integradora; a existência de formas de vida camponesa relutantes, não tanto às mudanças per se, mas àquelas que as ignoram e até as tentam anular; a existência de movimentos sociais que lutam e resistem aos embates do capitalismo.”

rígidas, e apresentar requisitos para emissão da Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP: residir na propriedade com limite de até quatro módulos fiscais⁹⁴ da região. Quando entrevistamos um agricultor familiar e membro de uma associação (A1), ele nos relatou a dificuldade que muitos agricultores familiares têm para conseguir sua DAP, já que nem todos possuem o título da terra. Acontece que muitos assentados pela Reforma Agrária ainda não conseguiram documentar os seus lotes, o que dificulta muito o crédito. Na ocasião, o sujeito A1 nos relatava os problemas que enfrentavam para acessar o PRONAF e, por esta razão, foram buscar parcerias com uma associação de crédito voltada para agricultura familiar, no sul do Brasil, assunto que trataremos no capítulo 4. Mesmo com estes problemas, o PRONAF permitiu ao agricultor familiar acessar linhas de crédito direcionadas para ele mesmo. Neste sentido, Tarsiano (2013) afirma que:

[...] era uma modalidade de financiamento do governo federal, com recursos não-reembolsáveis, em parceria com os governos municipais, tendo como objetivos a implementação, a ampliação, a racionalização, a modernização ou a realocação da infraestrutura pública e de serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar. (TARSIANO *et al.*, 2013, p. 46).

Com o PRONAF, iniciou-se uma descentralização das políticas voltadas para o crédito, para os agricultores familiares, pois os municípios intermediavam o programa com o seu público-alvo, através da ação dos Conselhos Municipais. O PRONAF-Infraestrutura foi, segundo Alcantara (2015, p. 29), “o início do processo de constituição de uma política de desenvolvimento territorial destinada ao espaço rural mais pobre e economicamente marginalizado”. Com a proposta do PRONAF, a linha de financiamento referente ao PRONAF-Infraestrutura foi transformada na Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais – PROINF⁹⁵, e, ao invés dos Conselhos Municipais gerirem estes recursos, os

⁹⁴ Módulo fiscal, segundo o site do INCRA, é uma “unidade de medida em hectares, fixada para cada município, considerando os seguintes fatores: tipo de exploração predominante do município; renda obtida com a exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam significativas em função da renda ou da área utilizada e conceito de propriedade familiar.” Disponível em: <http://www.incra.gov.br/o-que-e-modulo-fiscal>. Acesso em: 10 jan. 2019.

⁹⁵ Segundo Favareto (2010, p. 53-54), a transformação de uma linha de investimentos do Pronaf -infraestrutura em PROINF foi uma tentativa de “introduzir os primeiros componentes de uma política de desenvolvimento territorial, que seria fortemente ampliada no início do Governo Lula, com a criação de uma secretaria específica destinada a gerir esta linha de investimentos: a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário – SDT. Com a criação da SDT e a autonomização da vertente infraestrutura do Pronaf, agora sob sua jurisdição, enquanto as demais linhas permaneceram sob controle da outra secretaria do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a Secretaria da Agricultura Familiar – SAF, ocorrem dois movimentos. Por um lado, todos os investimentos a título de apoio à infraestrutura passam a ser feitos em agregados de municípios. Por outro lado, o distanciamento para com as demais linhas e investimentos do Pronaf, que já vinha sendo apontado por estudos de avaliação do programa, se acentua. Junto disso, modifica-se também o marco para a participação social na gestão do programa. Antes, os recursos eram planejados e fiscalizados pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR. Agora, em vez desses conselhos municipais, passa-se a estimular e exigir a criação de

colegiados de desenvolvimento territorial – CODETER, formados por representantes estaduais, municipais e da sociedade civil organizada, que passaram a articular o planejamento e execução dos recursos. Desta forma, o PROINF se consolidou ao se tornar uma ação orçamentária. Pelas palavras de Tarsiano *et al.* (2013):

A partir de então, passou a ser uma ação orçamentária (Ação Orçamentária Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços) do PRONAT, que por sua vez é gerido pela SDT/MDA. O PROINF constituiu-se numa modalidade de financiamento do governo federal com recursos não-reembolsáveis advindos do Orçamento Geral da União (OGU), cuja finalidade é financiar os projetos estratégicos para o desenvolvimento territorial, definidos no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) de cada território. (TARSIANO *et al.*, 2013, p. 46).

Com isso, o PRONAT surgiu no bojo do PRONAF-Infraestrutura como uma ação didática ao permitir a organização dos sujeitos de uma delimitação espacial (território), através da participação e gestão social⁹⁶. Conforme nos informou o articulador territorial⁹⁷ T1, em entrevista:

A partir de 2005 surgiu a seguinte ideia: já que os territórios foram criados precisamos financiar os projetos que estão sendo construídos. Isto não é uma tarefa simples para o governo, o PPA entrou com o PROINF. Os territórios passaram a ter ação efetiva direta. Definia projetos, a SDT tinha o arcabouço legal, os territórios decidiam onde seria aplicado. Fazia uma ata junto com o colegiado, no colegiado você tem a plenária, o núcleo diretivo, o núcleo técnico. Este instrumento do PTDRS, então você define os projetos base do PROINF, [...]. Mas qual o problema nosso? Se tem mudança de governo... pode mudar o rumo das políticas. E isso é comum. A gestão que estava em 2003 foi até 2010. Teve uma sequência de uns 7 anos [da política territorial], que avançou bastante. (T1, 2015).

Assim, o PROINF pode ser considerado o recurso propulsor da política territorial voltada para a agricultura familiar, dando origem aos debates, agenda, planejamento e ações a serem encaminhados aos colegiados de desenvolvimento territorial (CODETER), em torno

Colegiados de Desenvolvimento Territorial – Codeter. A expectativa era que esses colegiados pudessem reunir as forças vivas do território e levar à elaboração de projetos futuros capazes de dinamizar a vida social e econômica dessas regiões.”

⁹⁶ Sobre a gestão social, Tenório (1998, p. 17), ao basear-se no conceito de “agir comunicativo” do filósofo e sociólogo Habermas, da 2ª geração frankfurtiana, afirma que “no processo de gestão social, acorde com o agir comunicativo, dialógico, a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade, isto é, verdade é a promessa de consenso racional, ou a verdade não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção do mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva.” Por outro lado, o MDA apresenta o entendimento de gestão social como “o processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até à implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos.” (BRASIL, MDA, 2005, p. 10).

⁹⁷ O articulador territorial tinha a função de impulsionar o desenvolvimento territorial nos estados assessorando as atividades dos colegiados e fazendo a ligação entre eles e o MDA/SDT. Era contratado pelo MDA para assumir a articulação estadual do PRONAT e PTC.

de projetos que promovessem o desenvolvimento no território. Conforme apontado pelo entrevistado T1 e por Tarsiano *et al.* (2013), o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) funcionava como direcionador das ações a serem implantadas via PROINF. Pelos documentos oficiais:

O PTDRS é um instrumento que expressa a síntese das decisões que o conjunto dos atores sociais, em conjunto com o Estado, alcançou num dado momento no processo de planejamento do desenvolvimento territorial. Torna-se, a partir daí, um dos instrumentos para gestão participativa do território, pois contém as diretrizes e estratégias que nortearão os rumos do desenvolvimento sustentável. (BRASIL, 2005b, p. 14).

O PTDRS foi um instrumento direcionador dos rumos do território que deve considerar as condições sócio-político-econômicas, geográficas, históricas e culturais da realidade do conjunto de municípios que fazem parte da delimitação territorial e, com base nisso, fazer uma mediação com os membros do CODETER, para elaborar o planejamento do território (BRASIL, 2005b, p. 11). O planejamento dos territórios é descentralizado, não é de “responsabilidade” de nenhuma esfera de governo. O MDA⁹⁸, representando o governo federal, apenas fazia a mediação do planejamento com a sociedade civil organizada e poder público.

O Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), sob a perspectiva territorial, incorporou a descentralização de decisões e as elaborações de projetos que deixaram de estar sob o comando das administrações municipais sujeitas às lógicas da política eleitoral, inclusive, para ficarem ao encargo dos colegiados. Esta condição demonstra a importância de conceitos como empoderamento e participação, que estão na base do programa. Os territórios foram delimitados com base em metodologia⁹⁹ desenvolvida pela SDT, em que considerava primeiramente a média populacional por microrregião, à qual se somava a população total e se dividia pelo número de municípios. Em seguida, elaborava-se um indicador-base para selecionar as microrregiões, com os seguintes critérios: a) número de estabelecimentos rurais até quatro módulos fiscais; b) número de famílias assentadas pelo INCRA até 10/04/2003 e c) número de famílias acampadas até 31/01/2003. A metodologia

⁹⁸ O MDA mantinha um escritório em Campo Grande, com um delegado regional, para assessorar o Ministério em nível estadual. Para o PRONAT e PTC havia a contratação de articuladores territoriais que tinham a função de intermediar o encaminhamento de atividades dos territórios.

⁹⁹ Descrição detalhada da metodologia de delimitação dos territórios, disponível em: https://www.academia.edu/5870718/METODOLOGIA_PARA_DEFINI%C3%87%C3%83O_DAS_MICRORREGI%C3%95ES_2003_. Acesso em: 10 dez. 2018.

também considerava os municípios beneficiários do PRONAF-Infraestrutura e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M, 2000) e, finalmente, era extraído um número que indica o grau de necessidade que a microrregião tinha em relação ao desenvolvimento territorial. Esta metodologia, segundo Coelho Neto (2013):

[...] parece carregar os perigos das classificações generalizadoras e fragmentadoras da realidade, pelo grau de dificuldade de separar realidades tão imbricadas espacialmente. Embora reconhecendo as necessidades pragmáticas da política e do planejamento governamental, esforços no sentido de ressignificação dos mecanismos adotados devem ser tentados com maior originalidade e complexidade. (COELHO NETO, 2013, p. 117).

A contundência da crítica de Coelho Neto (2013) está nas contradições que escapam à metodologia utilizada, pois mesmo que sejam aplicados estes números, por meio de uma equação que mostre o nível de aptidão que uma microrregião tem para ser “territorializada”, os aspectos mais subjetivos que estão embutidos nas exclusões sociais, certamente não são considerados. Por outro lado, reconhecemos que houve um esforço de contemplar ruralidades à metodologia; por exemplo, a consideração de acessos ao PRONAF, o peso maior aos municípios com assentados da reforma agrária.

O documento Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais (MDA, 2005) apresentou quais seriam as diretrizes estratégicas para a política do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais:

- 1 – Adoção da abordagem territorial;
- 2 – Compreensão do território “como espaço socialmente construído, lugar de manifestação de diversidades culturais e ambientais que expressam limites e potenciais para a promoção do desenvolvimento rural sustentável”;
- 3 – Desenvolvimento sustentável dos territórios como eixo articulador entre “as dimensões sociocultural, político-institucional, econômica e ambiental”;
- 4 – Estímulo a participação das diversidades de “gênero, etnia, geração e raça” na elaboração e execução da “gestão de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais”;
- 5 – Adoção de metodologias de planejamento ascendentes (de baixo para cima) para impulsionar a “descentralização das políticas públicas, estimulando a autogestão dos territórios”;
- 6 – Estímulo ao protagonismo dos agricultores familiares a frente da “gestão social das políticas públicas”;
- 7 – Estímulo às parcerias entre o poder público e a sociedade civil organizada, englobando movimentos sociais empenhados no desenvolvimento rural sustentável da agricultura familiar e na reforma agrária;
- 8 – Articular as demandas por políticas públicas através de espaços de debates e compartilhamento de decisões e propostas de gestão social;

9 – Foco no combate às desigualdades sociais, sobretudo nos espaços de forte presença de “agricultores familiares, assentados da reforma agrária e acampados”;

10 – Promover a participação plural de atores nas instancias consultivas e deliberativas dos colegiados dos territórios, “qualificando os mecanismos de representação e participação direta”;

11 – “Incentivar o desenvolvimento sustentável considerando a importância da dinamização econômica nos territórios rurais, com ênfase na agricultura familiar e na reforma agrária”. (MDA, 2005, p. 12-13, grifos nossos).

As diretrizes apresentadas demonstram o interesse em promover a reunião dos sujeitos que representem a diversidade do território e que juntos possam agir coletivamente, empenhados numa gestão social, em que a elaboração de planejamentos e políticas públicas seja consolidada por meio da participação coletiva¹⁰⁰. Essa não seria uma situação absolutamente nova. Os anos noventa seriam também de resistência às muitas políticas hegemônicas, com o fomento de candidaturas de políticos de esquerda e com gestões municipais e estaduais administradas por partidos como o Partido dos Trabalhadores.

De acordo com Abreu (2008):

Se os conselhos e fóruns integram empresários e trabalhadores – frações de classe dominante e de classe dominada –, omitem o fato mesmo da luta de classes. Homogeneiza-se o que é eminentemente desigual, qual seja, os interesses diferenciados e antagônicos das classes sociais, em uma sociedade capitalista. (ABREU, 2008, p. 130).

O desenvolvimento sustentável desejado, por meio de ações endógenas, como explicita o marco referencial do PRONAT, está embalado no protagonismo social e na capacidade de estabelecimento das prioridades. São aspectos contraditórios, na medida em que o território envolve a representação dos segmentos sociais e políticos dos diferentes municípios que compõem cada território.

No caso dos PRONAT e PTC ocorre a participação social, e cumpre-se uma agenda. No entanto, existe uma matriz de cadeias produtivas formuladas para estas políticas de abordagem territorial. Portanto, a liberdade de decidir é limitada, ou melhor, as possibilidades vêm estipuladas dada a cultura das políticas públicas impositivas. Neste sentido, Alcantara (2013, p. 212) afirma que “as heranças deixadas pela política centralizadora intimidam e dificultam à [sic] participação social, situação que requer animação, estímulo e movimento.

¹⁰⁰ Sobre o contexto da participação social nas últimas três décadas, Grisa e Schneider (2015, p. 20) afirmam que “novas relações entre estado e sociedade civil foram estabelecidas, espaços e participação social foram criados, novos atores políticos emergiram e foram reconhecidos como sujeitos de direito”.

Desafio vivenciado na constituição dos espaços de participação e em particular do Colegiado Territorial”.

2.5 Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)

O motivo da inserção desta breve reflexão sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT, deve-se à importância que teve essa política ao propor um planejamento de ordenamento territorial para todo o território nacional, considerando possíveis entrecruzamentos/transversalidades de políticas de focos espaciais (regional/territorial/local). A Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) foi planejada para debater o ordenamento territorial, que a Constituição de 1988 atribui no seu Artigo 30, Inciso VIII, como função dos municípios, porém mais no sentido de fiscalização e controle de ocupação e atividades.

Na PNOT, o objetivo era implementar um ordenamento territorial em todo o Brasil, em que o fio condutor do processo fosse a interligação de políticas regionais e territoriais, e que, na transversalidade delas, houvesse concentração e troca de experiências entre as dinâmicas de cada programa, além de possibilidade de um ordenamento do território nacional. A ideia era a de que, conseqüentemente, o desenvolvimento espraalaria a dinâmica socioeconômica capacitada para as novas tendências globais de desenvolvimento. O plano de ordenamento territorial já constava no PPA (2004-2007), em que se afirmava que: “As políticas regionais serão priorizadas com base no princípio de que o mercado não pode ser o único determinante do ordenamento territorial, porque promove concentração econômica e, dessa forma, acirra as desigualdades sociais.” (BRASIL, 2003, p. 12).

Steinberger (2013), explica os desdobramentos em que a PNOT foi articulada. Segundo a autora:

A PNOT foi esboçada em 2006, por meio de uma parceria academia-governo, encaminhada a um Grupo de Trabalho Interministerial formado em 2007 para redigir um Projeto de Lei do Executivo, entretanto ainda não foi aprovada. A motivação para formulá-la começou em 2004, por força de uma atribuição constitucional delegada aos Ministérios de Integração Nacional e da Defesa. Foi pensada não como uma política de governo, mas como política de Estado, daí porque a opção de buscar maior legitimidade pela lei e não pelo decreto. (STEINBERGER, 2013, p. 25).

A tentativa de planejar/implantar a PNOT origina-se do esforço em cumprir a Constituição de 1988, que no Art. 21, inciso IX, dispõe: “Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e

social”. O governo de FHC deu vazão ao ordenamento territorial constitucional por meio da política dos eixos nacionais de integração, que constava no PPA 1996-1999 (Avança Brasil).

No caso do governo Lula, concordamos com Steinberger (2013) que a ambição seria de consolidação de uma política de Estado, mais que de governo, o que se daria por meio do reconhecimento de seu potencial de fomentar geração de renda, inclusão e desenvolvimento, para além das políticas setoriais que sempre foram estimuladas com recursos públicos. Evidentemente, isso significaria que as frações dominantes, sobretudo do segmento agroindustrial e de *commodities*, partilhassem minimamente da mesma compreensão, na medida em que os argumentos sobre o direcionamento de recursos para as políticas territoriais significavam mudanças de prioridades, em relação às políticas setoriais.

Essa condição não seria de fácil trânsito no âmbito da política e das casas de leis, já que parte importante do Congresso Nacional é composta da representação do empresariado industrial, do agronegócio, além de outros interesses do capital também presentes, como o *lobby* das empresas privadas de educação, ou mesmo os evangélicos, entre outros. Entre a teoria e a prática, a possibilidade de investimentos em políticas inclusivas, considerando que os recursos do governo são finitos, implicaria em debates, negociações quase sempre muito difíceis face aos interesses da classe política, seus eleitores e financiadores, e, sobretudo, aos interesses das transnacionais e da sociedade. Uma coisa foi aprovar o PPA, outra é deixar a política setorial ser preterida.

Na ocasião de um evento acadêmico, entrevistamos o técnico do Ministério da Integração e integrante da equipe responsável pelo documento inicial da PNOT, Rosalvo de Oliveira Júnior, que informou:

Começamos as discussões da PNOT com um seminário que ocorreu em outubro de 2003, saiu uma publicação impressa em 2005 e neste seminário a gente fazia as seguintes perguntas: Qual o significado operacional de ordenamento territorial? Como fazer ordenamento territorial? E por que fazer ordenamento territorial? Ou seja, a gente começou bem do início. Reunimos as 13 maiores pessoas que estivessem neste país discutindo academicamente ordenamento territorial. Acabou vindo um público prioritariamente da área de Geografia. Nós fizemos este seminário e estas pessoas focaram, responderam estas três perguntas, que foi a base pra gente contratar um conjunto de consultores para elaborar os textos daquilo que viria a ser uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. (OLIVEIRA JÚNIOR, 2016).

Conforme detalhado pelo técnico do MI, as conduções da PNOT foram orientadas inicialmente por um debate acadêmico, majoritariamente de representantes da área de Geografia que eram os pesquisadores do grupo de pesquisa Retis. Este documento, que

citamos anteriormente, dá subsídios conceituais para o governo planejar as políticas de desenvolvimento territorial, pois, apesar das perguntas formuladas serem especificamente para ordenamento territorial, a maioria dos professores que assina artigos nesta coletânea discorre sobre o conceito de território, territorialidades e demais variações. Este documento tornou-se referencial e base para as políticas e, em certa medida, despertou outras pesquisas que abarcam os conceitos tratados nele.

Em 2005 foi publicada a referida coletânea de textos sobre a temática *ordenamento territorial*, sob o título: “Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial”¹⁰¹. Nesta publicação do Ministério da Integração Nacional, em parceria com o IICA, vários geógrafos e autores de outras áreas discutiram o arcabouço conceitual produzido pela academia em relação a território, territorialidades, ordenamento territorial e à proposição da PNOT.

Procurou-se debater o conceito de ordenamento territorial, as possíveis operacionalidades deste conceito para aplicação na PNOT, qual seria o objetivo da PNOT e quais as temáticas fundamentais para fazer parte desta política (BRASIL, 2005, p. 9). Tratava-se de uma tentativa de fundamentar a PNOT da forma que Steinberger (2013) afirmou anteriormente: como uma política de Estado, instituída por lei e não por decreto presidencial. Por isso a “racionalidade” da academia é convidada a consubstanciar a proposta da PNOT. A importância dos textos publicados neste documento é que eles transcendem os objetivos da implementação de um amplo ordenamento territorial pela PNOT e rebatem nas outras políticas que estavam começando a utilizar a abordagem territorial como metodologia.

Embora tenha havido este esforço do seminário em 2003, e a publicação em 2005, o técnico do MI, Rosalvo de Oliveira, afirmou que não chegaram numa conclusão para as perguntas que haviam sido solicitadas aos professores. Segundo ele, tiveram que formular um significado do ordenamento territorial no momento da contratação das consultorias. Na verdade, o governo demandou conceitos aplicáveis, técnicos, que pudessem servir de ferramenta, mas colheu reflexões teóricas mais gerais de ordenamento territorial.

¹⁰¹ Este documento, publicado em 2005, foi elaborado em decorrência da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, realizada em Brasília, em 13 e 14 de novembro de 2003. Então, esta oficina foi realizada no 11º mês do Governo Lula, o que indica uma reorientação das categorias geográficas que fariam parte das políticas públicas.

A ideia de ordenamento, evidentemente, traz na etimologia da palavra a condição de ordenar algo desordenado. Mas que ordenamento seria este? Existe um padrão de ordenamento territorial?

Ao refletir sobre estas questões, entendemos que o sistema capitalista, na dinâmica das suas “reinvenções”, não “tolera” espaços “improdutivos” ou que não estejam conectados na sua lógica de acumulação. Os Estados, para se integrarem ao modelo ocidental hegemônico no mundo, acatam medidas implantadas em países do centro econômico, sinônimos de desenvolvidos, que passam pela ordenação daquilo que não se enquadra ao mercado capitalista.

Desta forma, os governos, influenciados pelos ditames de condutas adequadas ao mercado e atendendo ao clamor das classes orientadoras das “mudanças” no mercado e na política, passam a integrar esta lógica na sua estrutura jurídica. A Constituição de 1988 dispõe sobre este assunto no Art. 30, Inciso VIII: “compete aos municípios: promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Como se vê, a legislação brasileira, frente à democratização do país, já preparava condições jurídicas para que houvesse um ordenamento territorial, tanto no plano nacional, quanto municipal. Em certa medida, já preparava para o modelo de gestão pública mais descentralizado e gerencial adotado a partir dos anos 1990.

No caso do governo Luiz Inácio Lula da Silva, a responsabilidade sobre o ordenamento territorial foi atribuída, em 2003, ao “Ministério da Integração Nacional (MI) e ao Ministério da Defesa (MD)” (SILVA, 2013, p. 29). A partir disso, no dizer de Freitas, Moraes e Alves (2017):

O primeiro passo para elaborar uma PNOT foi a discussão com a academia brasileira, que se realizou por meio de uma oficina de debate (2003). Buscava-se reunir opiniões a respeito do entendimento de ordenamento territorial e o que deveria conter uma PNOT para o Brasil. [...] A oficina mostrou que o ordenamento territorial era, enquanto conceito e política pública, pouco difundido e ainda precisava ser mais aprofundado [...]. Como próximo passo, contratou-se um amplo estudo em parceria com instituições de pesquisa nacionais, elaborado de forma cooperativa com o MI. (FREITAS, MORAES e ALVES, 2017, p. 157).

A metodologia empregada no PNOT agregou a participação de estudiosos para conceituar a temática, a realização de oficinas para especialistas avaliarem os trabalhos realizados para, então, definir o conteúdo do documento e submetê-lo a seminários para divulgação e finalização de uma proposta. A ideia era que a proposta fosse construída, debatida e revista por diferentes sujeitos. Esse processo gerou a proposta da PNOT publicada

em 2006. No dizer de Silva (2013, p. 30), seria esse um documento direcionador do ordenamento territorial.

Com o PRONAT e a orientação da PNOT, ainda que não instituída, observou-se ampliação das escalas das políticas públicas. A perspectiva territorial ganhou força e destaque para discutir políticas voltadas para a agricultura familiar por meio do território. A escala regional, na lógica governamental mais voltada para as políticas setoriais, não deixaria de ser contemplada, mas, além de contar com políticas próprias, aproveitou a escala territorial para potencializar ao máximo as possibilidades de uso dos espaços de forma “produtiva”. De fato, a política regional do governo federal abarcaria políticas que eram em verdade de âmbito territorial, como o Programa Nacional de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e o Programa Nacional de Mesorregiões que eram do governo anterior.

Do ponto de vista da estrutura organizacional, o governo federal, orientando para um ordenamento territorial, criou também, em 2003, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, que, somada à experiência do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), via Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), contribuiu para a formulação do Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais (PRONAT). (TENORIO *et al.*, 2013, p. 29).

Com o PRONAT, e também com as orientações e referências da PNOT, observou-se a ampliação das escalas das políticas públicas, inclusive sob luz da proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em elaboração, também em 2003, cuja proposta de escala era a microrregião. A perspectiva territorial ganhou força e destaque para discutir políticas voltadas para a agricultura familiar através do conceito de território.

Destaca-se que as discussões sobre uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) se iniciaram no final de 2003, no governo Luiz Inácio Lula da Silva. Esta seria instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, vinculada ao Ministério da Integração Nacional. Uma das justificativas da PNDR é que, desde o Tratado de Madrid, de 1750, “o Brasil já tinha uma configuração territorial bastante semelhante à de hoje”, ou seja, a “unidade territorial foi assegurada”, mas não houve uma “integração físico-territorial adensada” (BRASIL, 2010, p. 7). Esta “falta” de integração seria o que as superintendências (SUDECO, SUDENE e SUDAM) chamaram de “espaços vazios”.

Em relação à SUDECO, Abreu (2001, p. 69) demonstra que os chamados “espaços vazios”, na verdade, nada tinham de vazios, principalmente no que tange à região de nosso interesse, a Grande Dourados. O vazio certamente é uma menção a certos tipos de atividades “potenciais” que serviriam para fomentar um desenvolvimento que despontasse a inserção do Brasil nos caminhos dos grandes negócios. Entendemos que esta justificativa se trata de uma necessidade de entrelaçar as regiões de modo dinâmico, aproveitando para dinamizar a economia e preparar “espaços produtivos” para o mercado, principalmente o de *commodities*. Segundo Leite *et al.* (2017):

Um dos pressupostos da PNDR foi a definição de múltiplas escalas de intervenção e de áreas “prioritárias e não prioritárias” para receber investimentos. Para tanto, os instrumentos concretos propostos seriam: a criação do FNDR para garantir orçamento às áreas prioritárias a partir da visão multiescalar; a criação de agências regionais (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) para a instrumentalização, a elaboração e a gestão de planos estratégicos; e a criação de outros instrumentos de governança (em escala federal e sub-regional) com vistas à articulação política regional (estadual, municipal). Nesse arranjo, observa-se a possibilidade de mudanças implícitas fundamentais nas forças políticas até então estabelecidas e que tinham nas unidades da federação (governadores) o controle das prioridades e dos investimentos socioespaciais. A multiescalaridade proposta se colocava na contramão dos interesses global-local. Não atendia as elites nacionais e regionais, que esperavam o mesmo modelo centralizador das antigas superintendências e um caminho fértil de controle de recursos e políticas historicamente voltadas para os interesses econômicos e eleitorais – mas que na versão “sub-regional”, e com a criação de câmaras, de fóruns e de outros instrumentos de governança, seriam dificultadas porque em democracia o controle pode acontecer e ser estimulado. (LEITE *et al.*, 2017, p. 184).

Percebe-se, conforme destacado pelos autores, que a proposta multiescalar é uma inovação para uma política regional. A PNDR propõe um modelo que considere sub-regiões e, ao mesmo tempo, toda a federação. Além disso, está alinhada à abordagem territorial de desenvolvimento ao propor os fóruns e câmaras de debates, enfim, uma proposta participativa de desenvolvimento regional multiescalar, que não atendeu às demandas das frações de classes dominantes, que preferiam as velhas políticas regionais centralizadas, das quais os estados detinham mais controle e poder de barganhar com o eleitorado.

Os objetivos da PNDR não eram apenas voltados ao desenvolvimento pela via rural, mas de base na infraestrutura e na tecnologia, tudo isso por intermédio de créditos a baixo custo de financiamento. Para a PNDR, quando as regiões são dotadas destes impulsos, tornam-se preparadas para as “oportunidades econômico-produtivas” para o desenvolvimento (MI, 2016). Outros objetivos ligados a quesitos sociais, participação social e “estímulo e práticas políticas de construção de planos e programas sub-regionais” também

são citados (BRASIL, 2016). No entanto, percebemos que, apesar de cogitar a participação social, no que a PNDR chama de sub-regiões, esta tem orientações para as três regiões brasileiras menos desenvolvidas: Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Nestas regiões foram implantados os fundos de investimento (FCO).

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) apresenta três tipos de instrumentos, conforme publicação no site do Ministério do Interior:

Planos Regionais: - Planos Macrorregionais de Desenvolvimento (Amazônia Sustentável, Nordeste/Semiárido e Centro-Oeste); - Planos Mesorregionais de Desenvolvimento. **Programas Governamentais:** - Programa de Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial; - Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira; - Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais; - Programa do Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido. **Fundos de Desenvolvimento Regional:** - Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional; - Fundos Constitucionais de Financiamento. (FNE, FNO, FCO); - Fundos de Desenvolvimento Regional do Nordeste e da Amazônia. (BRASIL, 2016).

A viabilização da PNDR também era feita via Fundos Constitucionais de Financiamento (do Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Na região Centro-Oeste, o Banco do Brasil é o banco que faz a intermediação entre o FCO e as políticas da PNDR. Questionamos, em entrevista ao técnico do MI, Rosalvo de Oliveira Júnior, sobre a facilidade que fundos como o FCO permitem àquelas pessoas que têm crédito e que detêm capital. Segundo o entrevistado, realmente estes fundos continuaram funcionando na mesma lógica do governo anterior, mas a ideia era aprovar a PNDR e alterar a forma de distribuir os recursos. Em suas palavras:

Como a política ainda não estava formulada, a gente optou em formular a política e, enquanto isso, os Fundos Constitucionais continuaram operando na lógica antiga. Porque depois que a gente tivesse a política aprovada pelo Congresso Nacional o nosso próximo passo seria atacar esta forma de aplicação do recurso. Mas aí, o que aconteceu? É que a gente formulou a política, tanto uma como a outra, a PNOT ficou uma formulação mais interna ao Ministério, mas a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR – foi para a presidência. Só que ela nunca saiu. E em ela nunca ter saído, tanto a PNDR quanto PNOT, o que ocorre? A gente também não conseguiu avançar na discussão dos recursos dos Fundos do Centro-Oeste, do Nordeste e do Norte. (OLIVEIRA JÚNIOR, 2016).

Veja-se que as propostas da PNDR e do PNOT nunca foram colocadas em prática. O que vigorou como PNDR eram, na verdade, políticas que já vinham sendo executadas no governo de Fernando Henrique Cardoso. O planejamento de tornar a PNDR uma política participativa, integrada por fóruns e câmaras, nunca saiu do papel. Desta forma, pode-se dizer que a distribuição dos recursos da PNDR ficou ao encargo dos Fundos Constitucionais de

Financiamentos e, conseqüentemente, atendeu mais aos interesses de frações de classes dominantes com acesso direto aos bancos.

O PRONAT e a PNOT inaugurariam no Brasil o direcionamento das políticas de governo com foco na descentralização das iniciativas e “empoderamento” dos sujeitos, o que, no meio acadêmico, ficou conhecido como “abordagem territorial de desenvolvimento” (SOUZA e FILIPPI, 2008, p. 2). Adiciona-se ao programa e à política citada, a PNDR, que juntos formariam um conjunto de políticas e programas de desenvolvimento focados em aspectos da abordagem territorial de desenvolvimento, tais como: governança participativa, formação de colegiados, fóruns, câmaras, multiescalaridade e possibilidade de ordenamento territorial em nível nacional.

Bertone e Mello (2006, p. 126) problematizam a questão da participação e envolvimento dos organismos multilaterais nos processos de reordenamentos territoriais. As autoras afirmam que: “diversas concepções de ordenamento territorial vêm evoluindo de uma subordinação estrita ao Estado para a atual noção de política pública participativa”. As mesmas autoras afirmam que:

[...] nesse processo, um fator agravante é o minimalismo do Estado, que faz alçar ao poder verdadeiras organizações paralelas, como as empresas multinacionais, os organismos multilaterais e as organizações não governamentais. Enfrentar as dificuldades próprias de um mundo cujo comando encontra-se sob o poder de algumas empresas, de poucos Estados imperiais e de organismos distantes do local vivido, exige reconstruir a noção de território. (BERTONE; MELLO, 2006, p. 126).

De fato, conforme apontaram Bertone e Mello (2006), a presença de organismos multilaterais como verdadeiros planejadores e indutores de políticas para promover desenvolvimento com a aplicação de modelos de ordenamento territorial, nos permite entender que este processo é concebido fora do país por consultores que se baseiam em experiências distantes da realidade brasileira. Pela atuação dos organismos multilaterais como institutos e empresas ligadas ao capital, consideramos que todo o processo de planejamento e proposições de instrumental de aplicação das políticas fica ao encargo do próprio mercado.

Até o início de 2003 estávamos mais habituados em tratar de políticas com foco regional. Não que antes disso, no governo Fernando Henrique Cardoso, não tenha havido algumas iniciativas em “testar” uma nova escala nas políticas de governo como, por exemplo,

com a implementação do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar para Infraestrutura Municipal – PRONAF-M¹⁰².

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso tivemos a implementação dos territórios de identidade na Bahia, que, segundo o secretário da SDT, Humberto de Oliveira, foi um projeto seminal que influenciou a implantação de programas de desenvolvimento territorial. O teste realizado no governo FCH deveu-se mais ao fato desta tendência de descentralização ser internacional, vindo de outros países alinhados às políticas neoliberais, e às dinâmicas do mercado global, do que uma política daquele governo. De toda forma, a perspectiva regional naquele governo estava muito distante das macrorregiões, tendo apostado nas mesorregiões e na faixa de fronteira, herdadas pelo governo Lula e totalmente reconfiguradas a partir de 2003.

O foco das políticas de desenvolvimento, até 2002, utilizava a categoria região, e esses *testes*, que aqui denominamos, foram induzidos pelo emprego do conceito de desenvolvimento local no Ocidente e signatários do Consenso de Washington. Os arranjos produtivos (APL) e o foco no desenvolvimento local, a partir dos seus próprios sujeitos (desenvolvimento endógeno)¹⁰³ deram início às primeiras experiências no Território do Sisal na Bahia. Destaca-se que a abordagem territorial de desenvolvimento não foi pioneirismo do Brasil, mas produto da necessidade de ampliar as escalas das políticas públicas para que o espaço global fosse alinhado às necessidades de produção, em ritmo que a produção global demandasse, para manter o sistema capitalista neoliberal, elevando substantivamente a produtividade de maneira eficiente em todo o planeta (SCHNEIDER, 2004, p. 90).

Ruckert (2005) afirmou que a PNOT poderia intermediar um processo de reforma do Estado e a reestruturação do seu território através da combinação entre “pares opostos” (RUCKERT, 2005, p. 33). Segundo o autor:

¹⁰² Segundo Abramovay e Veiga (1998, p. 7): “o PRONAF-M visa promover investimentos baseados em compromissos negociados entre os beneficiários, os poderes municipais e estaduais e a sociedade civil organizada para possibilitar: (i) a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação de infraestrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar; e (ii) a ampliação e cobertura de serviços de apoio, a exemplo da pesquisa agropecuária e da assistência técnica e extensão rural.”. O PRONAF-M já envolvia os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável para discutir projetos de infraestrutura para os municípios, desta forma já havia um direcionamento para a descentralização de tomadas de decisões, abrindo caminhos para o PRONAT e o PTC nos anos 2000.

¹⁰³ “O desenvolvimento endógeno/local é uma teoria que propõe um mecanismo de acumulação específica, baseada na lógica da organização, um sistema de aprendizagem e uma forte integração territorial, que aposta em uma dinâmica própria, bem como outorga às comunidades locais um instrumento de ação.” (ALEMAN e HEREDIA, 2013, p. 79, tradução nossa).

[...] estes pares, os projetos nacionais de um lado – que se incorporam à escala supranacional – e os projetos de caráter local de outro podem, ao mesmo tempo, representar fragmentações políticas nos casos de determinadas regiões onde os principais projetos de desenvolvimento são geridos pelo poder hegemônico do empresariado, mas que podem, contraditoriamente, compor e enriquecer a totalidade. Macro e micropolíticas não são excludentes, ao contrário, fundem-se na construção das ricas determinações da totalidade; macro e microprojetos são específicos de cada escala de poder sobre recortes específicos do território. (RUCKERT, 2005, p. 33).

Neste caso, Ruckert (2005) defende a concomitância de uma via dialética para a reestruturação territorial nos moldes do que seria a PNOT, na qual o governo deveria preocupar-se, tanto com os aspectos territoriais de relações globais, quanto com fatores locais. A nosso ver, a proposta encaixa-se nos moldes neoliberais de tratamentos dos espaços, impulsionando espaços considerados improdutivos a integrarem a lógica do mercado global. O contrapeso desta “reestruturação” aliada ao capital internacional viria com a consideração de outras vias de desenvolvimento em escala local como uma resistência/sobrevivência¹⁰⁴ ao grande capital. Apesar da PNOT não ter sido transformada em projeto de lei, em 2006 houve a implementação de duas frentes de políticas baseadas neste projeto: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o PRONAT, que já estava em curso. Entretanto, pode-se perguntar o porquê da inclusão da discussão da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) na reflexão sobre o PRONAT e o PTC.

Entendemos que houve uma importante tentativa de ordenamento territorial orientado por referencial teórico da Geografia e que os rebatimentos desta proposta refletem nos programas de desenvolvimento territorial. O PNOT aproximou-se da tentativa de considerar todas as espacialidades possíveis do Brasil para compreender suas dinâmicas e propor indução de desenvolvimento por meio de uma gama de políticas que se inter cruzariam, perpassando por todas as quadrículas¹⁰⁵ de poder construídas por relações entre as frações de classes dominantes e dominadas, para ter controle do território nacional.

¹⁰⁴ Sobrevivência no sentido de fazer parte de estratégias para resistir em um mercado globalizado e organizado segundo as lógicas da produtividade racional. Neste aspecto a categoria território permite este tom de resistência, de luta pelo direito de existir / coexistir no território. Sobre o uso da categoria território nas políticas governamentais, Haesbaert (2014, p. 56-57) afirma que “reconhecemos a relevância dessas múltiplas possibilidades abertas, tanto em termos de sua construção teórica quanto de sua utilização prático-política”.

¹⁰⁵ Para Raffestin (1993, p. 165), “toda quadrícula [de poder] é ao mesmo tempo a expressão de um projeto social que resulta das relações de produção que se enlaçam nos modos de produção e o campo ideológico, presente em toda relação. Como tal, os limites aparecem como uma informação que estrutura o território. Mas produzir essa informação estruturante consome energia, aquela mesma que é produzida ou controlada nos modos de produção.”

2.6 O Programa Territórios da Cidadania - PTC

Em 2008, foi criado o Programa Territórios da Cidadania (PTC), que ampliava o escopo das ações de alguns territórios vinculados ao Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais - PRONAT. Neste mesmo ano estavam homologados 168 Territórios Rurais ao MDA, conforme informações do secretário da SDT, Humberto de Oliveira¹⁰⁶, que citamos anteriormente. Destes 168 territórios, foram escolhidos 60 no primeiro ano de funcionamento do PTC. Em 2009 já eram 120 Territórios da Cidadania espalhados pelo Brasil. Veja-se que o PTC não excluiu o PRONAT, pois, quando foi criado, 108 territórios continuaram vinculados aos Territórios Rurais. Conforme publicação do MDA, os critérios para os territórios integrarem-se ao PTC eram os seguintes:

Ser Território Rural, conforme Programa desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); Concentração de agricultores familiares e assentamentos da reforma agrária; Concentração de populações quilombolas, indígenas e de pescadores; Número de beneficiários do Programa Bolsa Família; Número de municípios com baixo dinamismo econômico; Ruralidade; Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb); Prioridades ou políticas de governo, como Mesorregiões, Consads, Amazônia Legal, Arco Verde, Reservas Extrativistas e Bacia do São Francisco; Um mínimo de dois e um máximo de oito Territórios da Cidadania por Unidade da Federação; Consulta aos estados, por meio dos Comitês de Articulação Estaduais, na definição dos 60 Territórios da Cidadania beneficiados a partir de 2009. (BRASIL, 2009, p. 12).

O secretário da SDT, Humberto de Oliveira, confirmou estes critérios e detalhou outros aspectos sobre a escolha dos Territórios da Cidadania a seguir:

*Para escolher entre os 168 aqueles que tivessem IDH mais baixo, maior percentual de pessoas pobres nos territórios, maior presença de agricultura familiar, maior presença de assentados da reforma agrária, comunidades quilombolas, pescadores artesanais, indígenas, ou seja, focamos no nosso público e dissemos: nós temos 168 territórios rurais, mas vamos começar escolhendo aqueles que tem muito mais relação com a nossa política, com a missão do MDA, e que ao mesmo tempo são os mais pobres, então escolhemos os **120 territórios da cidadania** e convidamos os outros ministérios para atuar junto conosco, então aí está a diferença significativa, ele passou a ser um Programa do governo federal e não mais do MDA, ele passou a ser coordenado pela Casa Civil, ele passou a ter um orçamento composto por vários ministérios, chegou a **22 ministérios**, 180 ações, chegamos no primeiro ano a cerca de **20 bilhões**, no decorrer do tempo, entre 2008 até 2014 foram **86 bilhões** colocados pelo Ministérios nestes territórios. Então se conformou aí todo um tratamento todo diferenciado específico e prioritário a estes territórios rurais, pertencentes ao Programa Territórios da Cidadania. (OLIVEIRA JÚNIOR, 2015).*

¹⁰⁶ As informações referentes ao secretário Humberto de Oliveira são decorrentes de entrevista que realizamos em dezembro de 2015 em Brasília.

Conforme exposto pelo secretário, as principais diferenças entre os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania é que estes devem contar, obrigatoriamente, com a presença de assentados pela Reforma Agrária, comunidades indígenas, comunidades quilombolas e pescadores. Atenta-se para o deslocamento da gestão da política de desenvolvimento territorial do MDA para a Casa Civil. Condição que reforça o enquadramento do PRONAT e do PTC como políticas governamentais.

Ele destacou também o montante de recursos investidos nos territórios. No entanto, ressalta-se que o PTC significou mais do que um programa voltado para agricultores, familiares, indígenas e quilombolas. Ele serviu também como uma plataforma de gestão das políticas públicas ao agrupar vários ministérios em uma única contabilização. Nestes bilhões estão inclusos investimentos na educação, no Bolsa Família, PNAE, PAA; ou seja, as políticas sejam de governo, sejam públicas, de maneira geral passaram a ser contabilizadas em uma mesma plataforma. Entretanto, o PTC continuou com a mesma dinâmica do PRONAT, com os colegiados, decidindo ações dos recursos de PROINF, que foi a parte em que concentramos os nossos estudos nesta pesquisa. Nesse sentido, com a mobilização de 22 ministérios, o programa se agigantou e, com isso, a proposta de promover o desenvolvimento, também. Perguntamos ao secretário Humberto de Oliveira, se a Casa Civil fazia a gestão dos recursos do PTC, ao que ele respondeu:

Sim, dos recursos, do acompanhamento da execução, das entregas, já que todos [Ministérios] se comprometeram em colocar orçamento, então tem todo um acompanhamento, um monitoramento e participou também coordenando as escolhas dos territórios, a seleção dos territórios. Agora toda a base dos territórios quem dava era o MDA, e o MDA continua cuidando dos 168 territórios rurais. (OLIVEIRA, 2015).

Quando o PTC é criado, em certa medida, ocorre uma centralização deste programa, ao ser gerenciado pela Casa Civil, que é ligada diretamente à Presidência da República. Disto interpretamos que as expectativas em relação ao PTC eram grandes pelo número de órgãos e ministérios (Quadro 3) envolvidos e toda a reformulação feita. Por outro lado, conforme o secretário relatou, os territórios rurais continuaram sob a administração do MDA.

Quadro 3 - Relação de Ministérios e Órgãos Federais participantes do PTC.

Ministérios e órgãos do Governo Federal envolvidos no PTC	
Casa Civil;	Ministério de Ciências e Tecnologia;
Secretaria Geral da Presidência da República;	Ministério das Comunicações;
Secretaria das Relações Internacionais;	Secretaria Especial de Promoção e Igualdade Racial;
Ministério de Minas e Energia;	Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca;
Ministério da Saúde / Funasa;	Ministério da Justiça / FUNAI;
Ministério do Trabalho e Emprego;	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
Ministério do Meio Ambiente;	Ministério da Cultura;
Ministério das Cidades;	Banco do Brasil;
Ministério do Desenvolvimento Agrário/INCRA;	Banco do Nordeste;
Ministério do Desenvolvimento Social;	Caixa Econômica Federal;
Ministério da Saúde.	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Fonte: Revista Territórios da Cidadania, 2009, p. 7.¹⁰⁷

A estrutura do PTC subdivide-se em três órgãos colegiados, 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, apoia 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; *apud*; VISÚ, 2013, p. 58, grifo nosso).

Em nossa pesquisa, entrevistamos representantes dos três níveis colegiados e percebemos, tanto no Território Cone Sul quanto no Território da Grande Dourados, uma carência/demanda maior relacionada ao comitê de articulação estadual, que faz a articulação entre o governo federal e os colegiados territoriais. Cabe ao comitê estadual a articulação política e de assessoria em capacitações para a compreensão das políticas públicas; no entanto, não lhes são atribuídas competências de gerir recursos para organizar os movimentos de reuniões e assembleias dos colegiados territoriais. A crítica dos sujeitos que entrevistamos, concentrava-se na gestão das atividades dos colegiados, ligada à organização, contratação e execução de ações que demandavam recursos financeiros. A função de gestão ficava ao encargo de ONGs que faziam os repasses financeiros e organizavam as agendas de

¹⁰⁷ Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/3638134.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2018.

reuniões e a logística das mesmas. Percebemos a tentativa de resolver este impasse quando foram instituídos os NEDET, pois a organização das atividades dos colegiados passaram a ser geridos por grupos de extensão de Universidades.

Além disso, na entrevista que fizemos com o secretário da SDT, ele usou a expressão “concertação entre os ministérios”, ou seja, na ampliação ministerial o esforço de participação e diálogos começa de cima, e encontra dificuldades pelo fato de que o MDA não era um ministério com um grande orçamento como outros que passaram a compor o PTC.

Questionamos então qual o papel do MDA em relação ao Programa Territórios da Cidadania, já que estava sob a tutela da Casa Civil. O secretário nos respondeu dizendo:

*O MDA continua tendo gestão financeira sobre as suas ações, dentro de todos os territórios, inclusive os da Cidadania, e tem uma participação, hoje muito mais de **concertação** com os outros ministérios para aplicação das suas ações e também dos seus orçamentos, mas o MDA não tem assim, vamos dizer, uma estatura de superministério para exigir dos outros Ministérios. A Casa Civil sim, ela pode a partir do pressuposto de que cada ministério se comprometeu voluntariamente, exigir sim o cumprimento. Agora estamos fazendo uma reforma no Territórios da Cidadania, queremos dar um novo rumo a ele, mas este relato que estou fazendo é de 2008 a 2014. (OLIVEIRA, 2015).*

A gestão que o MDA continuava fazendo, dizia respeito àquelas ações de PROINF discutidas nos colegiados e a organização destes a partir das delegacias representativas do MDA em cada estado. Pela fala do secretário, entende-se que para lidar com outros ministérios maiores, com mais recursos, era preciso que a liderança também fosse de um ministério com mais poderes, como a Casa Civil.

Por outro lado, nota-se uma contradição da política territorial ao envolver tantos ministérios, tantos recursos, ao passo que os sujeitos que compõem os colegiados conseguem planejar e decidir somente sobre os recursos de PROINF. Perguntamos também ao secretário se o PTC tinha se transformado numa plataforma de gestão e a sua resposta foi positiva. A nosso ver, o Programa de Desenvolvimento Territorial, ao tornar-se uma plataforma de gestão pública, se perde em seus propósitos e objetivos.

Percebe-se também, na fala do secretário, que haveria uma mudança nos Territórios da Cidadania. Ressaltamos que a entrevista foi feita no dia 3 de dezembro de 2015, um dia após o pedido de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff ter sido aceito pelo presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, ou seja, os planos de mudanças, de prosseguir

com as Políticas de Desenvolvimento Territorial terminaram praticamente no momento em que fizemos a entrevista.

Esta vasta relação ministerial exposta no Quadro 3 mostra a dimensão que o PTC teve enquanto política de governo. Um programa como este, somado à viabilização da proposta de lei da PNOT, que não tramitou, forneceria mecanismos robustos para o governo atuar na dinamização espacial em várias escalas para fomentar desenvolvimento. Por certo há contradições, pois as espacialidades sugeridas partem de recomendações do receituário neoliberal. Entretanto, como temos entre as frações de classes dominadas tanta exclusão social, e as perspectivas do poder do governo central sempre são sob o domínio das elites rurais e industriais, resta-nos compreender o papel dialético destas políticas e ressaltar em que medida podem melhorar a vida de sujeitos excluídos do processo produtivo.

O objetivo do PTC era o de superar a pobreza e as desigualdades sociais no campo, estabelecidas para além do campo material, abrangendo questões raciais e étnicas. A sua implementação, segundo Favaro e Gomez (2011), se daria através da:

[...] integração de políticas públicas a partir de 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. (FAVARO e GOMES, 2011, p. 110).

A execução do PTC foi prevista para acontecer de forma integrada entre estados, municípios e União, que juntos formariam uma nova escala de ação, o território e outros conceitos relacionados.

O Programa Territórios da Cidadania tem sua gênese histórica relacionada a outras políticas governamentais iniciadas na década de 1990, como o PRONAF, posteriormente transformado em PROINF e, mais diretamente, ao Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT).

Os “Territórios Rurais”¹⁰⁸ serviram como referencial não apenas em suas diretrizes fundantes, mas também na própria delimitação geográfica e definição dos Territórios da

¹⁰⁸ “O principal resultado dessa política foi a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), na esfera do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), sendo o referido programa acolhido no âmbito do Plano Plurianual do Brasil de 2004 – 2007.” (QUEIROZ, 2009, p. 1).

Cidadania, que foram criados em 2008. Tal constatação, inclusive, pode ser observada no decreto de sua criação, em seu Art. 3º, no qual consta:

Art. 3º - A escolha e priorização do território a ser incorporado ao Programa Territórios da Cidadania dar-se-ão pela ponderação dos seguintes critérios: I - estar incorporado ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário; [...]¹⁰⁹.

Em 2007¹¹⁰, no governo Lula, foi elaborado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹¹¹, para atender demandas de projetos estruturantes na área logística, energética e urbana. Este programa foi executado em múltiplas escalas com a finalidade de “preparar o Brasil para o desenvolvimento”.

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi criado a partir do Programa Territórios Rurais, desmembrado para ser, no dizer do governo, o “PAC” social. Segundo Humberto de Oliveira, Secretário de Desenvolvimento Territorial/MDA, em entrevista:

O Programa Territórios da Cidadania, nasceu quatro anos depois do início do governo Lula, quando se elaborou o Programa de Aceleração do Crescimento, então houve uma grita dos movimentos sociais, que também deveria haver uma PAC social, então os ministérios foram convidados a apresentar propostas de uma aceleração do crescimento social. E nós achamos que era uma oportunidade de apresentar ao Presidente da República uma ideia que nós já estávamos trabalhando aqui há quatro anos, que tinha propostas de integrar políticas públicas, mas que ainda não conseguia sair para essa integração porque ele nasceu setorialmente, dentro do MDA, então nós elaboramos uma proposta para apresentar a Presidência da República, onde deveriam participar outros ministérios, num programa onde atendesse aos territórios rurais, e chamamos isso de Programa de Territórios da Cidadania, escolhemos alguns territórios, na época já estavam homologados pela MDA/SDT 168 territórios rurais, e destes 168 territórios, escolheu-se no primeiro ano (2008) 60 territórios para o PTC, e no segundo ano (2009), escolheu-se mais 60 territórios. (OLIVEIRA, 2015).

¹⁰⁹ Decreto de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Disponível em: DNN 11503 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn1... Acesso em: 10 dez. 2018.

¹¹⁰ Dantas (2011, p. 14) argumenta que o PAC foi criado segundo o discurso governamental com o objetivo de impulsionar o crescimento econômico do Brasil. Segundo Dantas (2011, p. 14), o Programa de Aceleração do Crescimento “foi lançado pelo Governo Federal, em janeiro de 2007, com investimentos previstos de R\$ 503,9 bilhões aplicados através de um cronograma que se estenderia inicialmente de 2007 a 2010 e, graças à sua inserção junto ao Plano Plurianual de Investimentos (PPA 2008/2011) teve sua duração prolongada por mais um ano compreendendo então o quinquênio 2007/2011.” Ademais, constatamos que os seus investimentos foram distribuídos em três eixos relacionados às ações na infraestrutura com a justificativa de acelerar o crescimento do País em um esforço concentrado envolvendo: **Infraestrutura Logística**, envolvendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; **Infraestrutura Energética**, correspondendo à geração e transmissão de energia elétrica; produção, exploração e transporte de petróleo; gás natural e combustíveis renováveis; e **Infraestrutura Social Urbana**, englobando saneamento, a universalização do Programa “Luz Para Todos”, habitação, metrô, trens urbanos e infraestrutura hídrica.” (BRASIL, 2007).

¹¹¹ Para uma análise das ações e desdobramentos do PAC no Mato Grosso do Sul e, particularmente na cidade de Dourados, consultar DANTAS (2011).

O PTC foi uma proposta ambiciosa, como informou o entrevistado; seria como um PAC social. Na mesma direção ecoou o discurso do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do lançamento do PTC, em fevereiro de 2008:

[...] 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 tempo, ir criando na cabeça da sociedade brasileira a ideia de que o Brasil, decididamente, está disposto a se transformar numa grande nação.

E tudo começou com a ideia do PAC. Eu vou repetir isso porque é sempre importante a gente martelar na consciência das pessoas as coisas, porque muitas vezes as pessoas veem o prato feito e não se lembram quantas queimadas a pessoa que foi para o fogão teve para fazer aquela comida (...) Depois do PAC feito para o desenvolvimento, o PAC do crescimento econômico, da infraestrutura, 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.¹¹²

O discurso do presidente da república associando o PTC ao PAC demonstrou que o programa teria recursos descentralizados em diversos ministérios, e isso significaria ampliar a capacidade de um programa para atuar em várias frentes. Sobre o PAC, o articulador territorial T1 que acompanhou todo o processo de implantação do PRONAT e do PTC em Mato Grosso do Sul nos informou que:

Lá por volta de 2006, o governo Lula cria o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – voltado para cidades com mais de 50 mil habitantes. Neste momento surge o questionamento de como avançar no desenvolvimento da agricultura familiar. Nisto surge a ideia de aproveitar as políticas territoriais dos territórios rurais. Então o pessoal decidiu criar o Programa Territórios da Cidadania. Pegava os ministérios todos, e cada ministério colocaria o que poderia ofertar de suas ações. [...] Os prefeitos da época perceberam que havia um benefício em estar dentro destes territórios. A preferência das verbas era a municípios que faziam parte dos territórios. (T1, 2015).

O diferencial do PAC é justamente o envolvimento de vários ministérios e um montante de recursos. Assim, nos mesmos moldes do PAC, o PTC envolveu 22 ministérios, e, conforme o entrevistado T1, quando a política de desenvolvimento territorial avoluma a sua dimensão orçamentária e ministerial, há um condicionamento de algumas ações de que o município faça parte de algum território para poder enviar projeto. Isto chama a atenção de prefeituras e induz a um movimento de solicitações por parte dos municípios em fazer parte

¹¹² “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: www.imprensa.planalto.gov.br. Acesso em 19 dez. 2010.

de territórios. Em Mato Grosso do Sul foram criados novos territórios, como o Território Norte de MS e o Território do Bolsão.

O PTC propunha um conjunto de ações para melhorar a vida dos sujeitos e inseri-los no debate participativo para escolher os rumos que pretendem trilhar no campo. Para isto, este programa tinha como base o Colegiado de Desenvolvimento Territorial – CODETER, um espaço que os agricultores familiares tinham para debater e “escolher” projetos (ações) para serem implementados no território delimitado (VISÚ, 2013).

O PTC foi implementado no Brasil, baseado na abordagem territorial¹¹³ de desenvolvimento, conceito proposto por agências multilaterais ligadas ao Banco Mundial e convalidado pela academia. Neste programa, o conceito de território é a base para o planejamento de políticas públicas e a proposição de desenvolvimento territorial (VISÚ, 2013).

O PTC foi um desdobramento do modelo de gestão de política a partir da justaposição de forças que facilitavam atingir os objetivos propostos. O PTC continuou utilizando a abordagem territorial de desenvolvimento em suas estratégias, no entanto, com critérios diferenciados.

Com o conceito de cidadania agregado ao nome do programa, as ações foram expandidas para além do foco nas ruralidades. Nesse contexto, seus elementos conceituais básicos propunham desenvolvimento local/regional que combinaria estratégia territorial, consolidação das relações federativas, integração de políticas públicas e participação social.

Por esse pressuposto, o programa despontou como política de governo empenhada em aprimorar o Programa Territórios Rurais, incluir outras ações ao modelo de desenvolvimento territorial, e potencializar a oportunidade de produzir novas espacialidades. Além disso, o PTC objetivava “funcionar como uma plataforma de unificação/integração de políticas de inclusão social em uma única plataforma gerenciadora que pudesse promover o desenvolvimento efetivo e estruturante.” (VISÚ, 2013, p. 50).

Desse modo, o PTC, ao ampliar o campo de ações para uma cobertura entre o rural e o urbano, empenha-se, de certa forma, nos preceitos iniciais da abordagem territorial de

¹¹³ “A abordagem territorial pode ser entendida como um novo paradigma de referência ao planejamento da ação pública na medida em que se constitui como um modelo para representar uma determinada realidade regional, socioeconômica e político-institucional, ou seja, o contexto no qual vivem as pessoas, as entidades governamentais, as empresas e demais organizações existentes.” (SILVA, 2012, p. 155).

buscar desenvolvimento de cunho social, para além do crescimento econômico. Talvez o componente principal do PTC seja o combate à pobreza e a persistência do desenvolvimento social que pudessem trazer ou assegurar a cidadania ao meio rural e urbano.

O Brasil encontrou o caminho para o crescimento econômico com a redução das desigualdades sociais e regionais. Agora, o desafio é levar cidadania e melhoria da renda e da qualidade de vida a todas as brasileiras e brasileiros, especialmente no meio rural, onde ainda residem as maiores desigualdades. Para alcançar esta meta, o Governo Federal lançou o Programa Territórios da Cidadania, desenvolvido em parceria com os governos estaduais e municipais e a sociedade¹¹⁴.

O PTC, originado do PRONAT, vinculado ao MDA, seria chefiado diretamente pela Casa Civil, condição que significou uma aproximação da presidência da república ao programa, já que se tratava de umas das principais pastas do governo Luiz Inácio Lula da Silva. Assim, haveria mais possibilidades de ampliação de projetos, e de alavancar recursos.

A ideia, ao que parece, foi dar força política ao PTC enquanto plataforma de gestão pública, porque, na verdade, conforme a entrevista que fizemos com o secretário Humberto de Oliveira, mesmo os Territórios Rurais (terminologia usada para tratar os territórios via PRONAT) transformados em Territórios da Cidadania (PTC) continuaram a funcionar nos moldes do que a SDT havia implantado. Isso quer dizer que essa ampliação ministerial não repercutiu para os territórios da forma que era esperado, e, na verdade, quem continuou “tocando” os territórios da cidadania foi o MDA/SDT.

Assim, ele deixa de ser um programa conduzido apenas pelo MDA, que já possuía experiência na abordagem territorial de desenvolvimento, para integrar vários ministérios e órgãos do governo federal¹¹⁵.

A integração de vários ministérios e órgãos do governo para realização de “um” programa foi uma novidade em um programa de indução de desenvolvimento e cidadania como o PTC. Conforme já apontamos, baseados em informações do secretário entrevistado,

¹¹⁴ Jornal Territórios da Cidadania. 2008. Disponível em: www.territoriosdacidadania.gov.br 4p. Acesso em: 15 set. 2016.

¹¹⁵ A partir de 2009, o PTC passou a ser integrado pelos seguintes órgãos e ministérios do governo federal: Casa Civil, Secretaria Geral da Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais, Ministério do Planejamento, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Saúde/Funasa, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades, Ministério do Desenvolvimento Agrário/Incra, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Educação, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Comunicações, Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca, Ministério da Justiça/Funai, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Cultura, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

esta aglutinação de órgãos e ministérios aconteceu no propósito de buscar um caráter para além do crescimento econômico, tal como previa o PAC.

De acordo com o Decreto Federal, de 25 de fevereiro de 2008:

Art. 5º - O Programa Territórios da Cidadania será implementado segundo três eixos de atuação - ação produtiva, cidadania e infraestrutura— que orientarão a elaboração das matrizes de ações nas quais os órgãos envolvidos definirão as ações que pretendem desenvolver em cada território, segundo as respectivas competências e compromissos¹¹⁶.

Veja-se que o PTC deverá elaborar uma matriz de ações para cada um dos três eixos de atuação para serem apresentadas aos colegiados dos territórios para discussão. Algumas ações foram incluídas e já vinham de outros programas existentes, como, por exemplo, o Programa Bolsa Família. Isto elevou o PTC à condição de uma plataforma de gestão pública que considerava várias frentes de atuação. Certamente a organização desta plataforma facilitaria uma visão geral das ações decorrentes do PTC.

O PTC foi planejado como política integrada e de participação da União, dos estados, dos municípios e da sociedade civil organizada. Foram estabelecidos comitês para a União e Unidades da Federação e um colegiado em cada território, envolvendo os municípios e a sociedade civil, conforme segue:

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, apoia 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).

O Colegiado de Desenvolvimento Territorial – CODETER – é a base desta estrutura construída com a proposta de ser horizontal, considerando os “atores”, nos termos do programa, como o foco principal na proposição de debates que induzam o planejamento conjunto de cada território. A partir do momento que um determinado território esteja com

¹¹⁶ Decreto de 25 de Fevereiro de 2008, que instituiu o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn1. Acesso em: 13 mar. 2017.

o seu colegiado formado, fazem-se necessárias articulações dos movimentos de organização social dos membros representantes da sociedade civil organizada e do poder público. Para isso, a organização e a execução do andamento das reuniões e assembleias eram feitas por entidades parceiras ou ONGs, que recebiam do MDA recursos para contratar serviços como transporte, lanches, almoço, ou seja, para viabilizar que acontecessem os movimentos do CODETER.

Pedimos para o secretário da SDT, Humberto de Oliveira, comentar sobre esta organização dos colegiados, que, até 2013, era feita por ONG, e depois passou a ser feita via NEDET, por professores das universidades, com recursos repassados pelo CNPQ. Segundo Humberto de Oliveira:

Nós temos territórios mais organizados, menos organizados, temos colegiados mais ativos, que se reúnem com maior regularidade, temos territórios mais interessados na operacionalização de recursos, mas tem outros que já conseguem fazer um planejamento mais estratégico, com uma visão mais estratégica do território, buscar recursos em outras instituições. Então essas são as diferenças que consideramos naturais. Evidentemente que o que precisamos é identificar dificuldades e desafios comuns entre os territórios e tentar resolver, tentar fazer com que eles avancem. E um dos desafios é como a gente melhora a capacidade dos colegiados territoriais em fazer a gestão de políticas públicas, fazer o debate sobre os seus projetos, conhecer o território, etc. Então, nós já experimentamos um formato que é o de uma assessoria contratada localmente, através de organizações não governamentais, por decisões do próprio colegiado, o assessor territorial era escolhido ali de acordo com o perfil oferecido pela SDT, ou seja, a SDT já pagava um assessor cuja definição era do próprio colegiado, um atitude muito respeitosa, acho que até inédita, a nível governamental. O território escolhe o seu assessor, e ele é assessor do colegiado e não do governo. Então experimentamos, por várias razões, pela grande quantidade de territórios rurais no Brasil isso ficou muito difícil de operacionalizar. Cada território tinha um contrato, toda dificuldade de renovar, fazer acompanhamento destes contratos e convênios, e foi uma sugestão de se contratar essas assessorias via universidades, professores, com a equipe, que poderiam dar esse assessoramento aos colegiados territoriais. Pra isso foi feito um programa que se chamou Núcleo de Extensão e Desenvolvimento Territorial – NEDET – um convênio com o CNPQ, que contratou professores para fazer esse assessoramento. Já encontramos essa situação aqui, mas começamos no nosso retorno a fazer a capacitação dessas equipes, definir a natureza do seu trabalho, deixar claro que o protagonismo deve ser dos colegiados e não dos NEDTS, o que não é muito fácil. Há uma certa dificuldade de algumas equipes de professores entenderem que o protagonismo é do colegiado e não do NEDET. Não dá para o assessor assumir o lugar da população ali representada e começar a fazer as reivindicações, o planejamento, enfim, a conduzir o projeto do território. Porque aí seria um processo de fora pra dentro. Então, nós estamos vivendo bem este momento, que é novo. E em alguns estados ficaram de fora alguns territórios. Por razões que desconhecemos, porque se alguns territórios que não tiveram seus projetos aprovados o projeto, poderia ter sido solicitado um novo, mas... O fato é que temos 53 territórios no Brasil que estão sem assessoria. E nós queremos fazer isso, a partir de 2016, a partir de, porque, nós já temos 188 territórios com assessorias, e queremos ter os outros 53 todos com a mesma condição. (OLIVEIRA, 2015, grifos nossos).

O Território da Grande Dourados foi um destes 53 territórios que ficou sem assessoria de NEDET. No exposto acima, o secretário da SDT informou que um assessor era pago pelo MDA para conduzir as atividades do território que o colegiado escolhia. Certamente a intenção da SDT, representando o governo federal, foi a de tentar permitir uma participação social efetiva, dando condições de escolhas e de decisão. No entanto, nem sempre os membros do colegiado conheciam todos os meandros do programa, como, por exemplo, a possibilidade de solicitar novo edital para contratação de NEDET, por parte dos territórios, que ficaram sem assessoria, via CNPQ.

Não há dúvidas que este viés participativo do PTC é um avanço para os sujeitos dos territórios. Afinal, um fórum de debates e decisões é materializado pela realização de reuniões e assembleias do CODETER.

Embora haja dificuldades em promover estas reuniões em razão da distância em que estão localizados os sujeitos, em diferentes municípios de cada território, uma verdadeira arena de disputas, conflitos e contradições se reproduz nestes fóruns.

Identificamos dificuldades de quórum nas assembleias e reuniões do Território Cone Sul (VISÚ, 2013, p. 67). Para realizar tais eventos, os articuladores e o coordenador territorial, concentravam esforços em identificar os sujeitos potenciais a participar dos eventos e oferecer transporte com carros oficiais cedidos pelas prefeituras. O espaço político é criado, mas a participação no CODETER é tímida.

O Mato Grosso do Sul foi contemplado com quatro (4) territórios: Cone Sul, Grande Dourados, Reforma e Vale do Ivinhema. Como já mencionamos anteriormente, estes territórios passaram primeiramente pela experiência do PRONAT; daí, a territorialidade dessa política governamental nesta Unidade da Federação.

Em outra pesquisa já citada neste texto, fizemos uma análise do Território Cone Sul, localizado no extremo sul de Mato Grosso do Sul (VISÚ, 2013). Constatamos que neste território não houve alterações substanciais quanto à mudança programática de PRONAT para PTC. É por esta razão que afirmamos que o PTC passou a ser uma “plataforma de gestão”, que adotou a abordagem territorial e tentou expandi-la para políticas mais gerais, que contemplem não apenas o campo, mas as cidades também.

Indubitavelmente, esta expansão abriu novos horizontes para as políticas públicas brasileiras no que tange a aspectos da integração que propõem atender tanto a agricultores familiares, indígenas e quilombolas quanto a trabalhadores urbanos. Levando em conta que grande parte dos municípios brasileiros apresenta mais características rurais do que urbanas, é um avanço no planejamento. Ainda, segundo o decreto federal de 25 de fevereiro de 2008:

Art. 2º O Programa Territórios da Cidadania tem por objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contempla: I - integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; II - ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento; III - ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; IV - inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; V - valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações¹¹⁷.

Como mencionamos anteriormente, o território, como unidade de planejamento e gestão, é um conceito relativamente novo. Não que seja novo na sua delimitação espacial – as regiões são, até os dias que correm, o emprego material dessa concepção – mas, na proposição de contar com as especificidades culturais de um determinado lugar. Constata-se, conforme aponta VILLA VERDE (2004):

[...] os territórios operados como unidades de planejamento voltadas para a promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento social reconhecem a diversidade como condição de desenvolvimento, libertando-se, talvez, da condição de refém de um modelo econômico necessariamente excludente. É no marco da diversidade que se deve pensar o desenvolvimento. Reconhecendo que a heterogeneidade da sociedade, antes de ser um impeditivo, deve ser o mote da alteridade brasileira. (VILLA VERDE, 2004, p. 15).

Ainda, sobre essa temática – as particularidades de um determinado território – como possibilidade de transformarem-se em motes do desenvolvimento, Brandão (2003) assevera que:

[...] qualquer caminho perspectivo para o Brasil de discussão do desenvolvimento socioeconômico e do avanço político terá de ser o de resgatar a potência virtuosa de nossa diversidade. Nós sempre trabalhamos as heterogeneidades estruturais do país como problemas. É uma ideia equivocada. Nós sempre trabalhamos a nossa diversidade, a nossa desigualdade como grande empecilho. Poderíamos trabalhar todas essas assimetrias como um campo interessante de diversidade de um país continental muito rico e complexo em todos os sentidos. (BRANDÃO, 2003, p. 12).

¹¹⁷ Decreto da Presidência da República Nº 11503, que institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn1. Acesso em: 16 nov. 2018.

No interior dessa concepção e atuação programática, assume-se que o território traz em si a possibilidade e a potencialidade de considerar a sua diversidade (econômica, social, cultural, espacial etc.). Nesse sentido, torna-se imprescindível a participação e o comprometimento da sociedade para que ela se reconheça como parte de um lugar em particular. Esse processo faz parte da construção da cidadania.

Pelas propostas documentais, pelas entrevistas e demais publicações que acessamos, o Programa Territórios da Cidadania apresenta-se como um importante instrumento de possibilidade de desenvolvimento para agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas. No entanto, apresenta contradições entre o PRONAT e o PTC quando este, ao ser ampliado, reflete expectativas sobre a grandiosidade do que seria o programa; no entanto, não se efetiva tal como o PAC (base de inspiração para o PTC).

O processo de implantação da abordagem territorial de desenvolvimento por meio de programas e políticas de governo foi intensificado no Brasil a partir de 2003. Nota-se que são propostas de desenvolvimento, aliando novas espacialidades na junção de processos de governança ou gestão participativa. Não há dúvidas que são muitos os méritos do PRONAT, PTC, e mesmo da proposta da PNOT e da PNRD. No entanto, o fato deste modelo de políticas de desenvolvimento ter sido importado de outros programas, e implantado por entidades multilaterais em praticamente todos os países das Américas, nos chama atenção para refletir de maneira mais atenta e crítica quanto à materialização destas políticas.

Os documentos, as propostas, realmente são avanços na política para frações de classes dominadas, como agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas. No entanto, as aplicabilidades defendidas nos documentos só podem ser conferidas e discutidas após nos debruçarmos sobre o recorte geográfico da pesquisa que originou o presente livro. Contudo, destaca-se que as políticas de desenvolvimento territorial, enquanto propostas de políticas de governo, foram um avanço em relação às políticas concentradas e impostas de modo vertical, que havia anteriormente. A abertura da participação social às políticas nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e sua sucessora Dilma Rousseff colocam em prática preceitos democráticos e constitucionais que fomentaram autonomias dos sujeitos excluídos.

3 ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO TERRITÓRIO DA GRANDE DOURADOS

A política de desenvolvimento territorial procurou agregar as similaridades entre os municípios dos territórios delimitados por fatores identitários, culturais, econômicos e produtivos. No discurso do programa, reunir os “similares”, ou as “condições de similaridades”, é a chave que permitiria envolvimento dos sujeitos à proposta que o conceito de território enseja.

Todavia, o processo de ocupação do TGD foi marcado por diversos movimentos, que vão da influência da Companhia Cia Mate Laranjeira¹¹⁸ no domínio da atividade extrativista de erva-mate, que impôs a redução dos territórios Guarani e Kaiowás¹¹⁹, passando pela criação da Reserva Indígena de Dourados¹²⁰ como consequência da expansão ervateira, pela criação da Colônia Agrícola Nacional da Grande Dourados (CAND¹²¹), que atraiu migrantes de várias regiões brasileiras, principalmente nordestinos, chegando à expansão da fronteira agrícola na década de 1970, atraindo sulistas para atuar na lavoura e agroindústria (MONDARDO, 2012, p. 238-239).

Nos termos de Moreira (2016, p. 13), existem encaixes de ordem política, econômica, cultural, na formação espacial do TGD que se sobrepõem e formam um território, conceituado por Santos (2018, p. 18) como “categoria da ordem”.

¹¹⁸ Para Terra (2009, p. 54-55), “a Companhia Mate Laranjeira foi o primeiro grande empreendimento privado implantado nesta porção do território brasileiro, criado em dezembro de 1882, por Tomaz Laranjeira, que conseguiu o monopólio para explorar a erva-mate em terras devolutas na fronteira Brasil-Paraguai, ao sul do planalto de Amambai. A Companhia, no auge de sua hegemonia e por força das constantes renovações de contratos com o governo do estado, chegou a dominar uma área de 55 aproximadamente dois milhões de hectares.”

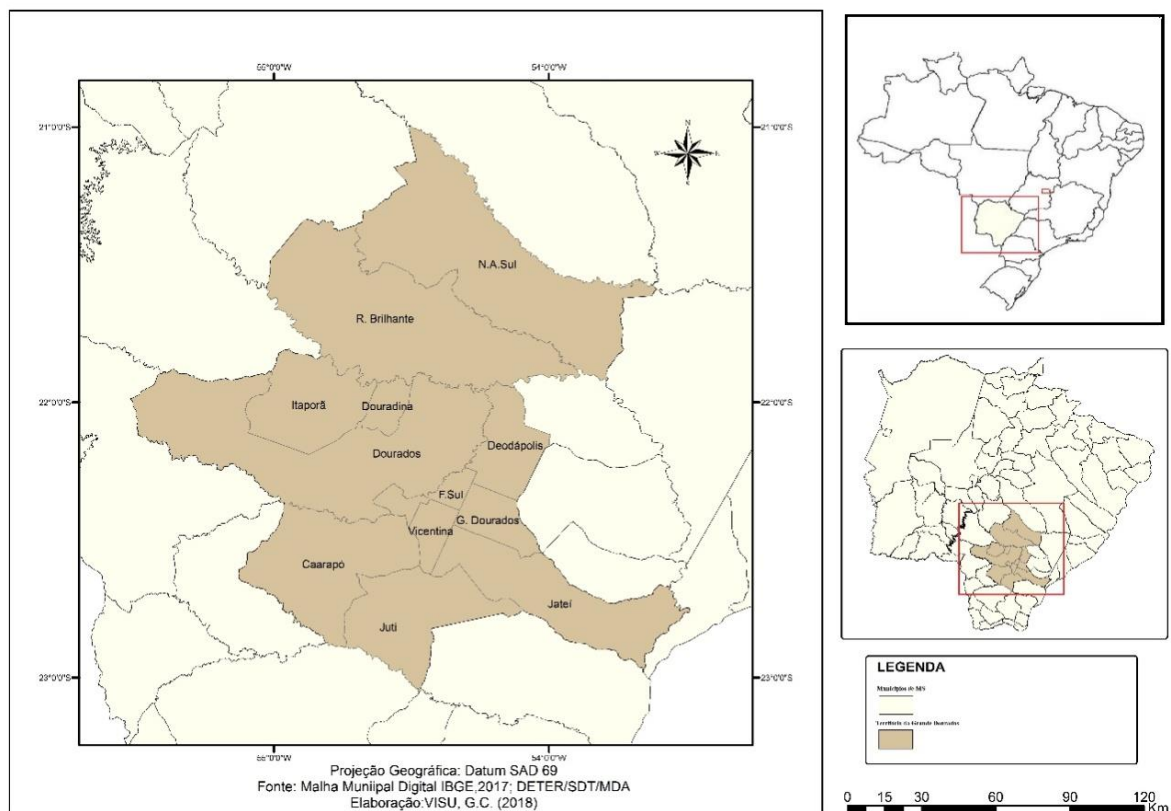
¹¹⁹ Segundo Oliveira (2013, p. 15), “na segunda década do século XX, o território indígena ficou reduzido a 3.000 hectares de terra. Com a redução da terra, os índios ficaram privados de coletar alimentos nas terras ervateiras e muitos se submeteram aos trabalhos nos ervais. A inclusão da mão-de-obra [sic] indígena nas atividades ervateiras, de certa forma, foi importante para a Matte, uma vez que esses eram possuidores do conhecimento da região.”

¹²⁰ Segundo Mondardo (2012), “em 1917, criou-se a Reserva Indígena de Dourados que, na época, pertencia ao município de Ponta Porã (e hoje, é parte dos municípios de Dourados e de Itaporã), com o objetivo de restringir territorialmente a circulação e a convivência dos povos indígenas com os novos sujeitos que chegavam à região pela imposição de uma territorialidade compulsória.” (MONDARDO, 2012, p. 240).

¹²¹ Segundo Santana Júnior (2009, p. 93), “o projeto de colonização idealizado pelo Governo de Getúlio Vargas estabelecia-se, e dentre suas políticas, estava à criação da Colônia Agrícola Nacional de Dourados (CAND), fundada em 1943, pelo Decreto-Lei 5.941, de 28 de outubro, no estado de Mato Grosso. A sua real implantação somente ocorreu em 20 de julho de 1948, quando foi demarcada pelo Governo Federal, através do Decreto-lei nº 87 foram estabelecidos os seus limites.”

Outro fator que contribuiu para a ideia de território foi a sobreposição da delimitação espacial do TGD (Mapa 2) em relação à divisão microrregional proposta pelo IBGE, a Microrregião da Grande Dourados.

Mapa 2 - Território da Grande Dourados.



Considerando esses fatores e a importância que essa porção territorial tem para o Mato Grosso do Sul e, mesmo em escala nacional, definimos o TGD como recorte geográfico da nossa pesquisa. Os trabalhos de campo concentraram-se em associações, prefeituras e agências da AGRAER com o objetivo de colher informações sobre as ações implantadas e as suas repercussões para a vida dos sujeitos agricultores familiares, indígenas e quilombolas. Como já mencionamos, tivemos dificuldades em conseguir falar com estes sujeitos por duas razões: o fato do TGD não ter sido contemplado com Núcleo de Extensão Territorial Sustentável – NEDET, entre 2014 e 2016, e por conta do desmonte do Estado, a partir de 2016. Quando optamos por este recorte geográfico, as ações do TGD já estavam paralisadas em função do projeto de NEDET não ter sido aprovado pelo CNPQ.

3.1 Processo de formação do Território da Grande Dourados – TGD

No Território da Grande Dourados, conforme informações do entrevistado A1¹²², as primeiras discussões aconteceram ainda em 2003, ocasião em que foi composta a Comissão de Implantação de Ações Territoriais com representantes dos onze municípios iniciantes que formariam o Território da Grande Dourados. Segundo seu relato, a primeira reunião aconteceu em Glória de Dourados e contou com a participação de representantes do poder público e de agricultores familiares ligados a associações sociais já organizadas. Nesta reunião, representantes do governo federal participaram e apresentaram quais eram as intenções do governo federal em relação à política territorial.

Sobre a formação e delimitação dos territórios, o secretário de desenvolvimento territorial, Humberto de Oliveira, fez uma autocrítica em relação aos procedimentos adotados:

Nós queremos fazer participação social, mas a primeira coisa que fazer é definir o território dos outros. Então é muito contraditório. Nós queríamos evitar esta contradição. Se eu quero fazer desenvolvimento endógeno, se eu quero levar em consideração a importância dos atores sociais, eu tenho que começar discutindo com eles qual é o seu território, como ele se chama, que sentimento de pertencimento que ele tem com aquilo, porque nós achamos que isso pode gerar compromissos com o desenvolvimento, e compromisso é base fundamental pra você chegar com uma proposta de governo e apoiá-los. Então Território de Identidade é a base do conceito que usamos, a maioria dos nossos territórios com os quais trabalhamos, quer dizer, todos que trabalhamos no MDA, são territórios de identidade rurais. (OLIVEIRA, 2015).

O secretário explicou que o uso do conceito de território ligado à identidade pela SDT, era para facilitar o reconhecimento do vínculo dos sujeitos ao território. Seria uma tentativa de aproximação de uma aplicabilidade conceitual, como já abordamos anteriormente. Em sua visão, para promover o desenvolvimento endógeno era preciso que os próprios “atores sociais” discutissem qual é o seu território.

Seguramente, o discurso do secretário é bem adequado aos propósitos da participação e gestão social. No entanto, quando fomos a campo e participamos de várias reuniões do CODETER do Território Cone Sul, não foi esta realidade de engajamento e participação social ativa que encontramos. Na verdade, as reuniões e assembleias eram realizadas, mas com

¹²² Para elaborar este item, contamos com as informações da entrevista do membro do CODETER “A1”, que foi articulador político do MDA em Mato Grosso do Sul, membro do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Território da Grande Dourados, associado da Associação dos Produtores Orgânicos de Mato Grosso do Sul – APOMS e, na época, era presidente da Cooperativa de Crédito Rural com Interação Solidária – CRESOL, em Glória de Dourados.

muitas dificuldades para agrupar principalmente os agricultores familiares, indígenas e quilombolas (VISÚ, 2013). Para haver quórum e acontecer as reuniões, havia uma operação logística dos municípios para levar representantes e realizar uma agenda.

A etapa inicial do programa é justamente reunir os “atores”¹²³ do território em um mesmo objetivo, qual seja, compreender os princípios da política de desenvolvimento territorial. Em várias passagens, o entrevistado cita que este momento foi de compreender o que era o “Território”. Os conceitos foram apresentados aos integrantes da Comissão para Implantação das Ações Territoriais no TGD, para que incorporassem os termos e significados de cada elemento desta “nova” política. Seria, assim, o momento de interação entre o poder público e os sujeitos da política do desenvolvimento territorial no exercício de apropriação da linguagem que fundamenta o PTC e da lógica que a cria. Ressalta-se que esta comissão que discutiu o início do TGD foi formada por sujeitos que já participavam do CMDRS e agricultores familiares que já estavam organizados em algum tipo de associação. Ao perguntarmos sobre o processo de formação do TGD ao entrevistado A1, ele informou que:

O governo estava criando a política territorial e lá em Brasília ele delineou vários compostos de municípios que ele queria implantar a política territorial, e foi criado este grupo com 11 municípios, e alguém veio convidando representantes destes 11 municípios, para falar o que era a política territorial. Foi feita essa reunião, na época Glória de Dourados sempre teve um destaque nesta questão da organização social, então resolveram fazer essa reunião aqui em Glória de Dourados. Primeiro foi essa Comissão de Implantação das Ações Territoriais, algumas pessoas, principalmente que já tem um pouco de bagagem nesta questão da organização social, representantes de organizações, foram estimulados a se reunirem, estudar as estratégias, e, dentro destas reuniões, foram aprendendo o que que era a intenção do governo federal de promover desenvolvimento pelo conceito de território. (A1, 2016).

¹²³ Os atores do território são os sujeitos da sociedade civil organizada e o poder público. Quanto ao **termo ator**, é uma construção conceitual sociológica que Waltier (2001) explica baseando-se em vários autores. Durkheim afirma que o ator “age desempenhando sua função como membro de um corpo”, como “expressão de consciências”, ou seja, “o ator é social na medida em que prioriza as normas da sociedade”; já Weber afirma que “o ator aparece como um agente que faz as escolhas mais racionais possíveis e cuja ação pode ser qualificada de social quando tem sentido e refere-se à conduta dos outros, até no conflito” (p. 38). Neste caso, ainda baseado em Weber, a sociedade é similar ao mercado, “espaço de relações e escolhas racionais” (p. 38). Neste contexto, o “ator aparece como força produtiva, com capacidade de resistência na experiência coletiva. Com capacidade de construção histórica” (p.38). Vale lembrar que estes dois autores citados por Waltier estão ligados a correntes positivistas. Já pela influência da Escola de Chicago, Waltier (2001) apresenta que “se descobre o ator, individual ou coletivo, que no cotidiano vai se tornar capaz de questionar, de criticar, de se organizar de maneira mais autônoma, tomando distância do Estado, do mercado ou da coletividade” (p. 39). No entanto, a conceituação usada no PRONAT e PTC está próxima do desenvolvimento do termo ator voltado para o terceiro setor (ONGs). No dizer de Waltier (2001), “o Terceiro Setor se apresenta como ator social cuja missão seria a intermediação entre o econômico e o social, desenvolvendo formas plurais de trabalho e estratégias de socialização política” (p. 46), o objetivo é “a procura de um desenvolvimento econômico social sustentável, fundado numa história política e social própria” (p. 47). Pelas nossas pesquisas de campo percebemos que a aplicação destes conceitos teóricos (mesmo os mencionados em documentos) à prática no TGD está longe de representar a realidade. Por isso, tratamos os tais atores enquanto sujeitos.

Para o processo de formação do território, os sujeitos convidados a compor a Comissão de Implantação das Ações Territoriais (CIAT) foram aqueles que, de alguma maneira, já estavam organizados em associações, cooperativas, ou em outros fóruns existentes, como o CMDRS, conselho em que a participação era fundamental para os encaminhamentos do PRONAF.

Questiona-se o fato da representatividade efetiva dos sujeitos fins, os quais o PRONAT e, depois o PTC, se propuseram em atender; ou seja, será que todos, ou pelo menos a maioria dos agricultores familiares tomaram conhecimento da política de desenvolvimento territorial e a criação de um território numa região que de fato já era território seu? Ou, ainda, será que todos os sujeitos que habitam o espaço do Território da Grande Dourados são atores sociais?

O Território da Grande Dourados (TGD), destacado na Mapa 2 localizado na porção austral de Mato Grosso do Sul, é composto por 12 (doze) municípios. Conforme o PTDRS (2006, p. 9), o processo de elaboração e homologação teve início com reuniões dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS¹²⁴) e efetivou-se no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS¹²⁵). No entanto, os encaminhamentos da proposta do TGD foram deliberados primeiramente pela Comissão para Implantação das Ações Territoriais (CIAT) que, conforme consta no PTDRS (2006, p. 14) era “composta de 38 entidades com direito a voz e voto, sendo doze vagas das prefeituras, doze vagas dos CMDRs, doze vagas dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais - STRs, três vagas do IDATERRA, uma vaga dos povos indígenas, uma vaga do MCC” e convidados (associações, cooperativas, ONGs e universidades).

Percebe-se, neste PTDRS de 2006, que o que estava em curso era o PRONAT, e, mesmo assim, já havia uma vaga para representante indígena. Isto indica que houve uma análise da região por parte da SDT ao compor o CIAT do TGD, pois se considerou a presença marcante de indígenas e, ao menos, uma vaga foi “reservada” a estes sujeitos quase sempre

¹²⁴ Sobre os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), Abramovay (2001, p. 121) afirma: “A esmagadora maioria dos conselhos de desenvolvimento rural formou-se no Brasil a partir de 1997 como condição para que os municípios recebessem recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em sua ‘linha’ de infraestrutura e serviços. É unânime, na literatura a respeito, a constatação de que o PRONAF correspondeu a uma virada significativa nas políticas públicas voltadas ao meio rural no Brasil.”

¹²⁵ “Órgão colegiado de deliberação coletiva, vinculado à Secretaria de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura de MS (SEMAGRO).” Disponível em: <http://www.semagro.ms.gov.br/orgaos-colegiados/conselho-estadual-de-desenvolvimento-rural-sustentavel-cedrs/>. Acesso em 23/02/2019.

invisibilizados nas políticas de governo; ou seja, a implementação do PRONAT no TGD antecipou-se à proposta do PTC de incluir os indígenas nos colegiados.

A CIAT foi regulamentada pela Resolução Nº 52 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) em 16 de fevereiro de 2005, que apresenta as “Institucionalidades Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável”. Nesta Resolução sugere-se que a estrutura do CIAT, que depois é transformada em CODETER, seja composta por três (3) níveis:

I – Nível Deliberativo Máximo – instância máxima de decisão, com características de fórum e ampla participação dos segmentos sociais, governamentais e econômicos atuantes no território, responsável pela orientação geral e pela condução dos programas e dos planos, com base em diretrizes e objetivos gerais estabelecidos pelas políticas e programas federais e estaduais;

II – Nível Decisório Gerencial ou Comissão Executiva - instância gerencial dos programas e planos, com características de comissão, comitê ou similar, incumbido da implementação de ações e articulação de parcerias;

III – Nível Operacional ou Secretaria Executiva - instância de caráter operacional, encarregado do apoio técnico e administrativo às ações territoriais, dando suporte permanente ao funcionamento da institucionalidade. (Resolução do CONDRAF Nº 52 de 16/02/2005).

O nível deliberativo é onde se encontram todas as relações de poderes dos territórios, a composição que decide, vota e pleiteia projetos e ações. O nível decisório gerencial executaria as decisões tomadas no nível deliberativo; e o nível operacional ficaria responsável pela assistência técnica, que no TGD teve a participação do Instituto de Desenvolvimento Agrário, Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural – IDATERRA, que depois se tornou a Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural – AGRAER. Percebe-se, então o, esforço de inserir a participação social como característica dos programas federais lançados a partir de 2003. O CONDRAF, enquanto órgão colegiado, aponta a estrutura do CIAT e, depois, do CODETER.

Vale ressaltar que no processo avançado de desmonte do Estado (pós-golpe 2016) o CONDRAF foi extinto pelo Decreto Presidencial Nº 9.759, de 11 de abril de 2019, de Jair Messias Bolsonaro. Na verdade, este decreto não extingue apenas o CONDRAF, mas todos os órgãos colegiados relativos à administração pública criados por outros decretos, cuja justificativa fora economia administrativa e desburocratização, conforme reportagem da

Revista Carta Capital¹²⁶. O distanciamento do governo (2019-2022) em relação ao que havia sido construído com a participação social em processos de elaboração de programas e políticas de forma democrática, ouvindo os sujeitos interessados tornou-se uma condição preocupante.

Voltando à formação do TGD, inicialmente estavam participando da proposta onze municípios, sendo eles: 1) Caarapó, 2) Deodápolis, 3) Dourados, 4) Douradina, 5) Fátima do Sul, 6) Glória de Dourados, 7) Itaporã, 8) Jateí, 9) Juti, 10) Rio Brillhante e 11) Vicentina. No entanto, logo que foi instituído o TGD, o município de Nova Alvorada do Sul, percebendo a importância de fazer parte das políticas territoriais e a possibilidade de se beneficiar deste processo, já que conta com a maior população de assentados entre os municípios do TGD, solicitou a sua inserção ao Território da Grande Dourados, tornando-se o 12º componente do referido território. Esta solicitação mostra que a política “dos territórios” ganhou evidência entre as gestões municipais que percebiam a importância de dinamizar as atividades da agricultura familiar para a economia municipal.

Observando no Mapa 2, verifica-se que o município de Dourados está situado ao centro do TGD. Além desta posição geográfica central no TGD, Dourados possui um perfil socioeconômico e populacional diferente dos demais municípios. Sobre este contexto, o ex-assessor territorial do Território da Grande Dourados, e ex-assessor estadual do PTC em Mato Grosso do Sul, A1, afirma:

Um comentário que é interessante fazer é que naquela definição de território, que é a junção de municípios com características um pouco parecidas, no Território da Grande Dourados o município de Dourados destoou dos outros. É um município diferente. Dourados sempre teve participação, mas, é diferente, naturalmente Dourados é diferente dos demais. E na história do Território da Grande Dourados, que iniciou com 11 municípios e hoje são 12, existiu o interesse do município de Nova Alvorada do Sul em ingressar no Território da Grande Dourados. Isso aí teve todo um procedimento; o município fez o pedido de adesão, fez as suas justificativas e, em determinado momento lá, veio uma comissão do município para participar de reuniões do colegiado para explicar quais os motivos que Nova Alvorada do Sul queria fazer parte do Território da Grande Dourados. (A1, 2016).

De acordo com o próprio ex-assessor, o território existe para unir semelhantes em alguns aspectos, como organização de cadeias produtivas, assistência técnica e comercialização. São aspectos que dificultam a vida dos agricultores familiares e comunidades

¹²⁶ Reportagem da Revista Carta Capital. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/um-decreto-contra-a-participacao-os-riscos-a-democracia-no-brasil/>. Acesso em 14 abr. 2019.

indígenas e quilombolas. O município de Dourados, contudo, destoa dos outros municípios do TGD, conforme o próprio assessor confirmou.

De fato, o entrevistado A1 tem razão ao dizer que Dourados é diferente. De acordo com Abreu (2001, p. 70), o “município de Dourados, face à ampliação da produção agrícola do Sul do então Mato Grosso e de seu papel, já, como fornecedor de produtos alimentícios e matérias-primas para os centros importadores, principalmente São Paulo”, chegou aos anos 2000 com um perfil direcionado ao agronegócio e de destaque nacional. Assim, observa-se que a sua participação se deve a relações políticas – de poder –, exercidas pela posição histórica do município na pauta do agronegócio, que lhe concedeu o poder de dar valor e de “nomear”, por agregação, um conjunto de municípios ao seu entorno. Referimo-nos à “Região da Grande Dourados” e, agora, ao “Território da Grande Dourados”.

Há uma condição ideológica que se expressa nessa situação. Não é à toa que um município próximo dos limites, como Nova Alvorada do Sul, solicite participar desse “pedaço”, denominado território, pois tem a possibilidade de acesso a recursos e poder diferenciados por pertencer à “Grande Dourados”. Para o TGD, também foi interessante receber este município, visto que possui elevado número de assentamentos via reforma agrária, um dos critérios que justificava a criação dos territórios. Trata-se de uma tendência de racionalidade que é própria das políticas governamentais, em organizar os espaços conforme as expectativas de dinamismo econômico. A articulação de Nova Alvorada do Sul para integrar o TGD atendeu à lógica expressa nos critérios do PRONAT e do PTC, tanto para o município quanto para o referido território, ao reforçar as materialidades para uma unidade territorial pelo escopo destes programas.

Isto ocorre em outras políticas de governo, como afirmou Abreu (2001, p. 31) sobre o projeto da SUDECO: “A base teórica de sustentação desse projeto é a ideia de racionalidade – razão técnica –, que está baseada na neutralidade científica, na isenção da ciência em relação a interesses de classe, como pedra fundamental do desenvolvimento da civilização”. O direcionamento para os programas de desenvolvimento territorial também partiu de racionalidades já testadas, como o programa LEADER, aplicado na Europa.

Os programas são fundamentados por um arcabouço científico e racional para atestar a validade e a importância de serem empregados. Assim, na delimitação do território, quando um município que está ficando de fora percebe a oportunidade de se integrar a uma lógica

espacial racionalizada pelo planejamento do PRONAT, desperta-lhe o interesse em fazer parte deste desenvolvimento, principalmente em se tratando de um território com uma promessa tão pujante pelo fato de ter o município de Dourados como membro.

E Dourados no TGD? O que justificaria uma cidade de destaque nacional para o agronegócio fazer parte do PTC? Neste sentido, lembra-se que os principais critérios para um município ser agrupado em um território são:

Lista classificatória das microrregiões nos estados; número de agricultores familiares; número de famílias assentadas; municípios já beneficiados pelo PROINF e pobreza rural (menor IDH). Os quais, depois de selecionados em reuniões do CMDRS, movimentos sociais, associações e entidades representante da agricultura familiar, ocorrerá a homologação pelo CEDRS. (PTDRS, 2006, p. 9).

Estes critérios são exigências para integrar um território do PRONAT. Pode-se dizer que Dourados cumpre vários destes requisitos, tais como: possuía, em 2011, estabelecimento com agricultura familiar, conforme o Censo Agropecuário de 2006; possuía o assentamento Amparo, com 65 famílias, e o Lagoa Grande, com 147 famílias assentadas; e havia uma CMDRS em funcionamento para ancorar o PROINF desde os anos 1990. Apesar da “vocaçãõ” para o agronegócio, entre as frações de classes dominantes e dominadas de Dourados comparece a resistência da agricultura familiar, pelos assentamentos e remanescentes de outros processos de formações espaciais da região. Quando conversamos com o secretário da SDT, Humberto de Oliveira, sobre o Território da Grande Dourados, ele afirmou que:

Nós entendemos que nessa região do Centro Oeste, onde o agronegócio é predominante, nós temos que minimamente proteger estas populações, ou seja, a agricultura familiar nesta região é quase residual já, nós temos que minimamente mantê-la viva, e na medida do possível aumentar a sua participação nestes territórios. Por que para nós, desenvolvimento territorial no meio rural, tem que ter esses componentes: Reforma Agrária e agricultura familiar. (OLIVEIRA, 2015).

Pela fala do secretário do SDT, há uma preocupação dos programas de desenvolvimento territorial implantados pelo MDA em dar condições desta agricultura familiar, praticamente residual, ter êxito, uma vez que muitos destes grupos pertencem às frações expropriadas do campo pela mecanização da agricultura e pelo avanço do agronegócio. Quando conseguem estabelecerem-se em suas terras, via assentamentos da reforma agrária, encontram muitos percalços para sobreviver desta atividade econômica. Portanto, mesmo que Dourados seja um centro urbano diferenciado em relação aos demais municípios do TGD, é inegável a existência destes sujeitos que praticam uma agricultura familiar, nas palavras do secretário, “quase residual” no município. E ainda, pelo contexto dos

critérios de formação de territórios do PTC, Dourados abarca a condição de possuir comunidades indígenas e quilombolas em sua área geográfica. Logo, por estes aspectos, também seria um membro natural do TGD.

Desta forma, a centralidade de Dourados deve-se a uma condição própria, já que, de acordo com o IBGE, apresenta taxa de concentração urbana de 92%; tem elevada importância econômica para Mato Grosso do Sul¹²⁷; concentra cerca de 220.965 mil habitantes¹²⁸; possui IDH de 0,747¹²⁹; é um centro médico regional; e destaca-se como importante polo universitário e do agronegócio em nível estadual e regional. Estas características atribuem ao TGD destaque entre os demais territórios do PTC, em Mato Grosso do Sul. Inúmeros são os trabalhos de pesquisa que sinalizam para essa condição de Dourados e seu entorno, ora denominado “Região da Grande Dourados”, ora denominado “Microrregião Dourados” ou “Território da Grande Dourados”.

Para Souza (2002), Dourados polariza a porção austral desta Unidade da Federação desde meados da década de 1970, quando foi implantado o Programa Especial da Região da Grande Dourados – PRODEGRAN, com a finalidade de “garantir sustentabilidade de desenvolvimento capitalista em sua fase monopolista” (Souza, 2002, p. 129). Em seguida, no começo dos anos 1980, houve o fomento do Distrito Industrial de Dourados, inaugurado em 1981 pela Companhia de Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Mineração de Mato Grosso do Sul (CODESUL), órgão estadual criado com a missão de planejar o desenvolvimento industrial em Mato Grosso do Sul (SOUZA, 2002, p. 306). De um lado, o PRODEGRAN alinhavou e ampliou as forças produtivas da agricultura mecanizada na Região da Grande Dourados, e de outro, o Distrito Industrial de Dourados fomentou o desenvolvimento industrial em Dourados. São políticas que contribuíram para o destaque e *status* de polo regional que a cidade de Dourados recebeu.

Deste modo, a cidade de Dourados tornou-se polo de desenvolvimento regional desde meados da década de 1970, no interior do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND),

¹²⁷ Para maiores informações e aprofundamento, ver Fagundes et al (2017). Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/5508>. Acesso em: 12 jan. 2019.

¹²⁸ Projeção IBGE (2018). Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/dourados/panorama>. Acesso em: 18 fev. 2019.

¹²⁹ PNUD (2010). Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/1888. Acesso em: 18 fev. 2019.

colocando-a como dinamizadora da economia regional e garantindo condições prioritárias nas ações e investimentos governamentais, conforme destacaram Souza (2003) e Abreu (2001).

Certamente esses fatores relativos à formação espacial da Região da Grande Dourados e à polarização da cidade de Dourados influenciaram para que o município de Nova Alvorada do Sul, que possui limites com o Território da Grande Dourados (Rio Brilhante), e com o Território da Reforma (Sidrolândia), articulasse sua filiação ao TGD.

Este destaque é antigo e acompanhado de processos de indução e fomento de desenvolvimento por meio de políticas governamentais. É o caso da criação de reservas indígenas em Dourados para desocupar áreas para a Marcha para o Oeste, repercutindo na criação da CAND, ou ainda, o PRODEGRAN, nos anos 1970, com as políticas de estímulo à monocultura da soja, e o binômio soja-trigo, com fartos recursos despendidos em financiamentos e segurança total para os agricultores e criadores de gado.

Também se pode citar a política de instalação de distritos industriais, com destaque para a criação do Distrito Industrial de Dourados, pelo governo estadual, e as políticas de estímulo ao processamento de matérias-primas no estado, e em Dourados. Evidentemente, não foram apenas essas condições as responsáveis por qualificar os títulos de “Grande Dourados” e “celeiro agrícola”, conquistados sob as políticas de integração do território nacional, na sétima década do século XX, sob regime ditatorial.

Com a consolidação da globalização, já nos anos de 1990, houve a integração de Dourados como eixo de produção de *commodities*. No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, houve uma ampliação de políticas públicas no setor educacional, com a expansão de cursos superiores e a criação da Universidade Federal da Grande Dourados, do Hospital Universitário e do Instituto Federal de Educação. São ações ocorridas em um longo processo histórico que foram induzindo o atual quantitativo populacional de Dourados e a sua influência como polo regional do sul de Mato Grosso do Sul.

O processo de racionalização e planejamento impresso a partir da SUDECO, especialmente, trouxe Dourados para a “pauta” dos investimentos públicos (ABREU, 2001; ABREU, 2005). As muitas políticas governamentais propiciaram ao município de Dourados tornar-se referência no setor de agronegócio “face à ampliação da produção agrícola do Sul [sic]

do então Mato Grosso e de seu papel, já, como fornecedor de produtos alimentícios e matérias-primas para os centros importadores, principalmente São Paulo.” (ABREU, 2001, p. 70).

O Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável – PTDRS (2011) –, documento que apresenta a sistematização das principais informações de cada território, também apresenta um “diagnóstico” territorial, externando aspectos populacionais, econômicos, sociais, culturais e ambientais, para então direcionar o planejamento do território. Em cada Território da Cidadania deve-se elaborar um plano a partir da participação de representantes da sociedade civil organizada e do poder público de cada município envolvido.

O objetivo do PTDRS, segundo os documentos oficiais, é fornecer ferramentas que direcionem as relações e o futuro do território, na persistência e busca por melhores condições de vida e permanência no campo, canais de comercialização para a produção, interligação e desenvolvimento de cadeias produtivas, formação dos agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas, através de um planejamento elaborado coletivamente, pautado pelas demandas sociais do território (BRASIL, 2005b, p. 9-10).

No caso do TGD, o primeiro PTDRS foi elaborado pela Fundação Cândido Rondon de Campo Grande (MS) e publicado em 2006. Este descreve os pontos que o documento deve contemplar, tais como: diagnóstico, configuração espacial, aspectos históricos, aspectos geoambientais, aspectos econômicos, população, organização social, estrutura agrária, serviços sociais e de apoio à produção, infraestrutura social e produtiva, cultura e lazer, envolvimento institucional, programação do desenvolvimento, diretrizes e estratégias e projetos, conforme as orientações do guia para o planejamento¹³⁰ (BRASIL, 2005b, p. 5). Os sujeitos que compõem os colegiados seguem um modelo de elaboração do PTDRS recomendado pelo MDA. Mesmo assim, a execução do referido documento demandou os serviços de uma consultoria.

Em 2004, a Fundação Cândido Rondon participou de um convênio¹³¹ no valor de R\$ 348.915,60, cuja vigência era de 17/12/2004 a 30/11/2007, e tinha como objetivo “planos

¹³⁰ “O objetivo deste documento é orientar a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS, entendido como um conjunto organizado de diretrizes, estratégias e compromissos relativos às ações que serão realizadas no futuro visando ao desenvolvimento sustentável nos territórios, resultante de consensos compartilhados dos atores sociais e o Estado, nas decisões tomadas no processo dinâmico de planejamento participativo.” (BRASIL, 2005b, p. 9-10).

¹³¹ Convênio 516715 para o repasse CR. NR 0169805-82. Fonte: Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.portal.datransparencia.gov.br/convenios/516715?ordenarPor=data&direcao=desc>. Acesso em: 20 mar. 2019.

territoriais de desenvolvimento rural sustentável”, recurso que foi autorizado pelo Ofício MDA Nº 394/2004¹³². A mesma fundação participou de outro convênio¹³³ no valor de R\$ 930.180,00, que teve como objetivo “apoiar o processo de elaboração e gestão social de 13 planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável nos estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins e Distrito Federal”, com vigência de 24/06/2005 a 30/05/2007.

Embora realmente tenha ocorrido um trabalho de diagnóstico com os membros do colegiado, conforme pesquisa de Joris (2012, p. 51), o primeiro convênio, destinado à “elaboração de diagnóstico propositivo de dinamização econômica dos territórios rurais do Estado do MS”, sofreu um processo (TC-018.016/2006-0)¹³⁴ pelo Tribunal de Contas da União, por irregularidades relacionadas à duplicidade de projetos. No entanto, a entidade processada foi o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Mato Grosso do Sul – SEBRAE/MS, que fazia os repasses referentes ao convênio.

Se considerarmos o montante do segundo convênio, cada PTDRS custou uma média de R\$ 71.552,30. Porém, o custo total aumenta quando consideramos os R\$ 116.305,20 destinados para “apoiar o processo de elaboração” dos PTDRS para três territórios. Temos, então, um custo total (“apoio” somado à elaboração) no valor de R\$ 187.857,50 para cada PTDRS elaborado em 2006.

No diagnóstico apresentado no PTDRS (2011) do TGD, a população do TGD era de “352.056 habitantes e uma densidade demográfica de 17,90 habitantes por quilômetro quadrado” (PTDRS, 2011, p. 14). Os dados analisados no plano demonstram que há uma concentração da população em Dourados, sobretudo, mas também parte significativa da população é urbana. Dourados concentra 56% da população do TGD, sendo 92% urbana.

O município de Jateí tem população rural maior que a urbana e, nos municípios de Douradina, Itaporã e Juti, mais de 30% da população está no campo, considerando os dados

¹³² Este mesmo Ofício consta no Relatório Final da CPI “das ONGs”, não relacionado à Fundação Cândido Rondon, mas a outras entidades parceiras que prestaram serviços de elaboração de PTDRS. Conforme este relatório o MDA tinha 149 convênios inadimplentes (com problemas nas prestações de contas). (BRASIL, 2010, p. 183-185). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/CPIongs.pdf?sequence=6>. Acesso em: 18 mar. 2019.

¹³³ Convênio 523802 repasse referente ao CV MDA 012/05. Fonte: Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.portal.datransparencia.gov.br/convenios/523802?ordenarPor=data&direcao=desc>. Acesso em: 18 mar. 2019.

¹³⁴ Despacho do processo TC 018.016/2006-0. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C20080901%5C018-016-2006-0-BZ.doc>. Acesso em: 18 mar. 2019.

apresentados no PTDRS (2011). No TGD, 54.532 habitantes (15%) são residentes no meio rural (PTDRS, 2011, p. 15-16); entre estes estão os agricultores familiares e indígenas.

Se retirarmos Dourados, o percentual de população rural do TGD sobe para 25% do total. Isto demonstra o quanto é peculiar a presença de Dourados no TGD, por conta da sua população urbana. Dentre os outros 11 municípios do TGD, cinco possuem menos de 10 mil habitantes e seis têm entre 10 e 30 mil habitantes. Com exceção de Dourados, os demais municípios apresentam características mais rurais. Vale ressaltar que os municípios de Rio Brillhante e Nova Alvorada do Sul possuem elevado número de assentamentos e de pessoas vivendo em lotes rurais.

Apesar de todos os municípios do TGD terem contabilizados sujeitos indígenas, temos uma concentração expressiva em Dourados, Itaporã e Caarapó, Douradina e Juti. Estes dados, em si, já chamam atenção para o número de sujeitos potencialmente expropriados de seus territórios pelo avanço de atividades “produtivas” em outros momentos históricos da região da Grande Dourados, excluídos social e economicamente por fatores culturais, identitários e de exploração (MONDARDO, 2012). No caso dos indígenas de Dourados e Itaporã, há o agravante de terem sido arrebanhados e confinados em reservas, desterritorializados das suas relações com os seus *tekohas* e fadados a sobreviverem no limiar entre o rural e o urbano, mediados por um “mundo desencantado”¹³⁵.

O PTDRS apresenta a “caracterização do território” e expõe o que denomina de “identidade” territorial do TGD. Relata a ocupação da área por índios Guarani e Kaiowá no início do século XVIII, desde Rio Brillhante até o rio Amambaí, em terras paraguaias, e entre Maracaju e os rios Ivinhema e Paraná, no sentido norte-sul. Ainda relaciona parte do povoamento da parte austral do então Mato Grosso à permanência de soldados e ex-escravos da Guerra do Paraguai, que após o seu fim, “ocuparam parte importante da região, iniciando assim, um processo lento, mas contínuo de ocupação pelo homem branco com agricultura de

¹³⁵ Desencantamento do mundo é um conceito do sociólogo Max Weber. Para explicar este conceito, citamos Pierucci (2005, p. 219): “O termo ‘desencantamento’, acompanhado ou desacompanhado de seu complemento ‘do mundo’, tem dois significados na obra de Weber: desencantamento do mundo pela religião (sentido ‘a’) e desencantamento do mundo pela ciência (sentido ‘b’). Neste sentido, o mundo para os indígenas confinados nas reservas de Dourados, é desencantado tanto pelo religioso, pela impossibilidade de manterem seus ritos e sincretismos, e desencantado pela racionalidade científica, principalmente pelos ditames do desenvolvimento.

subsistência e criatório de gado, além de pequenos comércios de secos e molhados.” (PTDRS, 2011, p. 20).

O PTDRS (2011) aponta ainda a fase do extrativismo da erva-mate, que atraiu paraguaios e gaúchos para o sudoeste do então Mato Grosso, no final do século XIX. Ainda que muito incipiente e resumido, procurou-se demonstrar a influência da erva-mate para o surgimento de vilas, como a que originou o município de Juti, que, de acordo com o PTDRS (2011) teria sido fundado entre 1912 e 1915, tendo atingido cerca de 2.500 casas e se tornado o principal centro comercial do extremo sul de Mato Grosso (PTDRS, 2011, p. 20). O PTDRS (2011), apesar de ser o principal documento do TGD, não possui referências bibliográficas e é um documento governamental. A ausência de bibliografia não nos permitiu “beber” nas fontes documentais que deram origem às informações.

O documento apresenta também a Colônia Agrícola Nacional de Dourados (CAND) e os processos migratórios estimulados que influenciaram a ocupação do sul do então Mato Grosso, no final dos anos 1950. Eram, entre outros, paulistas, nordestinos, mineiros e, inclusive, italianos que receberam terras correspondentes a lotes. As famílias vinham em busca de oportunidades estimuladas pela possibilidade de serem proprietários de terras férteis, dada a fama acerca do desempenho da agricultura nessas áreas. Os anos 1970 e a política de planejamento nacional trariam a SUDECO e os programas governamentais. Enfim, o documento parte dos processos que implicaram na formação espacial da região para situar questões que originaram problemas e disputas/conflitos atuais, ao mesmo tempo consolidando identidade.

O processo histórico que formou a região sul de Mato Grosso do Sul e, sobretudo, a criação da Região da Grande Dourados, em 1974, por meio do Programa Especial da Região da Grande Dourados – PRODEGRAN143 – possibilitou reunir as características sociais, econômicas e culturais que deram significado à formação espacial do Território da Grande Dourados.

A apresentação do TGD pelo PTDRS (2011) possibilitaria aos participantes do colegiado, ou mesmo aos parceiros comerciais e órgãos governamentais, entender as desigualdades sociais e a concentração fundiária existente no Território da Grande Dourados, por exemplo, mas não apenas. Desde a implementação da CAND pouco foi feito pelo Estado para os agricultores familiares, pois as políticas agrícolas historicamente atendiam a outra

escala de propriedade rural. Segundo Abreu (2001), as políticas governamentais implementadas para agricultores familiares na região Centro-Oeste brasileira foram limitadas, sobretudo, porque historicamente estiveram voltadas para os médios e grandes produtores. É o caso da SUDECO, por exemplo, cujos programas e políticas direcionadas ao então sul de Mato Grosso, atual Mato Grosso do Sul, deram-se com base na:

Expansão das lavouras e da pecuária extensiva (...) O fato é que as facilidades creditícias, a política de incentivos fiscais e a infraestrutura foram basicamente direcionadas para os médios e grandes proprietários (notadamente das propriedades acima de mil hectares). (ABREU, 2001, p. 191).

Muitos pequenos proprietários da época da CAND, por exemplo, foram obrigados a deixar o campo e vender suas propriedades, sobretudo com os estímulos creditícios voltados para a agricultura comercial, como a soja, situação que contribuiu para o aumento da concentração fundiária.

Segundo Abreu (2001), em referência a políticas implementadas nos anos de vigência da SUDECO, especificamente quanto ao Prodegran, “o crescimento da produção agrícola da ‘Grande Dourados’ teria sido, na maior parte, decorrência da incorporação de novas áreas, mais do que efetivamente acréscimos de produtividades.” (ABREU, 2001, p. 186).

Nota-se que o Território da Grande Dourados teve forte influência da modernização da agricultura brasileira nos anos 1970 e 1980, período da transformação desse território em “celeiro agrícola nacional”¹³⁶ por meio do financiamento da lavoura de soja. A produção fora voltada para o mercado externo, com forte tendência à impossibilidade e/ou dificuldade de participação, pelos pequenos proprietários, das benesses desse processo. Esses pequenos produtores, antes dedicados à policultura e produção de alimentos, acabaram pressionados à venda das terras e migraram para outras áreas de expansão (Rondônia, por exemplo) ou

¹³⁶ Sobre a implantação PRODEGRAN, Abreu (2005, p. 166-167) afirmou que: “Para garantir a incorporação das novas técnicas e equipamentos modernos, bem como acompanhar a produção, a EMBRATER, em colaboração com a EMATER (MT), foram os órgãos responsáveis pela programação de assistência técnica para os produtores da ‘Região da Grande Dourados’. Além de transferir novas técnicas e tecnificação ao plantio das culturas tradicionais, foram implementadas novas culturas, como é o caso do trigo, que acabou incorporado à produção em um revezamento que se convencionou chamar de binômio soja-trigo e que consolidou, regionalmente e até em escala nacional, a ‘Região da Grande Dourados’ como ‘celeiro agrícola’, uma terminologia usada, especialmente no âmbito da política, até os dias atuais.” (grifo nosso). No entanto, as frações de classes que dominavam/dominam o agronegócio ganharam força política para avançar na região em contraposição às frações de classes dominadas como os indígenas afirma. Conforme refletiu Mondardo (2012) sobre a distribuição de títulos de propriedade de terras indígenas no Governo de Getúlio Vargas na implantação da CAND: “o problema é que grande parte dessa política intervencionista desenvolvida pelo Estado, foi feita sobreposta aos territórios tradicionalmente apropriados pelos Guaranis-Kaiowás”. (MONDARDO, 2012, p. 246).

mesmo para cidades como Dourados, que receberia parte significativa dessas populações rurais entre o final dos anos 1970 e nos anos 1980.

De toda forma, há também que reconhecer que a questão da concentração de terras ou de renda no sul do então Mato Grosso, nesse contexto, vai na contramão do processo de colonização idealizado e promovido durante os anos 1940 com mais expressivo impacto nos anos 1950 e 1960 que atraiu migrantes paulistas, mineiros, nordestinos, sulistas para ocuparem a fronteira oeste sob determinadas condições. Referimo-nos à instalação da Colônia Nacional Agrícola de Dourados¹³⁷, conhecida como CAND, e que teve papel geopolítico importante.

A CAND não apenas promoveria a ocupação da fronteira definida a partir da Guerra do Paraguai¹³⁸, como definiria um padrão de ocupação pautado na pequena propriedade, com lotes de 30 hectares, condição que também orientaria as colonizadoras particulares¹³⁹, como a Sociedade de Melhoramentos e Colonização (SOMECO), que atuou em Glória de Dourados e Ivinhema, consolidando a ocupação no sul do então Mato Grosso e de vários municípios que compõem o chamado Território da Grande Dourados (ABREU, 2001, p. 60).

Sobre este processo de colonização implementado no antigo Mato Grosso, Abreu (2001, p. 62) afirma que o processo de colonização adotado no atual Mato Grosso do Sul e Mato Grosso visava “absorver os excedentes demográficos das áreas rurais mais valorizadas do Sul e Sudeste do País”, mantendo as estruturas fundiárias destas regiões mais valorizadas e intactas ao esvaziarem o discurso da necessidade de Reforma Agrária, pois a estes “trabalhadores rurais sem-terra e/ou expropriados” era dada a opção de migrarem para estas áreas a serem colonizadas. Neste sentido, a atual estrutura fundiária do TGD vem de um longo

¹³⁷ Para Abreu (2001, p. 57-58), “a implantação da Colônia Agrícola de Dourados – CAND – ocorreu apenas em 1948, quando, [...], o Governo Federal demarcou a área e os limites para sua futura instalação, recebendo grande contingente de nordestinos e também de paulistas e mineiros, entre outros. Um fator a ser considerado para compreender a atração exercida pela Colônia está na sua proximidade com a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, encarada como meio de circulação importante para a produção econômica e para o transporte das pessoas. [...] proporcionou uma configuração espacial diferenciada da estrutura agrária nacional, e inclusive regional, baseada nos latifúndios. Atualmente, boa parte dessa área foi considerada de propriedade dos Índios Kaiowá, pelo Ministério da Justiça, já que o projeto de colonização de Vargas desconsiderou, na época, a legitimidade da propriedade indígena, assentando sobre suas terras colonos”.

¹³⁸ Ver Oliveira (2013). Disponível em: <http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/EDITORIA/catalogo/historias-que-recontam-historia-analise-do-povoamento-colonizacao-e-reforma-agraria-do-sul-do-mato-grosso-do-sul-benicia-couto-de-oliveira-org.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2018.

¹³⁹ Segundo Abreu (2001, p. 60), “no Sul [sic] de Mato Grosso é possível citar empresas colonizadoras, como a Companhia Viação São Paulo-Mato Grosso, que atuou em Bataiporã, Anaurilândia e Bataguassu; a Companhia Moura Andrade, que loteou áreas nas altas bacias dos rios Samambaia, São Bento e Inhanduí-Guaçu e a Sociedade de Melhoramentos e Colonização (SOMECO), que atuou em Ivinhema e Glória de Dourados, para destacar as mais expressivas.”

processo de formação espacial da região, apresentando desdobramentos que em certa medida explicam o porquê de tantas disputas territoriais.

Ao considerar o histórico do Índice de Gini¹⁴⁰ referente à propriedade da terra Tabela 2 podemos visualizar o panorama da concentração fundiária no Brasil e nas macrorregiões brasileiras. Quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade. Observa-se que, na Região Centro-Oeste, o índice está sempre muito próximo da média nacional, com elevado indicador de concentração e, por consequência, de desigualdades. Observa-se leve distanciamento entre os anos 1992 e 1998, voltando a subir em 2000, na contramão das demais regiões que chegaram em 2000 com índice mais favorável em comparação à média nacional.

Tabela 2 - Índice de Gini das Regiões Brasileiras.

Evolução do índice de Gini da propriedade da terra - Brasil e Regiões 1967-2000						
Região	1967	1972	1978	1992	1998	2000
Norte	0,882	0,889	0,898	0,878	0,871	0,714
Nordeste	0,809	0,799	0,819	0,792	0,811	0,780
Sudeste	0,763	0,754	0,765	0,749	0,757	0,750
Sul	0,722	0,706	0,701	0,705	0,712	0,707
Centro-Oeste	0,833	0,842	0,831	0,797	0,798	0,802
Brasil	0,836	0,837	0,854	0,831	0,843	0,802

Fonte: Incra, 2001¹⁴¹.

A área que compreende o Território da Grande Dourados apresenta expressivas desigualdades sociais tanto relacionadas à concentração latifundiária, para atender aos padrões de produtividade do mercado, quanto à qualidade de vida de seus sujeitos.

Há que se observar que a área que compreende o Território da Grande Dourados (Mapa 2) expressa desigualdades sociais significativas justamente em função da concentração

¹⁴⁰ “O índice de Gini é utilizado para medir o grau de concentração de um atributo (renda, terra, etc.) numa distribuição de frequência. ‘Razão de concentração (R)’, como foi batizado, ele foi inicialmente adotado como indicador em estudos sobre a desigualdade na distribuição de rendas. Analogamente, empregou-se a mesma metodologia sobre o atributo ‘terra’, estabelecendo-se, assim, o mais difundido indicador dos níveis de desigualdade na distribuição de terras. Introduzido no Brasil, o Índice de Gini foi calculado pela primeira vez, com base no Censo Agrícola de 1940 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, para medir a concentração da posse dos estabelecimentos agrícolas no Brasil em cada uma das unidades federativas.” (INCRA, 2001) Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/livros_revistas_e_cartilhas/Indice%20de%20Gini%20-%200%20Brasil%20Desconcentrando%20Terras.pdf. Acesso em: 19 jan. 2019.

¹⁴¹ INCRA, 2001. O Brasil desconcentrando terras. Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/livros_revistas_e_cartilhas/Indice%20de%20Gini%20-%200%20Brasil%20Desconcentrando%20Terras.pdf. Acesso em: 19 jan. 2019.

da riqueza e da concentração fundiária para atender aos padrões de produtividade do mercado quanto à qualidade de vida de seus sujeitos. Pesquisa realizada por Tetila *et al.* (1986) indica a ocorrência de processo similar ao ocorrido na época da modernização da agricultura no Rio Grande do Sul, principalmente durante os anos 1950, e o início da revolução verde no Brasil. A cultura da soja, principalmente, expulsa o pequeno produtor, porque, para ele produzir a soja em sua pequena área, necessitaria abrir mão de tudo mais.

Os sítios autossuficientes onde se plantavam pomares, hortas e eram criados porcos e galinhas deixaram de existir, mediados pelo crédito e envolvimento com o mercado, mas fundamentalmente porque era incompatível à área, já que é preciso plantar a lavoura em toda a sua extensão, levando a desmatamentos e finalização de outras práticas de produção na propriedade. Além disso, a terra é a garantia do acesso ao crédito, condição dificultada para quem tem pouca terra, sinônimo de pouca garantia. (ABREU, 2001).

De acordo com Tetila *et al.* (1986) há um processo de concentração dos lotes nas mãos de poucos com a modernização da agricultura do final dos anos 1970 e nos anos 1980, uma vez que sujeitos capitalizados, muitos deles profissionais de outros ramos nas cidades, vislumbravam, na oportunidade de créditos e garantias de mercado pela participação do Estado, produzir uma cultura mecanizada, com pacote tecnológico pronto e baixa mão de obra envolvida. É esse o perfil do empresário rural que se apresenta a partir do final dos anos 1970, mas principalmente nos anos 1980.

Profissionais liberais como advogados, médicos, engenheiros, comerciantes, entre outros, tornam-se parte significativa dos fazendeiros do agronegócio no Mato Grosso do Sul. Assim, para além dos tradicionais fazendeiros, proprietários de grandes áreas e suas famílias influentes, agregam-se outros profissionais que também têm interesse nos caminhos do agronegócio e que vão fazer coro aos interesses do setor, contribuindo com o campo ideológico que se reproduz nos clubes de serviços (Rotary, maçonaria e outros) e no cotidiano.

3.2 Sujeitos do Território da Grande Dourados

Podemos elencar, em primeiro lugar, os indígenas como os sujeitos que compõem a região da Grande Dourados, uma vez que são os que ali sempre estiveram. Dentro da lógica da cultura de acumulação capitalista podemos dizer que são eles os verdadeiros donos da

terra. A área compreendida hoje como região da Grande Dourados era território da nação *Kaiowá* (Mota, 2015, p. 137).

Depois, tem-se os pioneiros ou fazendeiros que ocupavam algumas áreas e eram apoiados pelo Estado, numa missão de ocupar a região nas quais desenvolviam a pecuária extensiva. Na verdade, esta atividade foi mais forte em outras regiões de Mato Grosso do Sul, como na região central, no pantanal (imediações do rio Paraguai). Um dos motivos principais que influenciou a permanência desses “fazendeiros” nas fazendas foi a Lei de Terras, de 1850, que legalizou a posse das terras por meio de documentos, o que levou também a uma valorização mercantil das mesmas (Oliveira, 2013).

Desta forma, a figura do fazendeiro à frente da grande propriedade é tradicional na região da Grande Dourados. Para dar suporte a estes sujeitos, a Colônia Militar de Dourados foi implantada, segundo Mota (2015, p. 137), “em territórios *Kaiowá* em 1861, destinada a auxiliar a navegação para o interior do país e a defesa dos não-indígenas que sofriam ataques dos *Kaiowá*”. Os conflitos entre indígenas e fazendeiros que ocuparam a região que compreende o TGD têm mais de 150 anos e ainda acontecem na atualidade, tornando o TGD uma zona bastante conflituosa.

Dentro deste contexto de reordenamento territorial para adequar o espaço sul-matogrossense ocorreu também outra movimentação que interferiu na vida dos sujeitos da região. Como já dissemos, a região da Grande Dourados era de domínio *Kaiowá*. Mas outras regiões vizinhas eram nações de outros povos indígenas. Neste entorno havia Guaranis e Terenas (estes últimos situados mais ao norte de MS).

A reserva de Dourados começou a ser pensada no começo do século XX pelo Serviço de Proteção ao Índio – SPI, que iniciou demarcações de reservas em várias partes de Mato Grosso. Elas facilitaram a exploração da erva-mate e a colonização por fazendeiros, e ao mesmo tempo agrupariam os indígenas de várias etnias próximos de povoados, de forma que seriam pacificados e serviriam futuramente como reserva de mão de obra. (Mota, 2015, p. 28). Pela argumentação de Mondardo (2012, p. 248) e Mota (2015, p. 158), pode-se afirmar que a reserva foi fruto do colonialismo na região. O confinamento destes sujeitos em pequenos espaços, misturados entre suas nacionalidades, mesmo com conflitos históricos, como é o caso dos Terenas em relação aos Guaranis e *Kaiowás*, foi uma forma que o Estado encontrou para “civilizar” estes povos e “incluí-los” na perversa cultura capitalista dos não-índios.

Destacamos a seguir (Tabela 1) a população indígena que integra o Território da Grande Dourados, na qual verifica-se a distribuição das comunidades indígenas pelo TGD, com destaque para Caarapó, Dourados, Itaporã e Juti.

Tabela 1 - População indígena do TGD.

Município	Pop. Indígena	Distribuição % da pop. indígena do TGD
Caarapó	4.370	24,09%
Deodápolis	6	0,03%
Douradina	862	4,75%
Dourados	6.830	37,66%
Fátima do Sul	26	0,14%
Glória de Dourados	45	0,25%
Itaporã	5.095	28,09%
Jateí	18	0,10%
Juti	626	3,45%
Nova Alvorada do Sul	100	0,55%
Rio Brilhante	133	0,73%
Vicentina	26	0,14%
Totalização TGD	18.137	100%

Fonte: Censo de 2010, IBGE.

Em Caarapó está localizada a reserva *Teyi'Kue*, que visitamos para conhecer um projeto do PTC executado na Escola Estadual Indígena *Yvy Poty*. A reserva é composta pela segunda maior comunidade indígena do TGD, em sua maioria povos Guarani-Kaiowá, que a exemplo dos indígenas de Dourados, também foram desterritorializados dos seus *tekohas*, e lutam pela retomada de seus antigos territórios.

Nas proximidades desta reserva, em 12 de junho de 2016, ocorreu um conflito entre índios da reserva *Teyi'Kuê*, que, numa ação de retomada de território, haviam ocupado a fazenda *Yvu* em Caarapó, localizada na Terra Indígena Dourados *Amambaieguá*. Conforme reportagem do site Dourados Agora¹⁴², a polícia federal foi informada que os índios tinham feito fazendeiros reféns. Ao visitar o local, a polícia verificou que não havia reféns. Posteriormente, os fazendeiros uniram-se em grupos e atacaram a área de retomada. A milícia de fazendeiros cercou o grupo indígena, munidos de armas de fogo e rojões. Nesta ação, os

¹⁴² Disponível em: <https://www.douradosagora.com.br/noticias/policial/fazendeiros-sao-presos-por-envolvimento-em-massacre-em-caarapo>. Acesso em: 15 dez. 2018.

invasores mataram o índio Cláudio de Aquileu Rodrigues de Souza, atingido com dois tiros. Este caso está documentado¹⁴³ em vídeos¹⁴⁴ divulgados pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI).

Conflitos como este são constantes nas terras indígenas de Mato Grosso do Sul, e vêm ocorrendo com muita frequência. No centro das disputas está a questão fundiária que se coloca no Território da Grande Dourados e demais regiões de Mato Grosso do Sul.

Outro grupo de sujeitos que impactou a região do TGD foram os colonos da CAND, que chegaram por volta de 1950. Estes são migrantes, na maioria nordestinos e paulistas, e, em menor escala, paranaenses e demais sulistas. Vale ressaltar que o assentamento da CAND não se fundou em latifúndios. Nasceu baseado na pequena propriedade, projetada para o migrante trabalhador do campo. No entanto, há muita área no entorno da CAND que se fundiu ao que hoje conhecemos como região da Grande Dourados. A CAND teve um papel de direcionar a vocação agrícola da Grande Dourados, que juntamente com o espaço de reserva que havia, possibilitou a instalação dos grandes latifúndios na região.

Mais tarde, nas décadas de 1970 e 1980, houve outra leva de migrantes sulistas atraídos pela alta produtividade agrícola da região da Grande Dourados e embalados pelo PRODEGRAN. Estes sujeitos chegaram para se envolver no agronegócio e suas ações derivadas (Abreu, 2001). No entanto, havia os sujeitos que também estavam na região da Grande Dourados, mas não se beneficiaram do PRODEGRAN. São estes sujeitos excluídos e dominados pelo sistema capitalista, o foco da política de desenvolvimento territorial.

Sabendo-se que um dos objetivos do PTC era a inclusão das comunidades indígenas no processo produtivo da agricultura familiar, a ampliação da política territorial em 2008 poderia ter sido um fator de expressiva importância para a inserção destes grupos. Entretanto, o compromisso dos programas de desenvolvimento territorial, apesar do discurso de que o desenvolvimento deve ser pautado também como liberdade, está voltado para a inserção de agricultores familiares no mercado de consumo para vender a produção nas cidades por meio de organização de cadeias produtivas, intermediadas por associações.

¹⁴³ Vídeo sobre o massacre de Caarapó ocorrido em 12/06/2016. Disponível em: <https://youtu.be/Ks5MBJ93Wiw>. Acesso em: 15 dez. 2018.

¹⁴⁴ Vídeo da fala de uma liderança indígena sobre o massacre de Caarapó. Disponível em: https://youtu.be/AriBqG_2pxg. Acesso em: 15 dez. 2018.

No caso dos indígenas deve-se considerar que estamos tratando de uma cultura que se relaciona com o território de maneira muito diferente dos não índios. Enquanto o território (terra) é considerado um meio de produzir riquezas para os não indígenas, para estes¹⁴⁵ é algo sagrado: a ligação com a Mãe Terra, com o sagrado (MONDARDO, 2012, p. 260).

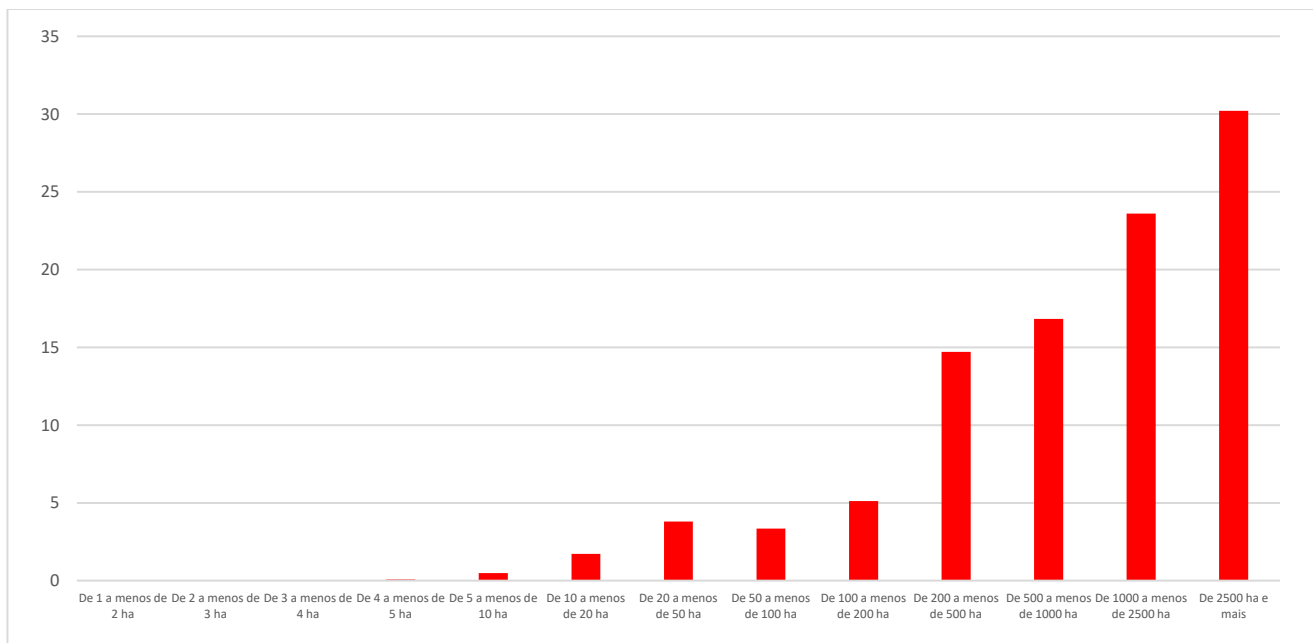
Como vimos, os pequenos lotes da CAND nem sempre são as únicas áreas que os atuais donos possuem. Vários proprietários foram adquirindo lotes vizinhos e cresceram em área, atendendo à demanda da produção da cultura comercial, que, na frente de expansão, teve a produção ampliada mais pelo aumento da área plantada do que pela produtividade. (ABREU, 2001, p. 186).

Apesar das diferenças entre os sujeitos que formam o TGD, há que se considerar outros elementos que compõem a lógica do PRONAT e do PTC, que são os critérios para definição dos territórios a serem estimulados, como, por exemplo, a consideração da presença de agricultores familiares, que está associada a estruturas fundiárias caracterizadas por propriedades menores. Neste aspecto, a prevalência de pequenos lotes da CAND, mesmo com contradição da concentração de vários lotes pelos mesmos donos, permite que a região que compreende o TGD seja enquadrada nas políticas de desenvolvimento territorial, fundamentada por critérios lógicos que se somaram a outras características exigidas para a consolidação de um território no escopo do PTC. Conforme apresentamos no Gráfico 1, em torno de 30% da área do território é constituída por propriedades com mais de 2.500 hectares (ha), e 23% da sua área é composta por propriedades entre 1.000 e 2.500 hectares.

Quando os mesmos dados do Gráfico 1 são trabalhados em função do número de estabelecimentos (Gráfico 2), a pirâmide se inverte. Percebemos, então, uma concentração de propriedades entre 5 a 50 hectares. Há um número de estabelecimentos de dimensões territoriais características da agricultura familiar proposta no PTC.

¹⁴⁵ Sobre o território dos Guarani-Kaiowá, povos dos quais estamos tratando, Mondardo (2012, p. 260) assevera que “o território tem assim uma natureza simbólica. Ele não diz respeito apenas ao ‘princípio material de apropriação’ ou de pertencimento. Por isso, não pode ser visto apenas como uma posse no sentido de propriedade exterior ao grupo ou comunidade, mas como fonte construtora de identidade na relação afetivo-amorosa com o ‘espaço de vida’ e ‘sobrenatural’, que engloba desde a ‘presença dos mortos’ até o ‘signo do sagrado’.”

Gráfico 1 - Percentual da área de estabelecimentos agropecuários no TGD em 2006.



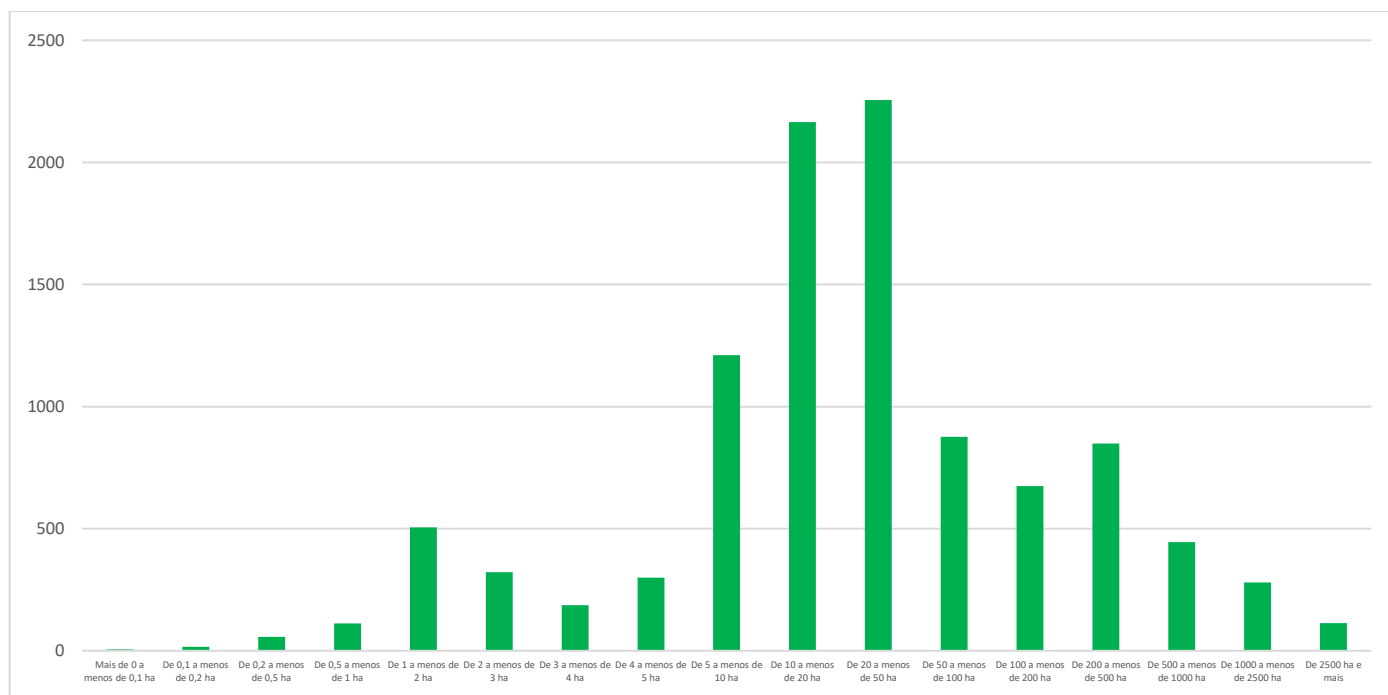
Fonte: Censo agropecuário, 2006.

O Gráfico 1 nos confirma a desigualdade da distribuição das propriedades rurais no TGD. Quando analisamos pelo número de estabelecimentos, a distribuição se altera. Da relação destes dois gráficos ressalta-nos também as relações de poder entre os grupos que detêm estas propriedades e que competem por políticas adequadas ao tamanho de suas propriedades: *agricultura familiar x agronegócio*. Constata-se que a presença da CAND, mas também dos processos de colonização privada dos anos 1950 contribuíram para este quantitativo significativo de pequenas e médias propriedades. Mesmo assim, 113 proprietários com estabelecimentos acima de 2.500 hectares “possuíam” 30% do Território da Grande Dourados.

No Gráfico 1, ao relacionamos o tamanho das propriedades, fica evidente que as fazendas com 1.000 ha ou mais, ocupam mais de 50% do total da área do TGD.

No entanto, o Gráfico 2, mostra que existe um grande número de proprietários com menos de 20 ha. Praticamente a metade do total de proprietários estão neste último grupo, que permite o TGD aproximar-se do perfil do PTC.

Gráfico 2 - Número de propriedades em relação à área no TGD.



Fonte: Censo agropecuário, 2006.

Desta forma, em 2003, a política territorial começa a ser discutida entre estes grupos de sujeitos que se enquadram no perfil predominante, apresentado no Gráfico 02, com o objetivo de estabelecer o colegiado territorial de desenvolvimento territorial – CODETER do TGD.

3.3 Formação e repercussões do colegiado do Território da Grande Dourados

Uma das premissas do PTC foi a atuação de um colegiado em cada território, que seria o espaço de debate entre os “atores” dos territórios. Neste colegiado seriam levantadas as necessidades de desenvolvimento do território, discutidas e elaboradas as propostas em forma de projetos ou reivindicações, que se desdobrariam em ações territoriais. Nestas ações buscava-se contemplar o maior número de sujeitos para ampliar a escala de ação e, conseqüentemente, o poder da demanda.

O Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) é uma construção na iminência de promover um fórum de debates e propostas com a presença do Estado e da sociedade civil organizada. Do poder público participam representantes de cada município. Da sociedade civil são chamados a participar os movimentos sociais organizados, comunidades de agricultores familiares, indígenas e quilombolas, além de entidades parceiras, ou seja, ONGs, consultorias, assessorias de gestão e assistência técnica (VISÚ, 2013, p. 57-58).

A vantagem da construção do colegiado neste formato reside no fato de os sujeitos que não dialogavam entre si, sentarem-se em uma mesma roda de conversa para colocar suas demandas e ideias sobre problemas e possíveis soluções.

Os colegiados têm, portanto, papel fundamental para a implementação e funcionamento dos territórios de forma combinada com a lógica de descentralização do Estado por meio da inserção da participação social. Nesse sentido, após a criação da CIAT, seria papel da Comissão discutir a criação do território e dar os encaminhamentos necessários para outras ações até a constituição do CODETER, que representaria o TGD.

Destaca-se, pela entrevista com o secretário da SDT, Humberto de Oliveira, que o desenvolvimento deveria ser planejado de dentro para fora, de forma endógena. Por isso este processo de criação do TGD passou por várias etapas, configurando aproximações e tentativas de promover participação social. O secretário destacou:

Nós apostamos muito que a agricultura familiar tenha um papel especial no desenvolvimento de um território, sobretudo nesta ideia de um desenvolvimento endógeno, em que a agricultura familiar possa não só garantir produção, mas exercer a sua característica de multifuncionalidade, de assegurar ocupação para as pessoas, proporcional ocupação para as famílias, cuidar do meio ambiente, cuidar da cultura do território, da paisagem rural, da dinamização da economia dos territórios, na medida que a renda gerada naquele território possa circular lá mesmo, na medida em que você aumenta a presença de gente nos territórios, por que é uma agricultura familiar com gente, que são também consumidores. São produtores, mas são também consumidores. Então, nós, de muitas formas intercedemos neste processo das disputas em favor dos excluídos, dos mais pobres, mas o que eu digo é que não é papel da SDT que se propõe, digamos ela própria resolver a situação da estrutura fundiária e da proteção destas comunidades, porque nós não somos um governo, somos apenas uma secretaria. Então, nosso papel é chegar e trazer os outros que possam, como Estado, interceder em favor destas pessoas. E o nosso papel, sobretudo, é dar visibilidade, dar voz, organizar institucionalidades em que eles estejam presentes, por isso que em cada território tem um colegiado territorial, e em cada colegiado estimulamos que tenha comitês específicos de povos e comunidades tradicionais, as vezes é de indígenas, ou de comunidades quilombolas, mulheres rurais, juventudes, quer dizer, nós trazemos todo esse público, para que eles possam se organizar e defender os seus projetos ali no colegiado. (OLIVEIRA, 2015).

Na fala do secretário, fica evidente que a preocupação do PRONAT e do PTC era garantir que a agricultura familiar pudesse se desenvolver de forma que possibilitasse sustentabilidade e resistência aos agricultores familiares. Pode-se dizer que está embutida, na proposta de desenvolvimento territorial, uma reestruturação das relações produtivas da agricultura familiar, de modo a fornecer condições aos sujeitos de se organizarem, como disse

o secretário, em institucionalidades (associações, etc.) e construir relações de negócios com maior valor à produção.

É importante entendermos o CODETER do TGD como espaço de disputas entre frações de classes que, mesmo dominadas, possuem diferenças e interesses diversos. Isso ficou evidente pela fala de um dos sujeitos que entrevistamos, que participou da coordenação, quando nos disse: *“Eu deixei a coordenação numa circunstância de uma reunião que foi marcada em um dia que eu tinha compromisso e não poderia participar. Depois, quem passou a coordenar o território não passava informações. Fizeram uma nova composição no colegiado numa reunião que eu não estava.”*

Pelo exposto, percebemos um nível elevado de tensão entre os sujeitos que compunham o CODETER nesta corrida por controlar a coordenação. Estas disputas estão relacionadas aos projetos que cada grupo pretendia direcionar e hegemonizar como planejamento para o TGD.

O CODETER, como uma possibilidade de espaço de debates, uma arena de forças do território, teria o papel principal de descentralização das políticas. Anteriormente, as ações eram mais setoriais ou de políticos atendendo demandas de seus eleitorados.

Por princípio, o CODETER assumiria o papel de espaço de debates; uma arena de forças do território para descentralização das políticas, mas não apenas. Significava romper com a lógica historicamente instalada de ações setoriais ou de políticos atendendo demandas específicas de seus eleitorados. No dizer do entrevistado A1 (2016):

Até falar em territórios, a gente sabe que os recursos federais vinham para as regiões e municípios muito via indicação por políticos, deputado, deputado federal ou senador que queria manter presença naquele município, naquela região. E eles atendiam demandas às vezes dos prefeitos, dos moradores, mas demandas assim de forma muito pontual e sem planejamento. (A1, 2016).

O trecho da entrevista demonstra mudança a partir da nova perspectiva, ao mesmo tempo em que indica a influência que os prefeitos têm em políticas pontuais nos municípios através de suas ligações com outros políticos, e mesmo a relação destes com as suas zonas de atuação política. Essa situação reflete a histórica condição vivida pelas frações mais empobrecidas da sociedade, reproduzindo as estruturas de poder que estão ainda inabaladas em sua essência. A figura dos coronéis, e atualmente dos patrões, reproduz no sistema capitalista atitudes remanescentes do sistema escravocrata.

Não é diferente a estrutura de poder que domina as relações entre os municípios brasileiros. Os prefeitos representam interesses materiais de frações de classes e são eleitos para isso. Em escala nacional, como já abordamos anteriormente, o poder central comanda os processos políticos por meio de um instrumento de pactuação do poder entre as elites rurais e urbanas. As decisões dos recursos do PROINF são feitas em reuniões do CODETER e lavradas em atas, conforme demonstramos na Figura 1.



Nota-se que esta plenária do dia 09/07/2015 (Figura 1) foi um momento de formação de comitês de jovens, mulheres e comunidades tradicionais (destaque em amarelo) para dar voz a grupos excluídos, como destacou o secretário da SDT, Humberto de Oliveira, em citação anterior. Uma das preocupações das políticas territoriais era com a permanência dos jovens no campo através de meios que mostrassem a importância do trabalho e da vida nesse espaço. O curso superior “Tecnologia em Agroecologia”, implantado na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) – campus de Glória de Dourados, recebeu jovens de diversas partes do estado para estudar agroecologia, ramo intimamente ligado com a agricultura familiar e símbolo de resistência em terras de agronegócio. Vale ressaltar que esta reunião foi convocada com a prioridade de discutir os recursos do PROINF para o TGD em 2015.

Era por meio destes recursos que o CODETER se movimentava e construía as suas articulações, exprimindo as relações de poderes e indicando projetos para encabeçar o desenvolvimento territorial “sustentável”. Chama-nos a atenção que o proponente indicado para as ações foi o Consórcio Intermunicipal da Colônia (CIDECO¹⁴⁶). Isso mostra que houve uma organização do TGD pela formação ou pelo uso do consórcio intermunicipal.

No entanto, não são todos os municípios do TGD que fazem parte do CIDECO. Estes fatos indicam as complexidades da política territorial.

¹⁴⁶ O Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Colônia – CIDECO foi criado em 2009. Agrega nove (9) municípios do TGD: Glória de Dourados, Deodápolis, Jatei, Vicentina, Fátima do Sul, Itaporã, Douradina, Rio Brilhante, Nova Alvorada do Sul; e um do Território do Vale do Ivinhema: Novo Horizonte do Sul.

Figura 1 - Ata da plenária de 09/07/2015 do TGD.



TERRITÓRIO da Grande Dourados

ATA DA PLENÁRIA DO TERRITÓRIO DA GRANDE DOURADOS

Aos vinte e nove dias do mês de julho de dois e quinze, no município de Dourados na Embrapa/CPAO, às 14h. Conforme as orientações da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT/MDA, o colegiado territorial foi convidado a participar da plenária para definições e homologação das propostas ao Proinf/2015. Após a abertura e uma breve fala do delegado estadual da DFDA/MDA, iniciou-se assim pelo membro do Núcleo Diretivo do Território da Cidadania da Grande Dourados, Olácio Komori, que fez explanações sobre as normas do PROINF 2015 em especial ao objeto, as diretrizes, ao papel do colegiado, as responsabilidades dos proponentes, as regras de contrapartida e o cronograma de envio e análises das propostas, que foi realizada com apoio do manual do PROINF 2015. Em seguida a coordenadora do Colegiado Territorial Denise Padovan fez constar em discussão os nomes presentes para compor os Comitês de Comunidades Tradicionais, de Mulheres e Jovens. A plenária concordou com a **formação dos comitês, ficando assim composto: Comitê de Mulheres – Maura titular e Rosanea suplente; Comitê de Jovens – Rosângela titular e Lucas Coutinho suplente; Comitê de Comunidades Tradicionais – Lucas Paiva (indígena) titular e Ramão (comunidade quilombola) suplente.** Após a constituição dos respectivos comitês, passou a palavra aos membros presentes interessados em expor as justificativas de projetos a serem deliberados em plenária com objetivo de selecionar os projetos a serem atendidos com recursos do PROINF 2015. Fizeram uso da palavra o Sr. Ruy Sichinel (Rio Brilhante), o Sr. Chiquinho (Rio Brilhante), o Sr. Mário Viana (Deodápolis), o Sr. Lucas (indígena de Dourados), a Sra. Denise Padovan de Dourados, destacou a importância de termos projetos que apoiem o desenvolvimento territorial e Olácio Komori de Glória de Dourados, destacou a importância de efetivação de projetos que visem o desenvolvimento territorial. Após várias exposições, argumentações, e esclarecimentos, houve consenso na definição do CIDECO – Consórcio Intermunicipal do Desenvolvimento da Colônia como proponente para o projeto, sendo decidido por um único projeto abordando da forma mais harmônica possível as propostas apresentadas, transformando-as em metas do projeto

Fonte: Arquivos do CODETER/TGD – Trabalho de Campo (2017).

Não é errado o CIDECO ser proponente de uma ação; no entanto, o conceito de território e territorialização defendidos pelo MDA, não se sustenta nesta sobreposição. A nosso ver, neste caso em que o CIDECO é o proponente das ações, não se aplica o conceito de território e territorialização mais instrumental que o MDA utiliza, e nem mesmo conceitos mais críticos da academia. E, ainda, nem mesmo como recorte geográfico. Tudo indica que há um recorte dentro do recorte territorial formado pelos municípios que compõem o CIDECO.

De acordo com o PRONAT e o PTC, com base nos princípios da participação social e da decisão coletiva acerca do desenvolvimento local e seus destinos, os colegiados se constituem em célula importante para a implantação e implementação da política. Evidentemente que não constitui tarefa fácil ajustar um processo participativo de representação por segmento. Em uma sociedade em que as contradições entre as classes são acentuadas, as cooptações de sujeitos e a ideologia costumam funcionar para fazer valer interesses. Além disso, observa-se que nem todos os segmentos sociais são chamados a participar.

Normalmente, são os órgãos públicos que tomam a responsabilidade pela organização dos processos, o que pode passar a ideia de universalidade de interesses, ou mesmo de neutralidade; mas a política não é neutra, nem universal. Assim, para ser instalado enquanto uma política governamental de âmbito nacional nos diferentes territórios criados, o programa enfrentava diferentes condições, desde a aceitação da proposta como válida, avançando nas desconfianças individuais para o compromisso com o interesse coletivo, para chegar às condições de implementação de um plano que fosse definido a partir de prioridades colegiadas. Realmente são aspectos difíceis de implementação prática, sobretudo pelas contradições e interesses diversos sempre presentes entre diferentes frações de classes.

Segundo Delgado e Leite (2011, p. 434), a participação social no planejamento e na definição das políticas era um dos objetivos do PTC. Os mesmos autores afirmam que a lógica central da política territorial é a “descentralização das políticas públicas e o empoderamento dos atores locais” (DELGADO e LEITE, 2011, p. 436).

A participação social garantiria a vigência dos princípios que marcariam a diferença entre a “velha” experiência de planejamento do desenvolvimento rural, [...], e a recente iniciativa de planejamento e desenvolvimento territorial. (DELGADO e LEITE, 2011, p. 437).

A materialização de um fórum de debates, disputas e convergências, de acordo com os autores, foi importante para dar visibilidade e voz aos sujeitos, permitindo embates em

uma arena política que se traduz pelo próprio conceito de território. Ainda, segundo Delgado e Leite (2011),

[...] não se pode deixar de reconhecer o êxito que a política da SDT [Secretaria de Desenvolvimento Territorial] logrou na ampliação da visibilidade de certos grupos sociais (particularmente aqueles que já estavam organizados em entidades de representação) que até então não eram considerados (ou apenas marginalmente) nos processos de desenvolvimento rural e territorial. Os investimentos realizados em capacitação de lideranças e nas atividades de mobilização contribuíram para a ampliação dos canais de acesso à informação. Adicionalmente, a política territorial conferiu o efetivo reconhecimento dessas populações como público estratégico para o desenvolvimento territorial, dando-lhes mais visibilidade e elevando seu capital político, uma vez que se tornam mais capazes de influenciar a condução das políticas de desenvolvimento. (DELGADO e LEITE, 2011, p. 441-442).

A SDT deu visibilidade a grupos sociais fragilizados. Antes do PTC e do PRONAT não havia estes espaços para os coletivos organizados em movimentos populares. Nesta perspectiva estão inseridos os programas estaduais PROVE Pantanal, Programa MS Solidário, Programa Tupã I e Programa Terra Nova, implantados na gestão do governo popular em Mato Grosso do Sul. A existência e a resistência destes eram consideradas como percalços para os governos que permearam entre as cartilhas do desenvolvimentismo ditatorial até o neoliberalismo, já no final do século XX.

Nas políticas territoriais, os movimentos sociais/populares são chamados para contribuir com debates e na proposição de desenvolvimento aos sujeitos do território. Quando pesquisamos o PTC no Território Cone Sul, em 2012, durante o trabalho de campo, identificamos protagonismo de sujeitos ligados a diversos movimentos sociais no Colegiado (VISÚ, 2013). Eram sujeitos com diferenças e diversos embates sociais, sendo que alguns traziam consigo a experiência de resistências às desigualdades sociais, em especial assentados, oriundos de movimentos de luta pela reforma agrária.

Contudo, observamos, que as comunidades indígenas daquele mesmo território fizeram parte das ações do colegiado de forma enviesada, pois receberam equipamentos manuais ou de tração animal que ficaram inutilizados (VISÚ, 2013, p. 151-152). Por outro lado, as mesmas comunidades indígenas receberam patrulhas mecanizadas e houve relatos de melhoria da condição de vida por conta destes equipamentos na produção de mandioca na Aldeia Porto Lindo, no município de Japorã – MS (VISÚ, 2013, 107-111).

No caso do Território da Grande Dourados, observa-se que o perfil dos participantes do colegiado é diferente. O poder público era representado por servidores das prefeituras e

técnicos da AGRAER, enquanto pela comunidade civil organizada, participavam os agricultores familiares, as comunidades indígenas e quilombolas, e também as associações, assessorias e consultorias. A diferença era que o colegiado congregava os segmentos dos quais o PTC faz referência, ou seja, cumpriam a agenda de participação social nas suas reuniões e assembleias.

O Colegiado Territorial de Desenvolvimento – CODETER – do Território da Grande Dourados foi composto da seguinte forma, conforme relato do assessor territorial (C1) do TGD, em entrevista ao então acadêmico José Roberto Stein Quast, em 2011:

Cada Órgão da Administração pública, Instituições de Ensino Superior e Entidades da Sociedade Civil Organizada terá uma VAGA no Colegiado. Que são: AGRAER Regional; APOMS; BANCO BRASIL; CEDRS/SEPROTUR; Comunidade Quilombolas; Comunidade Indígena; CPT; CUT; DFDA/MS; EFAR – COAAMS; EMBRAPA; FAF; FAMASUL; FETAGRI; FIEMS; FUNAI; IAGRO; IMAD; INCRA; MMC; MST; SEAP-PR/MS; SEBRAE; SEMA Regional; Sindicato Bancários; UEMS e UFGD. Cada Município poderá indicar até 04 (quatro) conselheiros para compor o Colegiado Territorial, observando, sempre que possível, o seguinte: a paridade, inclusive, se possível, de sexo; As VAGAS do Setor Público destinam-se: uma VAGA para Prefeitura e uma VAGA para a AGRAER. As VAGAS da Sociedade Civil (CMDR e AF) devem contemplar, se possível, um produtor ou produtora rural ou comunidade tradicional. Os municípios devem revitalizar o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDR para que as ações do território encontrem respaldo no Conselho Municipal, no tocante as Políticas Públicas e os Programas do Governo Federal voltados à Agricultura Familiar. (C2, 2011).

Observa-se, pelo relato do entrevistado C1, que a participação foi construída de forma a contemplar as diversas institucionalidades que compõem o espaço do TGD, tanto órgãos públicos, quanto movimentos sociais. Além disso, cabe às prefeituras compor o quadro de vagas de forma paritária, sendo metade das vagas para o poder público e a outra metade para membros dos CMDRs e agricultores familiares.

Em entrevista que fizemos com o representante A1, que também foi assessor territorial do TGD, ele nos informou que a composição inicial do CODETER se formou na Comissão de Implantação de Ações Territoriais – CIAT. Segundo Alcantara (2013, p. 125), a instituição do CIAT “foi o passo inicial para a posterior composição e atuação do colegiado territorial” no Território do Agreste de Alagoas. Observa-se um mesmo padrão de formação nos colegiados do TGD e do Território do Agreste de Alagoas. Além disso, as dificuldades abordadas por Alcantara (2013), quanto à mobilização para a participação dos membros do colegiado por estarem distribuídos em vários municípios, o que depreende um esforço para executar os encontros, repete-se também no TGD e no Território do Cone Sul (MS).

O CODETER do TGD contava, em junho de 2009, com um representante em cada órgão ou movimento social: AGRAER, APOMS, Banco do Brasil, CEDRS/SEPROTUR, Comunidade Quilombola, Comunidade Indígena, CPT, CUT, DFDA/MS, EFAR – COAAMS, EMBRAPA, FAF, FUNAI, IAGRO, IMAD, INCRA, MMC, MST, SEAP-PR/MS, SEBRAE, IMASUL – Dourados, Sindicato dos Bancários, UEMS, UFGD, Comunidade Quilombola Instituto Casa de Cultura Afro-brasileira – ICCAB – MS, e, MS PEIXE. São 26 órgãos, ou instituições ou movimentos sociais, representados naquela primeira composição mencionada por C1 (C1, 2011).

Pela parte do poder público, cada município destacou quatro participantes para o CODETER; no entanto, nem todos seguiram a representatividade sugerida que C2 apontou na entrevista. O município de Dourados, por exemplo, mesmo apresentando a maior população indígena, não tinha representante por parte da prefeitura no CODETER. Nesta mesma direção, estava Caarapó, que também não tinha representante indígena em 2009.

Em Glória de Dourados, um dos membros do CODETER era o prefeito Arceno Athas Júnior¹⁴⁷ (2007 a 2015), fato inédito entre os outros municípios do TGD. Ressalta-se que dificilmente os prefeitos participaram ativamente da política de desenvolvimento territorial no TGD e no Território Cone Sul. Os entrevistados apontaram que a maioria dos prefeitos mal sabia como funcionavam os programas de desenvolvimento territorial, fato também detectado por Alcantara (2013, p. 183), que vai além, pois registrou casos de municípios no Território do Agreste de Alagoas em que “o gestor e/ou representante do poder público municipal praticamente nunca participou das discussões no CODETER”.

Neste mesmo sentido, Souza (2015, p. 180) também identificou problemas no CODETER do Território do Pontal do Paranapanema (SP), como a baixa participação dos membros (em torno de 50%) e a centralização das reuniões no município de Presidente Prudente (SP), o que dificultava a participação de representantes de municípios, como Rosana (SP), que apresenta distância de 200 km do local das reuniões. Isso para citar alguns exemplos, mas poderíamos destacar muitos problemas de participação no CODETER nos estudos realizados por pesquisadores da área de Geografia.

¹⁴⁷ Vale destacar que o prefeito de Glória de Dourados, Arceno Athas Júnior, em sua gestão (2007 a 2017), além de participar ativamente do CODETER, também apoiou a proposta do Centro de Formação Territorial e, depois da obra construída, participou e mediu formas de gestão deste espaço entre a APOMS, a Câmara Municipal de Glória de Dourados e a prefeitura.

Quanto à participação do prefeito de Glória de Dourados, em nossas pesquisas encontramos três casos de prefeitos participando do CODETER. Este no TGD, citado anteriormente no Território Cone Sul, em Visú (2013); o caso do prefeito de Iguatemi, José Roberto Arcoverde (2007 – 2015), que não participava do CODETER, mas atuava contribuindo com as mobilizações de reuniões e apoio ao desenvolvimento das cadeias produtivas em seu município, como foi o caso da cadeia produtiva leiteira; e do prefeito de Sete Quedas (MS), José Gomes Goulart¹⁴⁸ (2007 a 2015), que participava ativamente das reuniões e assembleias.

No caso de Iguatemi, o prefeito agiu estrategicamente e, além de apoiar o PTC, contratou um membro do colegiado para trabalhar no planejamento relacionado à agricultura familiar, principalmente voltado para buscar recursos nas políticas territoriais para o município. Como efeito, houve uma concentração de projetos e recursos voltados para Iguatemi, como a construção de uma sede do Território Cone Sul, onde seriam efetuadas as reuniões e assembleias do colegiado, no entanto, este prédio acabou sendo utilizado por departamentos da prefeitura.

Isto mostra que, nos programas de desenvolvimento territorial, nem sempre as práticas de buscar projetos e investimentos para o local se alteraram. Observou-se que os municípios em que houve envolvimento direto dos prefeitos são mais estagnados economicamente, fora dos eixos rodoviários centrais (rodovia 163, por exemplo) e possuem IDH baixo. Certamente estes fatores influenciaram a participação dos prefeitos, já que a demanda por desenvolvimento local é determinante para eles.

Sobre a paridade orientada, esta não se efetivou quanto à questão de gênero, conforme relato da entrevistada P1: *“Comecei a atuar em julho de 2004. Participei de algumas capacitações. No começo eu era a única mulher que estava na ativa em todas as reuniões. Eu achei que era uma política surpreendente. Comecei a secretariar as reuniões, fui me envolvendo cada vez mais. E fui trazendo mais mulheres para participar.”* Com base neste relato, podemos dizer que inicialmente a paridade sugerida não foi colocada em prática. Já na

¹⁴⁸ Sobre a importância dos prefeitos participarem do PTC, o prefeito de Sete Quedas e membro do CODETER do Território Cone Sul, José Gomes Goulart, nos relatou: “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 debatemos assuntos de vários municípios. Era Sete Quedas que demandava a resolução de 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 a coisas andem.” (VISÚ, 2013, p. 130).

composição de 2009, apresentada pelo entrevistado B2, dos 60 representantes do poder público (entre membros e suplentes), apenas 16 são mulheres, ou seja, pouco mais de 25%. Todavia houve um avanço de quando a entrevistada P1 começou a participar, quando havia apenas ela de mulher.

3.4 Recursos de PROINF destinados ao Território da Grande Dourados

O TGD, pela formação de seu colegiado e ações definidas, deu vazão para um conjunto de atividades deliberadas entre 2003 a 2014, utilizando-se da prerrogativa da participação e do poder de voto como instrumentos. Seja de apoio, como o caso da participação das universidades, por meio de projetos de extensão e pesquisa, ou como no caso direto de projetos de associações de trabalhadores e trabalhadoras. Segundo Souza (2015):

[...] o PROINF tem sua origem vinculada ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que possuía, dentre suas linhas de financiamentos, uma direcionada aos municípios que elaboravam seu Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), por meio do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) e que durou de 1997 até 2002. [...]. Desde 2003, o Programa Infraestrutura e Serviços Municipais (PRONAF-M) passou por mudanças na sua operacionalidade, aprovação de projetos e de repasse de recursos, tornando-se o Programa de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). (SOUZA, 2015, p. 234-235).

De acordo com Souza (2015), o PROINF tem sido um instrumento usado pela SDT/MDA com objetivo de promover atividades de geração de renda por meio de projetos que se enquadram nos eixos propostos nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDRS) dos territórios. De acordo com documento oficial para orientação de projetos:

A Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), operacionalizada pela SDT/MDA, tem contribuído para a qualificação de processos produtivos e econômicos da agricultura familiar nos Territórios Rurais. Parcerias com estados e municípios têm apoiado a aquisição de equipamentos e a construção de infraestrutura para a produção, beneficiamento, escoamento e comercialização de produtos da agricultura familiar. Estes resultados posicionam o PROINF como importante instrumento indutor dos processos de inclusão produtiva, de geração de trabalho e renda e de autonomia econômica de famílias e empreendimentos da agricultura familiar nos Territórios Rurais¹⁴⁹. (BRASIL – MDA, 2014, p. 2).

Neste sentido, o PROINF tornou-se um recurso de suma importância para a mobilização do PRONAF e, depois, do PTC. Antes destes programas, os CMDRs dos municípios

¹⁴⁹ Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Manual_Proinf_2014_4-de_junho_FINAL.pdf. Acesso em: 23 maio 2016.

já discutiam ações do antigo PRONAF-M, como destacado no PTRDS (2011, p. 73-75) do território da Grande Dourados.

O Território da Grande Dourados recebeu recursos oriundos do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PROINF), de 2003 a 2014, na ordem de R\$ 12.206.281,20, conforme relatório de lista de projetos divulgada pelo MDA (2016). No Quadro 4 detalhamos os valores destinados a cada município do TGD e o número de projetos.

Quadro 4 - Relação de ações via PROINF de 2003 a 2015.

Território da Grande Dourados		
Municípios	Valor	Projetos
Caarapó	1.367.102,71	8
Deodápolis	134.168,86	3
Douradina	189.050,08	3
Dourados	2.626.650,64	14
Fátima do Sul	49.301,50	1
Glória de Dourados	3.700.465,47	12
Itaporã	708.492,34	5
Jatei	287.049,24	5
Juti	439.758,34	4
Nova Alvorada do Sul	1.344.921,42	6
Rio Brilhante	1.033.807,27	11
Vicentina	325.513,33	5
Total	12.206.281,20	77

Fonte: MDA, 2016. SDT – Lista de projetos – PROINF – período 2003-2015.

Vale ressaltar que o nosso foco na pesquisa realizada não dizia respeito ao quantitativo em valores ou em números de projetos. Nosso maior interesse estava na localização das ações e seus desdobramentos enquanto propostas de desenvolvimento territorial, para então verificarmos se havia integração entre os sujeitos do TGD nas etapas de elaboração de projetos, execução das ações e manutenção das mesmas, e quais as repercussões de autonomias dos sujeitos frente ao processo estabelecido em uma política de desenvolvimento descentralizada, pautada na participação social e em parcerias.

Considerando que o território é uma base de ações e investimentos, evidentemente que quando se apresenta a subdivisão desse território, a partir da divisão municipal, observa-se que há assimetrias no que diz respeito ao número de projetos realizados e aprovados durante o período de 2003 a 2014. Assim, embora a base para realização dos projetos seja territorial, do ponto de vista da gestão racionalizada dos recursos, mantém-se a base municipal. Há que se reconhecer a dificuldade do programa e do colegiado nesse processo, pois os sujeitos participantes são, na verdade, pertencentes aos municípios; e ser de um lugar ou de outro é diferente, ainda que no mesmo território. Essas diferentes condições comparecem no número divergente de projetos: 43% dos projetos concentram-se em três municípios, sendo um deles Dourados, com 18% dos projetos.

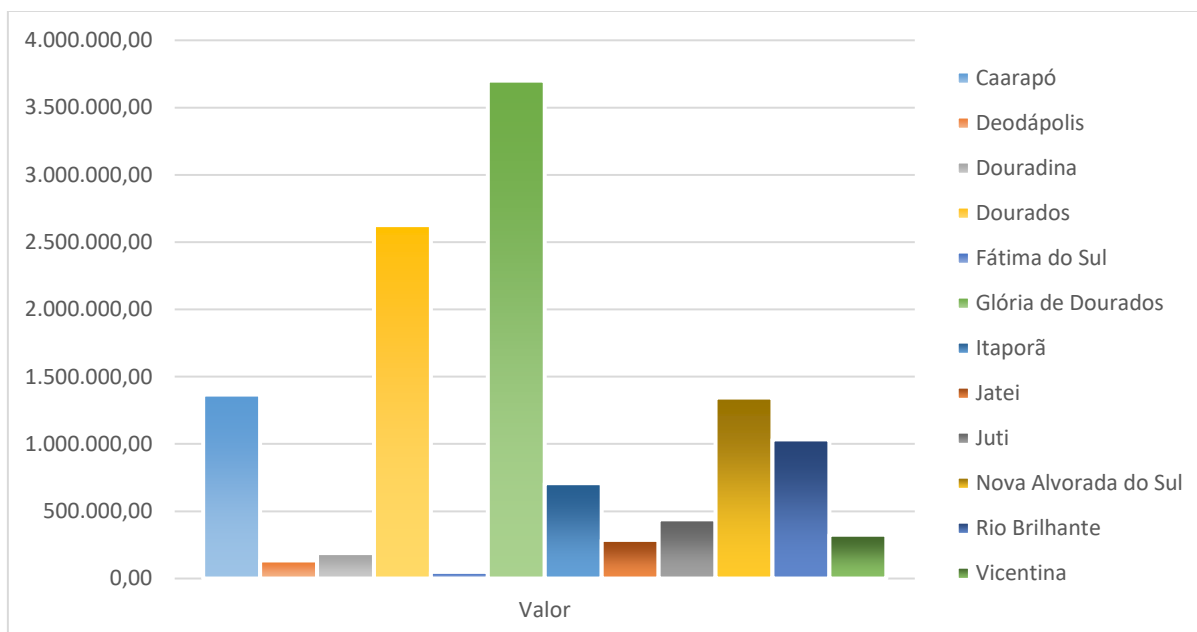
Evidentemente que na lógica territorial a população de Dourados (220.965 habitantes¹⁵⁰) é expressiva e destoa de todos os demais. Mas até mesmo por isso é interessante observar a performance de Glória de Dourados (9.981 habitantes) e Fátima do Sul (19.234 habitantes) que acumulam, respectivamente, 15,58% e 1,29% dos projetos. Percebe-se que não há uma proporcionalidade entre o número de projetos e a população de cada município. Deste modo, o número de projetos por município, não representaria a melhor referência para analisar a dinâmica das ações do TGD.

Observa-se que a distribuição dos recursos de PROINF não é proporcional. É importante apresentarmos, ainda, o panorama distributivo dos recursos para compreendermos as relações do colegiado com a proposição de projetos e a distribuição destes para cada município. Observou-se que o número de projetos não significava, necessariamente, mais recursos.

De acordo com o Gráfico 3 observa-se que Glória de Dourados, embora tenha ficado em terceiro lugar em número de projetos, foi o município que mais recebeu recursos do PROINF. Recebeu um milhão de reais a mais que Dourados, número um em quantidade de projetos e em população. Fátima do Sul, segundo município em números de projetos, obteve o último lugar em termos de investimentos.

¹⁵⁰ Estimativa IBGE/2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/dourados/panorama>. Acesso em 15/02/2019.

Gráfico 3 - Recursos de PROINF destinados ao TGD de 2003 a 2014.



Fonte: MDA, 2016. SDT – Lista de projetos – PROINF – período 2003-2015.

No caso de Dourados, pela centralidade e por ser um polo regional consolidado, entendemos como natural esta concentração, já que é o município do TGD que possui a maior população. Além disso, destaca-se por ter estruturas de pesquisa e apoio instaladas, como é o caso das universidades públicas (UFGD e UEMS) e a EMBRAPA, que são entes com grande capacidade de auxiliar na elaboração de projetos e captação de recursos.

Compreender a distribuição de projetos pelo TGD implica em observarmos as disputas entre os sujeitos para além de aspectos quantitativos. Entendemos que, para explicar as ações do TGD, é necessário ouvirmos as versões de explicações dos sujeitos que integram o CODETER.

4 REPERCUSSÕES DO PTC E DO PRONAT NO TERRITÓRIO DA GRANDE DOURADOS

Neste capítulo, trataremos das ações implementadas por ocasião dos programas no escopo da abordagem territorial de desenvolvimento, planejadas e executadas no Território da Grande Dourados. Devido ao desmonte do Estado impulsionado pelo golpe de 2016, que exterminou o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e pelo fato deste mesmo território não ter sido contemplado com projeto de NEDET, isto em 2014, quando a gestão passou a ser feita por docentes extensionistas das universidades, via CNPQ, o movimento de organização do CODETER do TGD começou a “terminar” antes do fim. O movimento foi se esvaziando, o que resultou no comprometimento em relação ao que tínhamos planejado para o nosso trabalho de campo.

Isto dificultou sobremaneira a localização dos sujeitos e a realização de entrevistas diretamente nas propriedades dos agricultores familiares, nas aldeias/reservas, ou no quilombo. O fato de não terem ocorrido mais as reuniões do CODETER impossibilitou encontrar estes sujeitos. Assim, fizemos a maioria das entrevistas em prefeituras e nas instituições parceiras dos programas, como AGRAER, associações, cooperativas e também junto a alguns poucos agricultores familiares.

Mesmo com essa dificuldade, invariavelmente, perguntamos a todos os entrevistados: o PRONAT e o PTC permitiram alguma melhoria de vida aos agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas? As respostas eram no sentido de que sim, mas quando perguntávamos: quem é este agricultor familiar, indígena ou quilombola que teve melhoria de vida? Posso falar com eles? Os entrevistados não sabiam indicar com quem falar e nem onde havia ocorrido tal processo de melhoria. Geralmente havia a indicação de alguns sujeitos que tinham se destacado em suas atuações junto ao CODETER, representando associações, cooperativas ou movimentos sociais. Fomos então falar com estas pessoas.

Estas tentativas nos levaram a refletir sobre a proposta de desenvolvimento territorial pelos programas, como apresentada nos capítulos anteriores. Ou seja, poderíamos estar fazendo as perguntas de forma equivocada, já que o objetivo do TGD seria de integrar os processos, as ações e permitir a inclusão dos mesmos nos processos produtivos e de mercado. Assim, concentramos a nossa atenção no que havia sido planejado e as respectivas repercussões em ações efetivas.

Todavia, continuávamos a perguntar aos “atores” que participaram do movimento do CODETER, ao longo de mais de dez anos, sobre estes agricultores que tinham ligação com os programas, mas conseguimos muito pouco acesso a estes sujeitos. Desta forma, a pesquisa sofreu alterações e passamos a estudar as falas dos sujeitos que entrevistamos, geralmente representantes de prefeituras, de associações, órgãos de assistência técnica e verificamos que havia uma complexidade maior nas ações que foram planejadas e definidas pelo CODETER do TGD. Elas ultrapassavam as “fronteiras” do próprio CODETER; nem mesmo este tinha controle sobre muitas dinâmicas que nasceram deste próprio espaço.

Entendemos que “as pesquisas em Geografia Humana abordam, em muitos casos, questões que não podem ser mensuradas, pois trabalham com elementos subjetivos, consequentemente, o trabalho de campo não pode ter a pretensão de verificar ou comprovar, e sim de aprender novas realidades.” (CHELOTTI e PESSOA, 2009, p. 453). A discussão sobre o trabalho de campo na Geografia se revigora incorporando novas dimensões, como o simbólico, o imaterial, e não somente se prendendo a elementos da dimensão visível. Portanto, o trabalho de campo está carregado de subjetividades que são trazidas pelo pesquisador, e nem sempre suas expressões condizem com a “realidade” do objeto estudado.

O material que obtivemos em nossos trabalhos de campo foi constituído por fotografias, entrevistas gravadas, observações anotadas e materiais impressos fornecidos pelos entrevistados, tais como atas, livros e *folders*. Como já mencionamos, não conseguimos visitar um número de agricultores familiares que possibilitasse uma boa amostragem para fazermos questionamentos pontuais, em que se pudesse trabalhar as respostas de forma estatística. Por esta razão, optamos em concentrar esforços nas entrevistas gravadas, com autorização de cada sujeito, e, para analisar as informações, nos baseamos em técnicas de análise de discurso¹⁵¹.

¹⁵¹ Segundo Orlandi (2009, p. 26), “a Análise de Discurso visa fazer compreender como os objetos simbólicos produzem sentidos, analisando assim os próprios gestos de interpretação que ela considera como atos no domínio simbólico, pois eles intervêm no real do sentido. A Análise de Discurso não estaciona na interpretação, trabalha seus limites, seus mecanismos, como parte dos processos de significação. Também não procura um sentido verdadeiro através de uma ‘chave’ de interpretação. Não há esta chave, há método, há construção de um dispositivo teórico. Não há uma verdade oculta atrás do texto. Há gestos de interpretação que o constituem e que o analista, com seu dispositivo, deve ser capaz de compreender.” (ORLANDI, 2009, p. 26).

4.1 Movimentos e reflexos da participação social no TGD

O PRONAT e o PTC propõem a integração entre as três esferas de governo para a viabilização de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento territorial. Cada esfera desempenharia funções pré-determinadas juntamente com a sociedade civil organizada. Apesar do planejamento das atividades de cada esfera e de suas atuações em cada território estipulado, vários empecilhos sucedem desta “engenharia” de trabalho em “equipe”.

Na inter-relação esperada entre as esferas de poder, ao governo federal caberia a execução do PRONAT e do PTC por intermédio de um delegado do MDA em cada estado. Para isto, o MDA aproveitou a capilaridade de outros órgãos federais distribuídos pelo país aproveitando a estrutura física e logística.

Em Mato Grosso do Sul, a delegacia do MDA foi instalada junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Visitamos o referido escritório em 2015, durante um trabalho de campo, com a finalidade de entrevistar o delegado em exercício. A função do delegado era implementar os programas de desenvolvimento territorial, possibilitando a organização e a delimitação dos territórios, o acompanhamento das ações e das relações entre os “atores” do poder público e da sociedade civil organizada.

Os estados atuavam por intermédio das políticas já estabelecidas em seus planejamentos, voltados para a agricultura familiar, e utilizando a infraestrutura de órgãos de apoio, a exemplo de Mato Grosso do Sul, como a AGRAER – Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural –, que atuou diretamente nos CODETERs, com apoio técnico.

Já os municípios têm o papel de acompanhar mais diretamente os programas e atuar diretamente nos colegiados para discutirem propostas de desenvolvimento territorial. Vale ressaltar que, no caso do PRONAT e PTC, o fato de um município fazer parte de algum “território” abre um leque de oportunidades em relação aos recursos destinados a estes programas. A participação em um dado território, para além do benefício da inclusão do município em um programa voltado para a agricultura familiar, possibilita o angariamento de recursos via apresentação de projetos em chamadas públicas e poder político de negociação com deputados e senadores.

Observa-se que o PRONAT e o PTC promoveram um movimento de articulação de forças expressas por sujeitos que já estavam organizados em algum tipo de associação,

movimento social, ou que pudessem compor estes grupos que ganharam evidência no Brasil, no final dos anos 1980 com a Constituição de 1988. Isso se expressa pela composição do seu colegiado¹⁵².

A proposta do PTC era promover ações integradas a partir de um coletivo organizado sob a forma do território. A análise é que as ações realizadas anteriormente, no âmbito das políticas governamentais, estiveram sempre desarticuladas, sendo os investimentos normalmente vinculados a influências políticas mediadas por vereadores, prefeitos, deputados, enfim, lideranças políticas que não abriam mão de apresentarem e entregarem tais ações. Era a classe política exercendo sua capacidade de formação de curral eleitoral na cena política, normalmente pouco preocupada com os resultados, ou mesmo com a capacidade efetiva de fazer valer os recursos públicos despendidos nas ações. Asfaltos, pontes, compra de equipamentos, projetos isolados, sempre compareciam como oportunidades pontuais, com baixa capacidade de ampliação e geração de renda a longo prazo. Conforme destacado no PTDRS, sobre a participação social no TGD:

No ano de 2003 a visão era investir em estruturas de apoio aos municípios (tanques de resfriamento de leite, máquinas); já em 2007/2008 o surgimento de projetos inovadores com visão territorial. (Laboratório de Estudos Territoriais, Centro de Formação, Central de envasamento de mel, Consórcio intermunicipal, Escola Família Agrícola), demonstram o amadurecimento dos atores sociais. (BRASIL, 2011, p. 69).

Observa-se que houve um processo de construção da participação social, inicialmente, quando a ideia dos territórios ainda era embrionária; as ações eram pontuais e de concentração local. Depois, de acordo com o PTDRS (2011), já no PTC, os projetos teriam sido mais “territoriais”, pensados para formar cadeias produtivas e envolver vários sujeitos nos processos de agregação de valor etc.

Neste sentido, a perspectiva territorial possibilitou pensar o desenvolvimento do território de forma conjunta e não de forma individualizada, de acordo com os interesses de cada localidade, por intermédio de apadrinhamentos com políticos. Este formato de planejar ações que contemplam vários sujeitos fica expresso no dizer do entrevistado A1, e comparece como a condição de implementação do PRONAT e PTC: “o território traz a oportunidade da

¹⁵² O colegiado territorial de desenvolvimento – CODETER - é “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).

base conversar, construir projetos de desenvolvimento, construir consensos e investir em projetos mais estruturantes para o desenvolvimento daquela região.” (A1, 2016).

Ao utilizar a palavra território ao invés dos termos referentes aos programas, A1 remete ao conceito que incorporou das propostas de desenvolvimento territorial no TGD, demonstrando que se tratava de ações baseadas na participação social.

Em Mato Grosso do Sul, outros programas locais com base em participação coletiva, demandados por movimentos sociais, já haviam sido implementados, como é o caso do Programa de Verticalização da Pequena Produção Agropecuária - PROVE¹⁵³ Pantanal. Trazido para o estado inicialmente pela prefeita de Mundo Novo (MS), Dorcelina Forlador (citada anteriormente como liderança de movimentos sem-terra, assassinada em pleno mandato), depois foi implantado durante o governo José Orcírio dos Santos – Zeca do PT – (1999-2007), pelo Decreto Estadual Nº 9983/00 de 17/07/2000. O PROVE Pantanal baseou-se no programa homônimo – PROVE –, desenvolvido para o Distrito Federal, na gestão do governador Cristóvam Buarque (1995-1998).

O PROVE Pantanal destacou-se como um importante certificador de produtos diretos do produtor para o mercado. Contudo, muitas vezes o produtor não conseguia fazer chegar o produto ao destino de comercialização devido às condições das estradas, ou não tinha capacidade de competir com o produto da indústria ou, ainda, com outros concorrentes com custo menor, além das questões burocráticas tão difíceis para o pequeno e descapitalizado produtor. Para Abreu (2008, p. 131), o programa cumpria seu papel de orientação aos produtores quanto à produção e gestão, promoção de aprendizado e ampliação de renda; mas, por outro lado não dava “conta de resolver problemas como o do transporte da produção e de mercado de consumo”.

O PROVE foi uma política governamental que não se consolidou enquanto política pública porque foi colocada em esquecimento e desestruturada com a mudança de governo, do Partido dos Trabalhadores, sob o comando de José Orcírio Miranda dos Santos por dois mandatos (1999 a 2007), para o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (atual MDB), que teve à frente André Puccinelli, também por oito anos (2008-2015). O PROVE seria banido,

¹⁵³ Para aprofundamento: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexao-local/04_cl_2006_projeto_prove.pdf. Acesso em: 21 dez. 2018.

sobretudo pela sua vinculação com o governo anterior, ainda que o governo Puccinelli tenha coexistido com os governos Lula e Dilma e com a criação da política territorial, aqui em discussão.

Outros programas estaduais de indução de desenvolvimento a frações de classes excluídas foram criados no governo do Zeca do PT (José Orcírio dos Santos), como o Programa MS Solidário e o Programa Tupã. O Programa Tupã foi instituído pelo Decreto Nº 11.492, de 3 de dezembro de 2003. Segundo Corrêa (2008):

O Programa Tupã I – Programa de Apoio à Produção Autossustentável das Comunidades Indígenas e Negras Rurais de Mato Grosso do Sul – foi um conjunto de projetos propostos pelo Governo do Estado, através da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (SDA) e Instituto de Desenvolvimento Agrário, Assistência Técnica e Extensão Rural – IDATERRA, que seriam desenvolvidos nas comunidades para apoiá-las em seu desenvolvimento. O nome Tupã I foi uma homenagem a Marçal de Souza (Tupã I) e significa “Pequeno Deus”. (CORRÊA, 2008, p. 196-197).

O Programa *Tupã I* visava valorizar a cultura indígena e quilombola, suas tradições, culturas, e possibilitar autonomia por meio de geração de renda e outras possibilidades de agricultura, como a agroecologia, promovendo o “desenvolvimento socioeconômico, com geração de renda, segurança alimentar e produção agroecológica” (CORREA, 2008, p. 197). Os programas estaduais institucionalizados na gestão no governo Zeca do PT são notadamente precursores dos programas, em nível nacional, que vieram a partir de 2003.

Observa-se que há uma similaridade entre os programas estaduais *PROVE Pantanal*, *MS Solidário* e *Tupã I*, e os programas nacionais, PRONAT e PTC quanto à orientação aos agricultores familiares, ao fomento, à produção, à gestão (organização em associações e cooperativas) e à agregação de valores à produção. A principal mudança que se nota no PRONAT e PTC é a ênfase na participação social, colocando os sujeitos como protagonistas do desenvolvimento. Mesmo com as limitações que teve, o PROVE Pantanal pode ser considerado um marco para a estruturação da agricultura familiar sul-mato-grossense; soma-se a isso o fato de ter sido um programa trazido por uma liderança sem-terra, que compreendia os dilemas da sua gente.

No caso do PTC, o espaço político de proposições e debates materializou-se pelo CODETER e não por políticas individualizadas. Por isso, consideramos que as ações que mais representam o território são aquelas que foram debatidas, planejadas e implementadas com o conhecimento dos sujeitos envolvidos no coletivo, conforme apresentaremos a seguir.

O dizer do entrevistado A1 sobre a definição de um município “*mais estratégico, mais centralizado para construir uma central do território*” evidentemente carrega a utopia presente na base argumentativa do próprio Programa Territórios da Cidadania, qual seja, de que é possível se buscar soluções coletivas a partir do estabelecimento de consensos. Um dos elementos de crítica possível é justamente a condição real para essa realização no âmbito da sociedade capitalista.

A materialização de ações no bojo da proposta de desenvolvimento territorial em pauta, evidentemente é um grande desafio como uma função para o Estado (capitalista) e para o governo. Enquanto programa, não é tarefa somente governamental ou composta por processos simplificados; ao contrário, trata-se de um processo complexo e depende de negociação/concertação entre o poder público (de diferentes governos) e a sociedade civil organizada, sob a forma de movimentos sociais fundamentalmente de resistências, mas não apenas. Nota-se que há sempre cooptações e tomada de poder pelas frações dominantes da sociedade que, diretamente ou por meio de representantes, controla os rumos das ações a serem implantadas, ou simplesmente atuam para que as políticas para sujeitos das frações dominadas não sigam em frente.

Nesse sentido, o crivo, as definições, os encaminhamentos das ações e a avaliação de seus resultados são tarefa do colegiado e, conseqüentemente, do campo da política que comparece no âmbito do CODETER também como arena de disputas, conflitos e contradições travadas no seu interior, e tecnicamente finalizando como conciliação de embates entre classes. O processo significaria, então, que cada ação foi discutida, projetada, votada, acatada e executada em conjunto com os três poderes e a sociedade civil organizada.

Especificamente, no caso do TGD, nos debruçamos sobre ações executadas, com base no histórico de aplicação do PRONAT e do PTC no TGD, e seus desdobramentos. No entanto, com o desmonte das políticas governamentais, houve, também, certo descuido por parte de membros do CODETER quanto à manutenção de documentos como atas, por exemplo. Trata-se de documentos que não ficavam sob a responsabilidade de uma das prefeituras, mas sim do núcleo diretivo do colegiado, que deveria manter os arquivos.

Ao buscarmos estas informações tivemos acesso a poucos documentos. Para sermos exatos, acessamos três atas do CODETER do TGD e todas elas de períodos mais recentes (pós 2010). Solicitamos atas mais antigas aos coordenadores anteriores, articuladores e vários

membros do CODETER, que, em geral, apontavam para que procurássemos “determinado sujeito”. Quando solicitávamos informações ao sujeito indicado, este também indicava outro. Não havia uma definição de quem era o responsável pelo arquivamento das atas, apesar da indicação apontar para o núcleo diretivo. Esta foi mais uma razão para tomarmos a decisão de considerar atenção em algumas ações que se repetiam na fala dos sujeitos.

A partir de 2016, com o processo de afastamento e posterior *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, vimos ir à bancarrota a política de desenvolvimento territorial do governo federal, mesmo com a aprovação do Plano Plurianual (2016-2019), cuja temática do desenvolvimento regional e territorial e recursos estavam previstos. Veja-se o excerto do PPA “Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social” (2016-2019):

Programa Desenvolvimento Regional e Territorial, o mais representativo nos Temas Especiais em termos de recursos (R\$ 256 bilhões, com destaque para o crédito e o gasto tributário), visa à redução das assimetrias no território e conta com Metas como: organizar a estratégia de intervenção do governo federal em consonância com os planos estaduais de faixa de fronteira; apoiar 239 territórios rurais com um conjunto de políticas públicas integradas e territorializadas, com participação social; beneficiar 15.000 famílias com ações territorializadas voltadas ao combate à pobreza no semiárido do Nordeste; e emitir gratuitamente 1.000.000 de documentos civis, trabalhistas, jurídicos e fiscais em territórios rurais. (BRASIL, PPA, 2015, p. 53).

De acordo com o PPA em pauta, o governo federal, sob a presidência de Michel Temer e também no primeiro ano de Jair Bolsonaro, ainda que sob alterações, precisaria minimamente considerar a dimensão territorial, buscando articulação entre os colegiados e outras instâncias de participação, como é o caso dos conselhos (local – estadual - nacional), além de formação para os participantes dos colegiados, sobretudo no tocante à própria elaboração, gestão e implementação de ações. Outro aspecto que chama atenção é o foco de projetos envolvendo juventude, mulheres e povos, comunidades tradicionais e assentados de reforma agrária:

Na perspectiva da dimensão territorial com ênfase no meio rural, coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em parceria com outros entes e órgãos federais, esse programa visa consolidar o modelo de gestão social nos territórios rurais, que aqui são compreendidos não apenas como espaço físico, mas como construção social resultante das relações entre os atores sociais e instituições, públicas e privadas, com vistas à promoção do desenvolvimento em todas as suas dimensões.

O Programa prevê apoiar as instâncias de gestão social da política territorial com ênfase na maior inserção da Juventude, Mulheres e Povos e Comunidades Tradicionais, assim como promover a participação dos assentamentos da reforma agrária nesses espaços.

Prevê também fortalecer a articulação entre as instâncias territoriais e Conselhos Municipais, Estaduais e o Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, garantindo uma maior sinergia na gestão social das políticas públicas e ainda apoiar metodológica e operacionalmente a elaboração de planos estaduais e territoriais de desenvolvimento rural sustentável e solidário.

Outro objetivo em questão visa promover a qualidade de vida e a inclusão sócio produtiva por meio da implantação, ampliação e modernização da infraestrutura e serviços nos territórios rurais com estímulo a projetos que beneficiem Mulheres, Juventude e Povos e Comunidades Tradicionais. [...]

O Programa atuará também para ampliar direitos das mulheres no campo, garantindo maior participação na gestão dos territórios, cidadania por meio de emissão de documentos civis, fomento à organização produtiva com vistas à promoção de sua autonomia.

Por fim, promoverá as capacidades e competências da população nos territórios rurais para melhor atuação dos atores sociais na formulação, planejamento e implementação de políticas públicas, garantindo a valorização dos saberes locais e a ampliação do acesso à informação, conhecimentos e tecnologias em especial pela integração das Casas Digitais nesses territórios rurais.

O Programa Temático Desenvolvimento Regional e Territorial está associado à Diretriz Estratégica: Redução das desigualdades regionais e intrarregionais e promoção do desenvolvimento territorial sustentável, respeitando as identidades e a diversidade cultural. (BRASIL, PPA, 2015, p. 191-193, grifo nosso).

Assim, ao considerar que a diretriz estratégica “Redução das desigualdades regionais e intrarregionais e promoção do desenvolvimento territorial sustentável, respeitando as identidades e a diversidade cultural” se tornaria de difícil manutenção diante dos encaminhamentos e cortes orçamentários do governo pós-*impeachment*, o que restou foi o esfacelamento das políticas voltadas para sujeitos excluídos/dominados, durante e pós-golpe de 2016. No PPA 2016-2019, percebe-se uma junção de políticas de desenvolvimento regional e o territorial.

Com o desmonte do Estado, é impossível constatar reflexões mais substanciais deste PPA. Porém, o Programa de Desenvolvimento Regional e Territorial indica uma orientação daquela argumentação que fizemos no capítulo 2, sobre o governo Luiz Inácio Lula da Silva ter apontado caminhos de desenvolvimento que se inter cruzariam em diversas dimensões para possibilitar condições de superar desigualdades sociais e alcançar o desenvolvimento no contexto nacional, produzindo resignificação de Brasil desenvolvido, mesmo com o esvaziamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e sem a aprovação da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) .

Esta ressignificação também é expressa pelos PPAs dos governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, que, juntos, somam 16 anos de planejamento. No dizer de Santos e Geraldini (2017), eles possuem direcionamentos semelhantes, tais como:

[...] induzir crescimento com redução de desigualdades; continuar o processo de mudança social com inclusão e cidadania; sustentar a redução da pobreza e das desigualdades sociais mais marcantes; redução das desigualdades de renda e desigualdades regionais como desafio para as próximas décadas; continuidade e ampliação do escopo da redução da desigualdade de acesso aos serviços públicos; redução da desigualdade de patrimônio; redução da desigualdade regional. (SANTOS e GERALDINI, 2017, p. 5).

Contraditoriamente ao PPA em vigor, em 2019 iniciou-se um governo alinhado com a extrema direita, com compromissos firmados com setores conservadores e liberalização máxima dos mercados com destaque para a “reforma” da previdência. Este rumo tomado pelo país, com o desmonte do Estado em curso, desde o golpe de 2016, e o fato do TGD não ter sido contemplado com NEDET, facilitou uma desorganização das bases participativas do colegiado, e um descrédito generalizado tomou conta dos entrevistados.

Além dos percalços que enfrentaram durante o funcionamento dos programas, observamos que havia sensação de impotência por parte dos entrevistados, que externaremos ao longo da apresentação das ações implementadas, na possibilidade de algum dia a política de desenvolvimento territorial retornar com o mesmo vigor.

Uma das ações destacadas com frequência pelos nossos entrevistados foi o Agrofuturo, que, na verdade, trata-se do Núcleo Piloto de Informação e Gestão Tecnológica para a Agricultura Familiar, um dos eixos do Programa Agrofuturo, o componente 3. Trata-se, na verdade, do Núcleo Piloto de Informação e Gestão Tecnológica para a Agricultura Familiar, um dos eixos do Programa Agrofuturo, o componente 3. Este programa, criado por um acordo de parcerias já históricas entre o governo brasileiro e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, foi conduzido pela Embrapa. O financiamento foi decorrente de um empréstimo¹⁵⁴ do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ao Governo Brasileiro (EMBRAPA, 2007).

¹⁵⁴ Contrato de Empréstimo nº 1595/OC-BR. Maiores informações em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=97&data=30/10/2008&captchafield=firstAccess>. Acesso em: 15 jan. 2019.

Para executar este componente do Programa Agrofuturo, foi produzido um estudo publicado em 2007, denominado *Linhas de Base*¹⁵⁵, em que se buscava conhecer as dinâmicas territoriais em três territórios da cidadania: o Território da Grande Dourados (MS), o Território do Sisal (BA) e o Território do Nordeste Paraense (PA). O TGD foi destacado como um dos territórios mais relevantes no contexto nacional em razão do total de recursos destinados.

Referindo-se a esse estudo, de acordo com o entrevistado A1:

Quando terminou o primeiro ano do Territórios da Cidadania, foi feita uma avaliação. O Território da Grande Dourados, no Brasil, foi um dos que mais conseguiram aplicar dinheiro, entre o programado e o realizado. Foi 116% a aplicação de recursos da matriz do Territórios da Cidadania. E teve um motivo para chegar nestes 116%. Foi o investimento que estava sendo feito na UFGD. Do Ministério da Educação, não sei de onde é que veio o dinheiro para construir aqueles prédios, veio uns 70 ou 80 milhões e foi investido lá nos prédios. E essas ações entrou dentro da matriz dos Territórios da Cidadania. E território que não tem universidade sendo construída, batalhou, batalhou, mas não teve aplicação. E o nosso, nós nem sabíamos o que a UFGD estava fazendo. Mas a UFGD estava dentro do território, e isso entrou na matriz. De repente nós somos uns dos mais eficientes no Brasil em termos de aplicação dos recursos planejados e realizados. Mas por essa carona aí da UFGD. (A1, 2016, grifo nosso).

Quanto ao exposto pelo entrevistado A1 sobre o impacto da UFGD nos montantes de recursos do PTC, é preciso lembrar dos 22 ministérios que foram agrupados ao programa. Não quer dizer que o resultado realizado por este programa seja relativo a ações do CODETER; portanto, se o programa fosse o PRONAT, ligado apenas ao MDA, estes recursos investidos na UFGD não seriam computados ao TGD. Por este aspecto, pode-se dizer que há uma contradição e, mesmo, confusão na junção ministerial feita.

Ainda que os investimentos da implantação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), entre 2006 e 2007, tenham dado volume aos recursos do PTC no TGD, há que se reconhecer que não eram as ações desenvolvidas no interior da UFGD relacionadas diretamente aos sujeitos e definições do CODETER, o que explica a surpresa demonstrada pelo entrevistado A1 e membro do colegiado. Mesmo assim, este fato colocou o TGD entre os territórios mais “produtivos” do Brasil. A qualificação está relacionada à relação entre o recurso disponibilizado pelo governo federal, via orçamento anual, e a capacidade de realização do orçamento, via empenho do recurso, o que significa que o orçamento foi recebido e usado, garantindo o selo de eficiência em questão.

¹⁵⁵ Acesso ao estudo *Linhas de Base* na íntegra. Disponível em: https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Repositorio/linha+de+base+final_000h6qpvyua02wx7ha0bjxel51jz3mgz.pdf. Acesso em: 15 jan. 2019.

Não há dúvidas quanto ao impacto da UFGD para o território inscrito, inclusive, no nome da universidade: Grande Dourados. Houve parcerias do Ministério da Pesca, Abastecimento e Aquicultura com esta universidade para atender ao TGD e projetos de extensão de NEDET para atender aos Territórios da Cidadania e desdobramentos que estão relacionados com ensino, pesquisa e extensão de atividades e temas ligados à agricultura familiar. Todavia, como mencionado anteriormente, procuramos concentrar esforços nas ações discutidas no CODETER, ou em desdobramentos destas discussões.

O critério da discussão das ações pelo CODETER, permite uma aproximação com os pressupostos do PTC de do PRONAT, de contemplar o maior número de sujeitos em um território, a partir de ações que desencadeiem um processo dinâmico de desenvolvimento territorial.

Nesse sentido, os dados da UFGD, utilizados no Estudo Linhas de Base¹⁵⁶ da EMBRAPA, parecem apresentar um problema de metodologia, uma vez que não se encaixariam exatamente como ação específica do PTC no TGD. No entanto, ao que parece, a eficiência detectada, do ponto de vista do processo e do conjunto do programa, certamente foi positiva para o próprio CODETER, que parece ter recebido bem a manobra que os dados e a metodologia permitiram.

O CODETER tem papel fundamental nas políticas de abordagem territorial. É responsável pelas discussões das demandas e planejamentos de estratégias a serem adotadas para promover o pretense desenvolvimento “sustentável”. Por isso priorizamos focar as ações do PRONAT e PTC que tenham sido decididas no colegiado, ou seja, principalmente aquelas ações que foram executadas com recurso do PROINF.

Sob essa perspectiva, entre os anos de 2003 e 2014 levantamos 77 ações do PRONAT e do PTC. O montante em recursos foi de R\$12.206.281,20¹⁵⁷, sendo a maioria destes recursos empregados em ações nos municípios de Glória de Dourados e Dourados, conforme demonstrado pelo Gráfico 3.

¹⁵⁶ Disponível em: https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Repositorio/linha+de+base+final_000h6qpvvua02wx7ha0bjxel51jz3mgz.pdf. Acesso em: 15 jan. 2019.

¹⁵⁷ Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA, 2016. Disponível em: http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno_territorial_047_Grande%20Dourados%20-%20MS.pdf. Acesso em: 14 mar. 2019.

Como destacamos no capítulo anterior, há uma concentração de recursos do PROINF em alguns municípios (Gráfico 3). Pela explicação de vários entrevistados, é porque em Glória de Dourados teria concentrado uma espécie de centro de desenvolvimento territorial, o que abordaremos mais a frente, e Dourados seria o município que concentraria esforços na comercialização dos produtos da agricultura familiar.

No entanto, percebe-se por estas concentrações de ações a importância política do CODETER no planejamento e distribuição das ações. Em Glória de Dourados, onde se concentraram recursos para formação e disseminação de desenvolvimento territorial, está localizada uma das associações mais ativas no TGD, a Associação dos Produtores de Orgânicos de Mato Grosso do Sul (APOMS), que foi convidada a participar do movimento do PRONAT, desde a composição do CIAT. Desta forma, entendemos que o fato de Glória de Dourados concentrar os investimentos do TGD está intimamente relacionado com a atuação da APOMS.

Percebemos, ainda, que as dinâmicas de desenvolvimento territorial podem ir além daquelas ações ancoradas no PROINF, que são decididas no espaço do colegiado. Isso porque algumas ações que foram implementadas por grupos do poder público, ou mesmo organizados em associações e cooperativas, começavam em debates no CODETER que possibilitavam a concretização das ações por meio de outros encaminhamentos. Um exemplo são as chamadas públicas e editais específicos destinados aos municípios, que podiam ser aproveitados e transformados em ações de repercussão nos programas de desenvolvimento territorial. Da mesma forma, iniciativas de cooperativas ou associações, representando a sociedade civil, possibilitam a materialização de ações que começaram a ser discutidas no âmbito do Colegiado, mas concretizaram-se por vias não governamentais.

Entendemos que estes desdobramentos, para além das ações de PROINF, decididas no colegiado, precisavam ser consideradas, em nossa análise, já que a proposta do PRONAT e do PTC é de possibilitar que os sujeitos se desenvolvam pelas vias de inserção no mercado, numa relação de produção, gestão, assistência técnica e comercialização.

Assim, sistematizamos as ações num esforço de diferenciar as ações planejadas e executadas no âmbito do CODETER do PRONAT e do PTC, de ações que são reflexo do exercício da política territorial no TGD. Destaca-se também o fato do TGD ter sido transformado de Território Rural, para Território da Cidadania em 2007, passando a integrar o PTC e não mais o PRONAT.

Com este fato, segundo os relatos das entrevistas, gerou-se uma expectativa grande entre os participantes do CODETER porque houve a ampliação dos recursos do programa por conta da aglutinação de vários ministérios. No entanto, deixamos claro que o objeto de nossa pesquisa continuou sendo as ações planejadas e executadas pelo CODETER, e as ações decorrentes do movimento do colegiado. Isto porque, quando o TGD ganhou *status* de Território da Cidadania, houve um entrelaçamento de ações de vários ministérios que são computadas como ações do PTC.

Falando dos efeitos práticos deste agrupamento ministerial em torno do PTC, entendemos que estas várias frentes de atuação foram aproveitadas mais como plataforma de gestão de recursos do que como um programa de desenvolvimento territorial. Por exemplo, em 2008, foram aplicados R\$ 9,3 bilhões de recursos ao PTC e foi apresentado um planejamento de investimento da ordem de R\$ 23,5 bilhões em 2009 (BRASIL, 2009, p. 7)¹⁵⁸. Ressalta-se que estes montantes englobam as ações de todos os ministérios integrados ao PTC, como, por exemplo, o Bolsa Família.

Neste sentido, só os recursos do Bolsa Família computados aos investimentos no PTC já impactam substantivamente o valor total. Por isso, em nossa pesquisa delimitamos a concentração de esforços naquelas ações de recursos via PROINF e decisão local (pelo colegiado ou ação isolada nos municípios ou de organização da sociedade civil). Além disso, concentramos atenção naquelas ações mais citadas nas entrevistas pelos participantes do CODETER como as mais relevantes para a nossa análise, para considerar a percepção dos sujeitos-fins dos programas: agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas.

Para abordar estas ações do PTC criamos uma subdivisão em três grupos temáticos, que chamamos de: a) *ações didáticas*, b) *ações de base política* e c) *ações-aprendizado*.

Construímos esta metodologia com base nos relatos dos membros do CODETER do TGD, que, em entrevistas, falaram sobre o processo de desenvolvimento territorial desencadeado pelo PRONAT e PTC e, a partir destas informações, foi possível compreendermos a complexidade que é a análise destes programas. Desta forma, esta classificação das ações permitiu apresentar a nossa análise das políticas de desenvolvimento

¹⁵⁸ Revista Territórios da Cidadania. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/3638134.pdf>. Acesso em 13 jan. 2019.

territorial no TGD considerando os desdobramentos e repercussões, para além de uma única matriz de análise (somente o PROINF, por exemplo).

4.2 Narrativas dominantes e dominadas: entre os discursos e o fazer dos sujeitos do CODETER no TGD

A representatividade no CODETER é igual entre poder público e sociedade civil organizada, ou seja, o voto destes dois grupos possui o mesmo peso. No entanto, a pesquisa demonstrou que a atuação do poder público foi mais presente no TGD do que os demais segmentos.

Evidentemente, não é tarefa simples a organização de um colegiado em qualquer situação, mas isso se torna bem complexo quando se lida com representantes de 12 municípios, principalmente agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas.

Além dos diferentes interesses e concepções, é preciso mobilização logística e de recursos para oferecer condições de transporte para estes sujeitos participarem das reuniões e assembleias. Até 2013, a gestão e a mobilização das atividades do CODETER ficavam ao encargo de entidades parceiras (ONGs) que gerenciavam recursos de transporte, alimentação e a organização dos eventos, em “sintonia” com o(a) coordenador(a) de cada território, e assessores, que prestavam serviços ao MDA.

Este modelo de organização foi suspenso por conta de problemas com prestação de contas por parte destas ONGs, no começo dos anos 2010¹⁵⁹. Além disso, antes destes problemas virem à tona já havia insatisfação por parte de membros de colegiados com as tais “entidades parceiras”, que não cumpriam o papel de viabilizar a ocorrência sistemática de reuniões (VISÚ, 2013, p. 138).

Em 2014 iniciou-se uma etapa de organização dos territórios, por meio de projetos, via CNPQ. Com isso, a gestão de recursos e atividades acabou transferida para os chamados “Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial” (NEDET), coordenados por professores universitários, envolvendo diferentes instituições de ensino superior como a UEMS, UFGD e, também, a UFMS.

¹⁵⁹ Em trabalho de campo no Território Cone Sul (MS), no município de Iguatemi, em 2 de dezembro de 2011, participamos de uma reunião com o CODETER e identificamos narrativas que destacavam o problema com a destinação dos recursos para os colegiados em Mato Grosso do Sul.

No caso do TGD, foi decidido que a UEMS proporia o projeto; no entanto, uma semana antes de fechar o edital, a UFGD recebeu um comunicado de que a universidade havia desistido de concorrer. Desta forma, um grupo de docentes da UFGD foi comunicado sobre esta demanda e cadastrou um projeto junto ao CNPQ para esta finalidade. No entanto, o projeto enviado foi reprovado por não contemplar um dos critérios de exigência do edital: a questão de gênero.

Uma das questões que explica o envolvimento de universidades, com participação de pesquisadores ligados a temáticas como assentamentos, extensão rural, política pública, questão indígena e agrária, envolveu, entre outras, a dificuldade de organização dos territórios e, principalmente, controle dos recursos que passariam a ser encaminhados por esses profissionais.

Assim, o PTC foi sendo alterado no caminho de sua implementação, sobretudo, no tocante a sua gestão. O fato é que a gestão de cada território acabava sendo mais ou menos eficiente em função das pessoas envolvidas, já que cada colegiado seria responsável pela definição das políticas “locais”, sob supervisão, apenas, do MDA. Assim, nos dedicamos a ouvir as pessoas envolvidas nesses processos no TGD.

Com exceção dos ocupantes de cargos ligados diretamente à SDT/MDA, com o objetivo de conseguir relatos da realidade da implementação do PRONAT e PTC no estado e também no TGD, com os demais participantes na pesquisa, nos comprometemos com a preservação da identidade dos entrevistados. Desta forma, vale relembrar os códigos adotados para citar cada grupo nesta pesquisa: (A) Associações e cooperativas; (B) Agricultores familiares; (C) Articuladores territoriais e ONGs; (I) Comunidades indígenas; (P) Representantes do poder público; (Q) Comunidades quilombolas; (U) Docentes.

Apenas como representação didática, para organizar a análise, dividimos os sujeitos conforme as siglas especificadas no Quadro 3. No entanto, ressalta-se que temos casos de sujeitos que são membros de associações e, ao mesmo tempo, são agricultores familiares, e sujeitos que representam o poder público de seu município, mas ao mesmo tempo são assentados da Reforma Agrária. Nestes casos, consideramos a representatividade em que os sujeitos estavam inscritos para exercerem no CODETER.

4.2.1 Representantes de Associações e Movimentos Sociais (A)

Os membros do CODETER que representam este grupo são basicamente agricultores familiares ligados a associações ou movimentos sociais. Uma das premissas da política territorial de desenvolvimento era justamente potencializar a organização da sociedade civil. Em certa medida, a participação de organizações já existentes no TGD facilitou a disseminação da ideia e a implantação dos programas de governo voltados para a referida política. Eram grupos que já tinham um grau de conhecimento e de cultura em atividades ligadas à participação social ou associativismo. Seguramente, isto influenciou bastante o destaque que o CODETER do TGD alcançou durante um período de 10 anos (2003 a 2013).

Um dos sujeitos que atuou em vários cargos do CODETER, e até mesmo em funções ligadas diretamente ao MDA, foi o entrevistado A1, que era agricultor familiar e já trazia a experiência de participar e de presidir uma associação voltada para a produção de orgânicos na região do atual TGD. O membro A1 destacou que:

A primeira vez que eu ouvi algum falar sobre território, sobre desenvolvimento a partir de território, eu gostei demais. Achei muito interessante. A teoria, assim, chegou a trazer a sensação de que a gente ia caminhar por uma coisa muito boa. Até se falar em territórios, a gente sabe que os recursos federais vinham para as regiões e municípios muito via indicação por políticos, deputado estadual, deputado federal ou senador, que queria manter sua presença ali naquele município, naquela região. E eles atendiam demandas às vezes dos prefeitos, dos moradores, mas demandas assim de forma muito pontual e sem muito planejamento, vamos dizer assim. Eu vou dizer um exemplo que aconteceu aqui na Grande Dourados, em Rio Brillhante; lá no assentamento Margarida Alves tem uma beneficiadora de arroz, descascadora de arroz. Em Fátima do Sul foi montada uma empacotadora de grãos[...]. Em Glória de Dourados teve um secador de cereais. Cada um, pedido de produtores para os políticos. Isto antes dos territórios. Então, assim, porque que eu achei que os territórios traziam vantagens. Antes do território, uma beneficiadora em Rio Brillhante, uma empacotadora de cereais em Fátima do Sul e um secador em Glória de Dourados, tudo longe. (A1, 2016).

No dizer de A1, é evidente sua motivação diante da proposta do TGD, uma vez que demonstra enxergar a pontualidade e vinculação a interesses políticos em muitas das ações que são realizadas via emendas parlamentares, ou por ações individuais de prefeitos. Pelo exposto, fica evidente que A1 captou a proposta de desenvolvimento territorial como uma possibilidade de planejar o desenvolvimento a partir dos sujeitos, envolvendo vários municípios e os sujeitos inseridos na construção de dinâmicas mais abrangentes, para além de setores específicos ou localizados. Sobre a abrangência territorial, o entrevistado A1 explicou como poderia ser sistematizada uma cadeia de beneficiamento de cereais:

O território veio para fazer uma junção de tudo isso, desde que os agricultores se conversassem, que os municípios se conversassem, invés da coisa vir separada; o território era para escolher um município mais estratégico, mais centralizado, onde poderia montar no mesmo local, a beneficiadora, o secador e o empacotador, e se transformar numa central do território para fazer essa função de beneficiar, empacotar e distribuir os produtos da agricultura familiar. Eu achei uma lógica assim, que antes do território a coisa acontecia assim, pontualmente, por demanda do político que atendia as vontades, e o território trazia a oportunidade da base se conversar, construir projetos de desenvolvimento, construir consensos e investir em projetos mais estruturantes para o desenvolvimento daquela região. Isso eu achei que ficou claro quando apresentaram a política territorial. (A1, 2016, grifo nosso).

Na fala de A1, território é sinônimo de PRONAT e PTC. Ressalta-se a exemplificação, pelo membro A1 do CODETER, de como poderia ser sistematizada uma cadeia de beneficiamento de cereais, por exemplo, atendendo a um grupo de sujeitos que teriam debatido a ideia de um dado projeto, e não por políticas pontuais que atendem “vontades” específicas. Evidentemente que, nas entrelinhas do discurso do associado, está a compreensão de que a política macro organizada no âmbito dos governos acaba por atender aos setores da economia em que “militam” a produção monopolista.

Fora disso, os acenos são sempre pontuais e politicamente acertados. Podem-se considerar estas “vontades”, das quais A1 mencionou, como as correlações de forças entre as frações de classes, que, pelo contexto do Estado brasileiro e da sua formação espacial, sabemos que sempre pendem mais para as frações de classes dominantes.

Com a política territorial, A1 percebeu a oportunidade de juntar os agricultores familiares e “construir consensos” em torno de projetos e prioridades, com o objetivo de promover também o desenvolvimento da agricultura familiar, mais propriamente dito, no TGD. Esta é a forma que o entrevistado compreendeu de como “apresentaram a política territorial”. Outra questão que compareceu no dizer de A1 foi a possibilidade de tratar a questão ambiental de forma diferenciada no âmbito da política territorial.

Outra possibilidade também é que, vamos supor que tem um problema às vezes até ambiental na divisa de um município, em que um deles quer resolver e outro não, mas da forma como vinha antes do território, cada município toma o seu encaminhamento. O território junta esses municípios para pensar soluções juntos. Então, não adianta um querer resolver o problema ambiental e o outro não. Se os dois não se somarem, o problema na divisa do município vai continuar. Um resolve de um lado, outro resolve de outro, e o território, no meu ponto de vista traria condições de diálogo para que isso acontecesse. (A1, 2016).

A questão ambiental é um problema importante para os municípios do TGD e decorre do processo de ocupação e uso da terra que levou à formação de processos erosivos significativos e que, evidentemente, atingem em maior escala o produtor familiar, cujas áreas

de produção são pequenas e muitas vezes inviabilizadas, já que o custo do controle costuma ser elevado, envolvendo vários produtores e municípios diferentes. Assim, A1 parece ter visto no PTC oportunidades de potencializar soluções coletivas para combater problemas ambientais comuns e enfrenta-los de forma mais efetiva.

Ainda sobre sua impressão com relação ao PTC, A1 fala sobre o planejamento do CODETER e sobre as dificuldades de enfrentar o que ele chama de “individualismo”:

Outro ponto muito lógico que eu enxerguei como vantagem era que a questão do colegiado depois de estruturado e depois de criar seus planejamentos, esses planejamentos teria que ter curto, médio e longo prazo. E que esses prazos não extrapolassem os quatro anos das administrações municipais. Então, um planejamento do território, para desenvolvimento do território, pra uma cadeia produtiva, para um determinado setor, tinha que ser planejado no território englobando os municípios com essa questão de identidade, de construir identidade, e também o prazo, pra que quando terminar uma administração, começa outra e não muda totalmente os rumos das ações, o território continua não obrigando os prefeitos a fazerem, mas mostrando que existe uma lógica de se trabalhar mais conjunto pensando mais no futuro. Então foram os principais pontos que eu, quando ouvi as explicações do programa territorial, eu achei muito joia. Essa questão de poder juntar as forças, decidir, montar estruturas e estratégias para o desenvolvimento das atividades. Mas isso esbarra na política partidária, política local, ou a necessidade de superar o individualismo. Hoje existe muito individualismo entre as pessoas e entre os municípios. E isso sempre esteve presente nas discussões dos territórios, isso nunca deixou de ser, pode até ser que a gente discutiu muita coisa junto, pensou muita coisa junto, ensaiou de fazer junto, mas na hora de decidir o individualismo é mais forte. (A1, 2016, grifos nossos).

Em seu discurso, A1 demonstra reconhecer também as contradições desse processo. Os prazos a que se refere estão relacionados ao fato de que o processo de organização política nos municípios, estados, e também em nível federal implica, quase sempre, em sobressaltos, em ações e políticas implementadas. Uma ação/política que inicia em um mandato governamental, caso não se faça sucessão, tem grande chance de ser simplesmente ignorada e destruída, fundamentalmente porque cada gestão quer impor sua marca e acabar com qualquer lembrança “do outro”, que deixou o governo.

Comungamos com A1 sobre a discrepância entre o planejamento de prazos do PRONAT e do PTC em relação aos mandatos da gestão municipal, estadual e federal, que dificultam a continuidade das ações no território. Assim, se era objetivo do PTC a formação política para a participação, A1 demonstra ter compreendido bem a essência do programa e também suas dificuldades. Assim, se era objetivo do PTC a formação política para a participação, A1 demonstra ter compreendido bem a essência do programa e também suas dificuldades.

Quando se refere ao “individualismo” político, na verdade expressa a dificuldade na construção de consensos. Assim, pensar em concentrar em um município determinados itens de uma cadeia produtiva significa escolher qual município polarizará o território, tendo claro que todos que participam do colegiado compreendem que não se pode controlar os movimentos dos sujeitos e do capital. Portanto, decidir por apoiar estruturas a serem construídas em um determinado município pode significar, na leitura política, “ir contra seu município”, sem falar das questões político-partidárias, que acabam também por interferir nas decisões.

Pelo exposto por A1, ficou evidente a forma com que a política territorial se orientava em relação às estratégias de planejamento, com relação aos prazos e contemplação das gestões municipais. Certamente são arestas que poderiam surgir e, de antemão, já orientavam como os sujeitos poderiam agir para tornar os projetos objetivos e executáveis, haja vista que o comportamento das prefeituras, em relação a estas políticas, em boa parte dos municípios, nem sempre foi de comparação e amparo. Muitos dos representantes eram encaminhados como mero ato de cumprimento de agenda, somente para fazer-se presente no CODETER. Constatamos isso em pesquisa anterior no Território Cone Sul (VISÚ, 2013).

Mais explicitamente, o “individualismo” indicado por A1 se refere aos representantes do CODETER, principalmente aos que representavam os municípios. As formações socioespaciais dos municípios do TGD são diferentes, como já salientamos. Em quatro deles (Caarapó, Dourados, Douradina e Itaporã) há comunidades indígenas, e, apenas Dourados, possui quilombo reconhecido, ainda que não legalizado e sob relações conflituosas. Observa-se, também, que em onze (todos do TGD, com exceção Dourados) prevalecem as atividades econômicas vinculadas à propriedade familiar, com atividades como produção de hortaliças, de frutas, a pecuária leiteira, avicultura, piscicultura e produção de alimentos orgânicos encampada pela APOMS, ao mesmo tempo em que existe o município de Dourados e sua dinâmica polarizadora, com forte impacto na economia estadual, muito voltada para a produção de *commodities*.

No TGD temos municípios cuja área territorial está localizada totalmente na região que concentrou os lotes da CAND170, e caracterizam-se por sítios, e não grandes fazendas; estes, portanto, não tiveram assentamentos da reforma agrária. É o caso de Douradina, Fátima do Sul e Vicentina. Nestes três municípios há a predominância de paisagem de lavouras de soja e milho. No entanto, em geral são sítios remanescentes do projeto da CAND, que, em alguns

casos, foram incorporados em áreas maiores, e, tradicionalmente cultivam lavouras que os antepassados produziam no âmbito da Região da Grande Dourados. O primeiro processo produtivo dos colonos da CAND foi em torno da policultura, uma produção equivalente à agricultura familiar atual, com ciclos de produção de arroz, feijão, milho, mandioca etc. Com a implementação de políticas posteriores, como o PRODEGRAN¹⁶⁰, houve uma “reorganização” deste processo produtivo, e parte destas pequenas propriedades se integraram “às modernas lavouras de grãos.” (SILVA, 2011, p. 124).

No entanto, alguns municípios tiveram, a partir do final dos anos 1980, assentamentos instalados em sua área territorial. Estes demandavam mais infraestruturas e políticas direcionadas à agricultura familiar; desta forma, o embate de interesses foi e é intenso. Vários municípios do TGD possuem assentamentos, sendo estes bem presentes em Rio Brillhante. O sujeito A2, um dos assentados neste município, nos relatou em entrevista que:

Terra, trabalho e capital são os três pilares para que agricultores familiares consigam se estabelecer e se desenvolver na terra. Então o programa Territórios da Cidadania para os agricultores familiares, sobretudo assentados, vem para desenvolver e dar condições destes três pilares se consolidarem. A gente entendia que era um espaço muito importante para a gente estar buscando conquistas a partir de projetos que contribuía para a agricultura familiar, principalmente para os agricultores agrupados em associações ou cooperativas. A questão da comercialização, da capacitação, são várias coisas que através do Territórios da Cidadania a gente pôde ter conquistas. (A2, 2018).

O entrevistado A2 representou o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e os agricultores familiares assentados. Em razão da dificuldade que estes grupos têm de permanecerem na terra e viverem dela, são prioritários no PRONAT e PTC. Por isso, os municípios que possuem assentamentos posicionaram-se com interesse diferenciado no CODETER. O mesmo entrevistado relatou:

A proposta do Território da Cidadania era uma proposta muito interessante e muito concreta, nós valorizávamos muito porque era a democratização das decisões da aprovação de projetos. Então a gente sempre teve muita dificuldade de ter o acesso, a dificuldade de acessar o recurso e de poder e de tomar decisão sobre que tipo de recurso a gente queria, qual seria a nossa prioridade. Em que locais seriam mais prioritários. No Territórios da Cidadania a gente tinha um espaço de poder opinar, de poder apresentar propostas e de poder ser atendido dentro desta discussão dentro dos princípios do Territórios da Cidadania. A gente participou do TGD não só vinculado ao MST, mas também pensando a agricultura familiar como um todo. Os

¹⁶⁰ O Programa Especial de Desenvolvimento da Região da Grande Dourados (PRODEGRAN) foi criado em 1976 e “visava ao aproveitamento da potencialidade agrícola de que dispõe a região sul do Estado de Mato Grosso, envolvendo inicialmente 22 municípios – uma área de 84.661 km² ou 84,6 milhões de hectares - cujo polo de desenvolvimento seria a cidade de Dourados.” (ABREU, 2001, p. 172).

agricultores familiares, todas as instituições rurais que pudessem ser atendidas neste momento. (A2, 2018, grifo nosso).

O entrevistado A2 parece ter uma interpretação do colegiado que se aproxima bastante das proposições do PRONAT e PTC, na medida em que coloca como objetivo para o CODETER um pensar aparentemente mais coletivo que seria proporcionado por meio de espaços de debates, diálogos, trocas de experiências, envolvimento nas políticas públicas, representação social, e local de divergências, mas, também, de acordos e conciliações; enfim, um espaço democrático e de construção de possibilidades de desenvolvimento territorial (VISÚ, 2013, p. 57-58).

Nós agricultores familiares, a gente apresentou um projeto de um centro de comercialização para agricultura familiar mais especificamente para os assentados em Dourados. Foi aprovado no Território da Cidadania, e só não foi viabilizado por falta de recursos porque era muito limitado. O valor era de 250 mil reais [...], entendia que a gente precisava viabilizar um centro de comercialização nos grandes centros. E para nós a grande concentração de assentamentos fica em Rio Brilhante, Sidrolândia, Itamarati e depois no cone-sul. Por isso que a gente pensou neste centro de comercialização para atender em torno de mil famílias. E a COPERTERRA administraria este centro, é uma cooperativa que está em funcionamento em Sidrolândia. Na época, nós conseguimos inserir no SINCONV¹⁶¹ o projeto, mas a prefeitura precisava liberar um terreno; mas a prefeitura demorou para viabilizar o terreno. Se a gente tivesse conseguido viabilizar logo o terreno teríamos conseguido viabilizar recursos de outros ministérios. Como a prefeitura demorou, não conseguimos. A prefeitura de Dourados para nós olhava aquilo como algo ruim para os produtores do município, pois a ideia era que produtores de todo território comercializasse os seus produtos em Dourados. Então, pode ser que por uma questão política a prefeitura demorou para viabilizar o terreno e inviabilizou todo o projeto. (A2, 2018).

Veja-se que a visão de A2 não diverge muito quanto à possibilidade da perspectiva territorial fomentar ações para atendimento de interesses coletivos, como também apontou A1. A situação relatada refere-se à gestão municipal de Murilo Zauith (2011-2016), de modo que desde a crise administrativa e política gerada durante o mandato do prefeito Ari Artuzi¹⁶² (2009 a 2010), quando praticamente todos os que participavam da gestão acabaram presos, com envolvimento também da maioria dos vereadores e empresários, também presos, sob acusação de superfaturamento e corrupção envolvendo uso indevido do recurso em várias secretarias e também na Câmara, imagina-se que, para além da questão política apontada por

¹⁶¹ SINCONV é o sistema de gestão de convênios e contratos de repasses: Trata-se de um sistema do governo federal para inserção de projetos mediante convênios que são públicos e transparentes.

¹⁶² Prefeito de Dourados (MS) de 01/01/2009 a 03/09/2010. Teve seu mandato cassado por corrupção. Maiores informações em: <https://www.correiadoestado.com.br/noticias/ari-artuzi-e-quase-todos-os-vereadores-sao-presos/7003/>. Acesso em: 3 abr. 2019.

A2, também teriam que ser considerados a paralisação e os sobressaltos da política a que ficou submetido o município¹⁶³.

Também entrevistamos A3, que começou a participar do CODETER em 2009. De acordo com a associada: *“a gente tentava trazer projetos que pudessem contribuir para melhorar a condição de vida das mulheres”*. A consideração de políticas que contemplassem as mulheres era uma exigência do PTC, e isto possibilitou a participação de movimentos como o que a entrevistada participava. Nas palavras da entrevistada A3:

Eu era produtora rural e representava o MMC, Movimento de Mulheres Camponesas, e aqui tinha a casa das irmãs [...] O movimento era assim: capacitação de mulheres, deixar as mulheres mais empoderadas, então tinha vários encontros, palestras, e tinha alguns projetos dentro do movimento também, para que a mulher pudesse ter uma renda, para preparar a mulher. Tinha várias linhas, apoio psicológico, o caso de violência, caso de abuso. E, se a mulher tiver uma condição financeira melhor, geralmente ela consegue se defender mais. (A3, 2018).

O Movimento de Mulheres Camponesas foi levado para o município de Juti por intermédio da “Irmã Lucinda Moretti”¹⁶⁴, que também era membro do CODETER e é reconhecida como pessoa importante para o movimento da política territorial do TGD porque atuava diretamente nas aldeias indígenas e com a produção de agroecológicos. Ela atuou ativamente em várias frentes, como o projeto “Sementes Crioulas”, que visa ao armazenamento de sementes crioulas (sem modificação genética) de vegetação nativa. Este projeto foi criado e tem funcionado em parceria com o viveiro de mudas (recurso via PROINF do TGD) e também tem apoio de pesquisadores da UFGD.

O espaço concedido a estes movimentos no CODETER, e a possibilidade deles se organizarem para produzir, pode ser, de fato, uma ação de empoderamento feminino. Como expressa A3, as mulheres terem suas rendas é um ato de libertação, autonomia e emancipação de vida tal qual aconteceu no Programa Bolsa Família¹⁶⁵, ao destinar o recurso

¹⁶³ Recentemente, em fevereiro de 2019, foi noticiado o início das obras de um centro comercial para a agricultura familiar no município de Rio Brillante. A obra está sendo construída em Rio Brillante e trata-se de recurso proveniente de emenda parlamentar dos deputados Zeca do PT e Vander Loubet. Evidentemente trata-se da mesma obra, ainda que não seja mais vinculada ao PTC, uma vez que os programas criados nos governos do PT deixaram de ser referenciados e atendidos, apesar do PTC ainda constar no PPA (2016-2019) aprovado ainda pela presidenta Dilma Roussef, como já apontamos. Ver notícia em: <https://www.agorams.com.br/centro-de-comercializacao-da-agricultura-familiar-comeca-a-ser-construido-em-rio-brillante/>. Acesso em: 8 maio 2019.

¹⁶⁴ A irmã Lucinda Moretti foi militante e coordenou a Comissão Pastoral da Terra (MS), ficou conhecida no Sul de Mato Grosso do Sul pela sua atuação nas aldeias indígenas e em prol da agroecologia. Criou um banco de sementes crioulas em Juti (MS) em parceria com a UFGD. Mais informações em: <https://www.brasildefato.com.br/node/23859/>. Acesso em: 6 mar. 2019.

¹⁶⁵ Sobre as mulheres serem as titulares preferenciais no Programa Bolsa Família, Bartholo (2016, p. 3) explica que “o benefício – que, muitas vezes, é a maior ou a única fonte de renda regular – fornece às mulheres alguma segurança financeira, além da percepção de que são donas de um rendimento, possibilitando-lhes fazer escolhas de consumo não subordinadas às vontades

prioritariamente às mulheres. Também representando outra associação de mulheres, a entrevistada A4 afirmou que:

O conhecimento adquirido foi muito importante, e é uma coisa que a gente sempre está passando para os associados. Os direitos que a gente tem. O que a gente pode fazer. Por exemplo, fomos convidadas para uma reunião em Dourados antes do Zeca do PT vir aqui [na associação delas]. Ele [Zeca do PT] veio em Dourados, e o Landmark da prefeitura nos convidou. Eu fui e convidei o presidente da associação da FUNDEC de Santa Terezinha. Falei pra ele, vamos participar e já vamos fazer um documento para apresentar. Aí chegamos lá, estava a Adriana, secretária do MDA, quando não está o delegado do MDA ela é a substituta, então ela é poderosa também. E nós fizemos amizade. Quando ela vem em Dourados ela fala: vamos combinar de encontrar para eu dar um abraço na senhora. Aí chegamos lá, o presidente da associação disse: você é importante hein? Por que ele viu o secretário da prefeitura, a moça do MDA e até os políticos me cumprimentarem. Tudo isso porque eu comecei a participar do CODETER. (A4, 2017).

Pela fala de A4, evidencia-se um processo de emancipação social¹⁶⁶ reconhecido como decorrente do conhecimento adquirido por meio de suas relações com a política territorial de desenvolvimento. Além de ocupar espaço de exercício de poder no colegiado, a entrevistada se reconhece como sujeito, integrada e valorizada por outros sujeitos envolvidos com o desenvolvimento da agricultura familiar. A referência a “Landmark”, citada por A4, era para sua condição de Secretário Municipal da Agricultura Familiar. Já Zeca do PT foi governador de Mato Grosso do Sul por dois mandatos e, no momento em que a entrevistada citou seu nome, exercia o mandato de deputado federal. Conforme Souza (2007), o que nos permite dizer que houve uma emancipação social em relação a A4 e a vários sujeitos que entrevistamos, é o fato dela contestar a realidade que a cerca e lutar por melhores condições por meio da produção de doces, na Associação das Mulheres Rurais Empreendedoras de Santa Terezinha e, conseqüentemente, por melhorias de vida para ela e suas companheiras de associação. Tradicionalmente, os sujeitos excluídos são “convidados” por narrativas hegemônicas a

do parceiro. Está presente na maior parte dos estudos a identificação de que essa segurança de renda gera sentimentos de respeito próprio ou ampliações de expectativas para a vida futura que propiciam, inclusive, questionamentos sobre a autoridade masculina tradicional e a perspectiva de se livrarem de relações conjugais indesejadas.” (BARTHOLLO, 2016, p. 3).

¹⁶⁶ Segundo Boaventura de Sousa Santos (2007), “a emancipação social é um conceito central na modernidade ocidental, sobretudo porque tem sido organizada por meio de uma tensão entre regulação e emancipação social, entre ordem e progresso, entre uma sociedade com muitos problemas e a possibilidade de resolvê-los em outra melhor, que são as expectativas. Então, é uma sociedade que pela primeira vez cria essa tensão entre experiências correntes do povo, que às vezes são ruins, infelizes, desiguais, opressoras, e a expectativa de uma vida melhor, de uma sociedade melhor. Isso é novo, já que nas sociedades antigas as experiências coincidiam com as expectativas: quem nascia pobre morria pobre: quem nascia iletrado morria iletrado. Agora não: quem nasce pobre pode morrer rico, e quem nasce em uma família de iletrados pode morrer como médico ou doutor.” (SANTOS, 2007, p. 17-18).

adotarem um estado de conformismo¹⁶⁷ em relação à realidade imposta, ou melhor, com a condição de subalternidade, para a legitimação de processos de interesses hegemônicos.

Segundo Gramsci (2007, p. 260-261), há uma construção hegemônica para que o conformismo seja mantido, para que tudo permaneça como está, inclusive a “moral e os bons costumes”. Esta hegemonia protetora do conservadorismo não permite nenhuma transgressão à ordem estabelecida.

4.2.2 Representantes do poder público (P)

O CODETER pode ser composto por até 50% de membros do poder público que, juntamente com a “sociedade civil organizada”, formam este espaço de debates e decisões. Para compreender a dinâmica da política territorial no TGD fomos em busca de narrativas dos representantes do poder público, que são: servidores municipais, técnicos agrícolas da AGRAER e Embrapa e representantes de ministérios. Em uníssono, as expectativas com o PRONAT e, depois com o PTC, num primeiro momento, foram otimistas e, depois, arrefeceram em descrédito pelo “engessamento” burocrático da política territorial, conforme relato do representante do poder público P1:

Em 2008 quando se transformou em Territórios da Cidadania, tínhamos uma expectativa muito grande nesta política. Aparentemente, tínhamos possibilidade de escolher o que a gente queria. Mas nos deparamos com o engessamento da política. Entraram vários ministérios, mas os recursos deles já estavam definidos onde eles iriam aplicar. Isso foi bastante frustrante para nós. Para manter as pessoas neste ideal de território, também foi frustrante porque os participantes do colegiado achavam que poderiam fazer escolhas das ações. Isso desmotivou bastante. A partir de 2008/2009 fomos envolvidos numa dinâmica de estudos para participar da rede nacional de territórios. Em 2010 que formamos uma rede nacional mesmo. Nos reuníamos, representantes de todos os estados, para discutir a realidade dos territórios e trocar experiências. A região Centro Oeste é uma região extremamente difícil para entender a dinâmica territorial e desenvolver. A nossa região é um pouco atrasada em relação à agricultura familiar. A gente não entendia a questão territorial porque a gente não via que existia uma ligação entre saúde, educação e todas as áreas. (P1, 2017, grifo nosso).

Nota-se pela fala de P1 que a passagem de PRONAT para PTC gerou frustração, sobretudo porque o programa nasceu com a intenção de ampliar o atendimento a sujeitos

¹⁶⁷ Segundo Gramsci (2007, p. 260-261), “o conformismo sempre existiu: trata-se hoje de luta entre dois conformismos, isto é, de uma luta pela hegemonia, de uma crise da sociedade civil. Os velhos dirigentes intelectuais e morais da sociedade sentem faltar terreno sob seus pés, percebem que suas ‘pregações’ tornaram-se de fato ‘pregações’, isto é, coisas estranhas à realidade, pura forma sem conteúdo, mera aparência sem espírito; daí seu desespero e suas tendências reacionárias e conservadoras: como a forma particular de civilização, de cultura, de moralidade que eles representam se decompõe, eles sentenciam a morte de toda civilização, de toda cultura, de toda moralidade, exigem medidas repressivas do Estado ou se tornam um grupo de resistência separado do processo histórico real.” Infelizmente esta afirmação de Gramsci é muito atual para a situação contemporânea do Brasil.

que não estavam contemplados nos “Territórios Rurais”. A questão apontada pelo representante do poder público envolvido com o TGD indica que, depois da criação do PTC, percebeu-se que a destinação de recursos seguia um planejamento engessado e que os projetos a serem financiados eram predefinidos fora dos colegiados.

Com a vasta inserção ministerial na política de desenvolvimento territorial, esperavam-se mais recursos para ações do TGD. Porém, os ministérios que foram agrupados ao PTC já tinham destinação certa para os seus recursos, causando frustração na perspectiva que tiveram de que a política territorial seria mais robusta e dinâmica.

De fato, houve uma aglutinação de programas do governo federal. Por exemplo, o Bolsa Família tinha os seus recursos computados/relacionados ao PTC, e todos os programas dos demais ministérios que passaram a compor a política de desenvolvimento territorial. Envolver produção, educação e saúde enquanto bases de uma mesma lógica territorial não estava na pauta do PRONAT. Por isso, quando o PTC assumiu uma condição mais transversalizada, houve dificuldades para implementação de suas ações, um pouco pela incompreensão do processo, presente no dizer de P1, mas também porque cada ministério tinha suas linhas de financiamento, condição que levou à ideia de “engessamento”. A participação de P1 na Rede Nacional de Colegiados Territoriais (RNCT)¹⁶⁸ e a temática tratada nas reuniões e cursos mostra o esforço do governo em sensibilizar os membros do poder público para a importância da expansão do escopo da política de desenvolvimento territorial, que, antes abrangia apenas o campo, e, com o PTC, passou a englobar outras frentes sensíveis às garantias básicas de cidadania, como saúde e educação.

O esforço do governo em construir a defesa e o entendimento da expansão da política territorial de desenvolvimento parece ter tido êxito, já que o entrevistado (P1) aponta o quanto a região Centro-Oeste era “atrasada” no processo de organização da agricultura familiar, reconhecendo que, com a participação na Rede Nacional de Territórios, pôde compreender melhor o sentido do desenvolvimento proposto. O mesmo entrevistado comentou sobre a dificuldade de mediação da política territorial com as prefeituras. Segundo P1:

¹⁶⁸ “Essa rede é composta por todos os colegiados territoriais organizados em Redes Estaduais. [...] A rede assume um formato de rede de governança de políticas públicas, que têm como princípios a negociação, a participação nas decisões e a busca de consenso entre os diferentes setores da sociedade civil e do poder público, devendo se reger pelos princípios da democracia participativa, da horizontalidade, da cooperação, da solidariedade, do respeito ético, da diversidade e pluralidade.” (OLIVEIRA, 2015, p. 50).

Veio através dos PROINF muitas coisas que atendiam. Nem todos os municípios entraram nos consórcios municipais. Então, um município não pode atender ao outro com um maquinário, por exemplo, se não houver um consórcio intermunicipal. Dourados foi bem reticente em entrar no consórcio. O que dificultou muito. Mas várias ações do PROINF beneficiou os municípios e vieram por meio de discussões no colegiado. Eles começavam a usar os maquinários para outros fins. Nós tivemos algumas brigas na época que nós conseguimos recursos para agricultura familiar e tínhamos um delegado mais envolvido com essa questão. A gente conseguiu impedir que esses maquinários fossem usados para outras finalidades. Mas atualmente ninguém sabe como isso é feito. (P1, 2017, grifo nosso).

Uma questão apresentada por P1 na citação acima refere-se aos consórcios intermunicipais. Para que haja um remanejamento de equipamentos e máquinas, ou para que um grupo de municípios possa agir conjuntamente, em alguma ação, a legislação obriga que seja firmado um consórcio intermunicipal¹⁶⁹. Sem dúvida, somente nessa condição já se tem explícita uma dificuldade para realização de qualquer ação territorial ou não.

Com isto, o ideal era que cada território do PTC formasse um consórcio entre si. Pode acontecer de municípios fazerem parte do consórcio e não estarem no mesmo território. Isto aconteceu na formação do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Colônia – CIDECO184, que foi criado em 2009 e agregava nove municípios do TGD: Glória de Dourados, Deodápolis, Jatei, Vicentina, Fátima do Sul, Itaporã, Douradina, Rio Brillhante, Nova Alvorada do Sul; e, um do Território do Vale do Ivinhema: Novo Horizonte do Sul.

¹⁶⁹ Segundo Cruz (2002, p. 201), “os consórcios, na forma de associações ou de pactos, instrumentalizam a união entre municípios e têm o intuito de resolver problemas e implementar ações de interesse comum, por meio da articulação e racionalização dos recursos de cada esfera de poder. São um instrumento que tem viabilizado o planejamento local e regional, auxiliando na organização de planos, avaliações e controles; a superação de problemas locais; possibilitado ganhos de escala de produção; a racionalização no uso de recursos financeiros, humanos e tecnológicos; a modernização administrativa, por meio da padronização de suprimentos e procedimentos administrativos; o aumento da capacidade de cooperação técnica; e a implementação e regulação de políticas públicas regionalizadas. Têm sido utilizados por muitas administrações como um captador de recursos já que muitos governos estaduais e ministérios, ao longo dos anos, vêm estimulando a formação de consórcios, bem como priorizando o atendimento às demandas regionais. Os consórcios são uma forma de organizar a regionalização de forma ascendente, isto é, é formado a partir dos municípios, de suas características locais e suas dificuldades, para discutir ações regionais, sem que os municípios percam a sua autonomia. É uma ‘parceria’ baseada numa relação de igualdade jurídica, na qual todos os participantes – municípios – têm a mesma importância. Os consórcios possibilitam a territorialização dos problemas. Esse instrumento não se configura como esfera descentralizada do Estado. Caracteriza-se como um arranjo institucional que pode possibilitar a descentralização das políticas estaduais e nacionais, e enseja a parceria entre os setores público e privado. Os consórcios são definidos como ‘acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, sempre da mesma espécie, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes’, mediante a utilização de recursos materiais e humanos que cada um dispõe. Assim, os consórcios entre pessoas públicas só podem ser implementados entre aquelas pertencentes à mesma natureza jurídica, ou mesma esfera de governo, isto é município com município, Estado com Estado, autarquia com autarquia, União com União, etc. Apesar de a legislação prever essas diversas possibilidades de consorciamento, os mais comuns são firmados entre municípios, também chamados de consórcios intermunicipais ou consórcios administrativos.” (CRUZ, 2002, p. 201).

Mas a crítica principal do entrevistado A1 em relação ao consórcio, estava no fato do município de Dourados não ter demonstrado interesse em fazer parte do mesmo; portanto, em sua visão, dificultou o atendimento da agricultura familiar no TGD. Certamente, se o município de Dourados tivesse demonstrado interesse haveria mais condições do CODETER encampar/articular a ideia dos consórcios intermunicipais entre os prefeitos do TGD.

As motivações dos representantes de Dourados em não participar de um consórcio para atender à agricultura familiar, não ficaram explícitas no dizer do entrevistado. Esse município também não fez a doação de um terreno demandado para implantação de uma central de vendas para o mesmo segmento da economia. Certamente isso tem relação com os interesses do setor de agronegócio e, conseqüentemente, causa rebatimentos no que seria o fortalecimento da agricultura familiar, das comunidades indígenas e quilombolas. É histórica e explícita a resistência desse segmento dominante da sociedade diante da possibilidade de reconhecimento de quilombolas e da terra indígena, e também com os assentamentos de trabalhadores sem-terra.

Outra questão apontada por P1 refere-se ao uso pelas prefeituras das máquinas destinadas à agricultura familiar com outras finalidades. As prefeituras são gestoras dos recursos e do patrimônio; por isso, os equipamentos ficam sob sua administração. O entrevistado demonstra que houve esforços de fiscalização e cuidados por parte do CODETER para que o uso destes maquinários fosse, de fato, destinado à agricultura familiar. É comum serem liberadas máquinas da prefeitura para uso em fazendas ou mesmo para consertar estradas. Quase sempre isso envolve apadrinhamento político e/ou apropriação indevida de gestores públicos.

Sobre ações executadas, mas que não estão funcionando, P1 afirmou que *“teve também algumas construções que estão aí como elefante branco; é o caso do frigorífico de peixes. Que a gente tentou uma política que incentivasse a agricultura familiar na piscicultura e morreu na praia. Então essas coisas aconteceram.”* (P1, 2017). A definição e construção de um frigorífico de peixes foi uma ação vinculada ao Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), em 16/09/2009, mas decidida no âmbito do CODETER. A obra foi construída, mas não finalizada e continua indefinida, fechada, sem utilização.

Quando o governo federal abriu as políticas pelo território, algumas coisas não vinham propriamente ditas pelo colegiado. Por exemplo, a prefeitura via que surgia algumas chamadas públicas, e participavam, conseguiam trazer. Eles acionavam junto com alguma associação, concorriam e ganhavam. A gente não discutia isso no colegiado. Como a gente tem dupla função, não tínhamos pessoas para ficar olhando edital para discutir. Então as prefeituras tinham esta disposição, pessoas para ficarem atentas a estas chamadas, e pleiteavam e ganhavam várias chamadas. Quando eles colocavam e até colocam hoje ainda: o Território da Grande Dourados, etc. Mas não ia pra nós discutir. As prefeituras acessavam isso, via território e o colegiado não ficava nem sabendo. (P1, 2017).

A crítica de P1 é que as prefeituras participavam de chamadas públicas destinadas ao PTC sem a anuência do colegiado. Há que se reconhecer que os colegiados não tinham condições organizacionais, nem pessoal qualificado contratado para acompanharem todas as oportunidades de editais e recursos a serem capturados para investimentos de interesse em cada território. Além disso, também não havia regularidade das reuniões e frequência para que o colegiado pudesse acompanhar esses movimentos, mesmo que isso ficasse sob responsabilidade do poder público, uma vez que já viviam a burocracia.

Assim, o que está posto é que o colegiado não tinha controle, seja das ações que acabaram sendo implementadas nos municípios e que vieram com o selo do PTC, seja do debate para que houvesse ratificação das ações que estavam sendo feitas via política territorial. Um exemplo foi a sala de tecnologia da escola indígena, na aldeia *Tey Kue*, em Caarapó, que foi decorrente de uma chamada pública, via Ministério da Educação, feita pelo representante da prefeitura de Caarapó, que, ao adquirir conhecimentos sobre a política territorial, pleiteou o referido recurso e conseguiu executar a ação.

Constata-se que a ampliação de recursos destinados ao PTC, comparando com o PRONAT, permitiu avanços na política territorial. No entanto, as deliberações do CODETER continuaram focadas no PROINF. Concordamos com P1 que, se os recursos destinados às decisões do CODETER tivessem sido ampliados, a política territorial teria ganhado proporções ainda maiores. De toda forma, fica a constatação de que algumas ações viabilizadas pelos ministérios foram lançadas como territoriais. A participação dos diferentes ministérios sob o comando da Casa Civil, diretamente vinculados à presidência da república, não é e nunca foi uma condição aleatória. Conseguir recursos e implementar ações em governos nunca é racionalização, em sua totalidade. Assim, várias das ações a serem encaminhadas politicamente puderam ser justificadas pelo programa.

Isso é muito significativo quando se viveu um momento político de forte investimento em segmentos da economia não convencionais, sob forte controle de órgãos de fiscalização empoderados e ocupados, em grande parte, por servidores representantes dos poderes dominantes instituídos historicamente. Quem são os fiscais e auditores dos Tribunais de Conta da União (TCU), da Controladoria Geral da União (CGU) e dos Ministérios Públicos, senão representantes das frações dominantes da sociedade? A percepção de outro representante do poder público sobre a política territorial foi a possibilidade de os sujeitos terem voz. Segundo P2:

A ideia que a gente sentia e tem, era a representatividade do poder público e das pessoas. Não era só o poder público que podia ir lá e decidir verbas, caminhos. Então essas pessoas tinham direito e voz lá também, a gente entendeu que era um programa muito bom neste sentido. Participavam agricultores familiares, apicultores. Eles podiam ir lá e decidir também. (P2, 2018).

Outro entrevistado, o representante P3, relatou da seguinte forma:

Começamos lá bem no início mesmo do Programa Territórios da Cidadania, por volta de 2007, aí foi evoluindo. Quando eu estava trabalhando na prefeitura de Itaporã, fomos atrás de recursos e descobrimos que era possível conseguir alguns recursos para agricultura familiar. Em 2009, 2010 eu participei mais ativamente do território, como coordenador. Fizemos vários projetos estratégicos do território. Fizemos projetos área da piscicultura, área hortifrutigranjeira, a construção de um centro de recepção de peixe que não deu muito certo porque o programa também esfriou depois de mudança de governo. A APOMS recebeu vários recursos para se estruturar, hoje nós temos o centro de transferência de tecnologia territorial, situado lá em Glória de Dourados, que é uma referência. Está sendo administrado pela APOMS, mas precisava ser mais usado né. Quando os governos disponibilizam recursos, o Programa do Territórios andou bem. Nós conseguimos estruturar, participar de encontros nacionais, ser referência para muitos projetos, inclusive a EMBRAPA fez um trabalho muito bom através de um estudo que eles fizeram lá, de vários territórios, e nós aqui da Grande Dourados entramos. Houve uma publicação pela Embrapa. (P3, 2018).

Este representante (P3), além de ter participado como membro, foi também coordenador do CODETER. Ele destacou ações realizadas, via PROINF, a reestruturação da APOMS, ações via Ministério da Pesca Abastecimento e Aquicultura (MPA) e parceria com a EMPRAPA. Como já mencionamos, em relação às ações que foram executadas pelo TGD, nem todas foram decorrentes de recursos do PROINF/MDA, embora estas tenham sido o embrião do movimento que adotou a abordagem territorial nos governos populares do PT.

Tanto P2 como P3 procuram valorizar a oportunidade de recursos, via projetos, em chamadas públicas para a agricultura familiar, mas também demonstram, nas entrelinhas, como isso era uma condição lateral. Significa, portanto, que estes tipos de ações não eram acessíveis a todos. E, quando eram acessadas e o recurso se materializava, ainda havia interrupções e dificuldades na implementação dos projetos e, depois, na gestão.

4.2.3 Representantes de Agricultores familiares (B)

Percebe-se pelo trabalho de campo realizado, que quase todos os integrantes do CODETER, com exceção do poder público, estavam organizados em associações ou começaram a se organizar, já que o acesso de recursos do PROINF era condicionado a movimentos organizados. Desta forma, todos os entrevistados na categoria associações e movimentos sociais também eram agricultores familiares.

Aconteciam discussões muito boas. Todo mundo ia, discutia, participava, era muito bom. Lá envolvia tudo. Luz para todos, saúde, sobre tudo. Melhorou muito. Foi depois dessas reuniões do CODETER que a gente aprendeu a correr atrás das coisas. Abriu a nossa mente, conhecimento. Fizemos amizades. Por que a gente conseguiu esse recurso com deputado federal? Por causa do TGD. Como eu ia conhecer pessoas ligadas ao MDA? Então, o território foi muito importante. Eu acho que o território foi muito importante. Pena que nem todos participam. De Itaporã quem ia? Eu, e mais um representante da prefeitura e a moça da AGRAER, que depois também parou. Por que os secretariados da prefeitura não iam? Se eles fossem desde o início como eu fui, eles pegavam amor naquilo, igual aconteceu comigo. E eram convidados. Mas não iam. (B1, 2017, grifos nossos).

Para B1, a sua participação no CODETER foi uma oportunidade de aprender a buscar recursos e conhecer pessoas que estavam envolvidas com as políticas governamentais, poder compartilhar seus problemas e pô-los em debate. Além disso, criticou o fato dos secretários da prefeitura de seu município não participarem das reuniões. A baixa valorização e participação dos representantes de prefeituras no PRONAT e PTC foi apontada como um problema em vários trabalhos sobre os programas. É o que se pode encontrar em Alcantara (2013) e também em Souza (2015).

O dizer de B1 indica dificuldades quanto ao comprometimento no âmbito do poder municipal. Evidentemente que uma política como o PTC, criada para ser implantada nacionalmente, tem nos municípios a perspectiva de parcerias para que possa ser viabilizada. Se o poder público municipal assume a parceria, mas não assume seu papel de articulador para fazer avançar a política, entende-se que o interesse em permanecer com participação mínima está mais ligado à possibilidade de usufruir politicamente, em caso de recursos a serem captados, do que para efetivamente dar corpo e condições para sua implementação. Quando se tem um território tão diverso, e a concentração dos municípios nas mãos de representantes do agronegócio, pode-se imaginar que realmente não era fácil o trabalho do colegiado na busca de consensos e comprometimentos.

Outra entrevistada que fez uma avaliação da sua participação no CODETER foi a agricultora familiar B2:

Em 2002, começamos a participar da AJULEITE, Associação dos Produtores de Leite de Juti, e depois em 2003 fomos convidados para participar desses territórios, que envolvia o trabalho da agricultura familiar. E a gente gostava muito porque era uma oportunidade da voz do campo ser ouvida, da gente conseguir recursos e algum benefício para a agricultura familiar. A gente participava em Dourados das reuniões do território. (B2, 2018, grifo nosso).

Veja-se que também B2 sinaliza para a oportunidade de ser ouvida e acessar algum recurso. De certa forma, todos os entrevistados, independentemente de segmento, chamaram a atenção para essa questão, seja proprietário de terra, seja assentado, seja servidor público. Todos sinalizam para essa visibilidade, que indica, na outra ponta, para a invisibilidade que os sujeitos envolvidos no PTC expressaram sentir e existir antes da criação dos territórios PRONAT e PTC.

4.2.4 Representantes da Comunidade indígena (I)

A participação de representantes de comunidades indígenas no CODETER do TGD começou a partir de 2008, quando o PTC foi criado. Desde então, as reuniões e assembleias passaram a contar com a presença de um membro da comunidade indígena. O mesmo aconteceu com o representante quilombola. A questão é que se observou, entretanto, é que tanto a representação indígena quanto a quilombola serviu mais ao cumprimento das determinações/exigências do TGD tornar-se Território da Cidadania, do que propriamente para a inserção dessas comunidades e segmentos sociais nos espaços de debates e disputa de projetos no colegiado.

Entrevistamos uma liderança indígena que participou como membro do CODETER (I1) que nos relatou que, no início do PTC, ficou bem animado com a possibilidade de participar das reuniões e teve esperança em conseguir levar alguma ação para a comunidade indígena. Em suas palavras I1 relata que:

A nossa expectativa foi muito grande. Quando começamos a participar do Programa Territórios da Cidadania, parecia um projeto muito bom, porque era um projeto de governo, mas para as comunidades indígenas foi uma decepção. Quando a gente participa de uma reunião em nível de estado, até em Brasília, a nossa expectativa cresce muito. Nós fizemos reunião aqui embaixo dessa sombra com o delegado do Território da Cidadania. Mas para nós não veio nada. Esperamos que um dia melhore. (I1, 2018).

Conforme o relato de I1, aquilo que era esperado do PTC não se concretizou. Ficou a promessa de que seria uma possibilidade de comunidades indígenas levarem suas demandas

para serem também pautadas. O mesmo entrevistado prossegue detalhando a sua participação:

Nós levávamos várias demandas para melhoria da nossa comunidade. Por exemplo, naquela época era muito forte a pequena agricultura aqui dentro. Nós levávamos projeto de maquinário para trabalhar as terras, pra produção de pequenas lavouras para alimentação. Levamos, inclusive, um projeto de carrocinha para as nossas comunidades. Para o nosso pessoal vender os produtos na cidade, entregar. Mas não veio nada. Esse projeto das carroças era assim: na reserva é um lugar que mais tem carroça, acho que no mundo. Por que tem muita carrocinha. Pessoa entregando mandioca, entregando milho. Entrega abóbora, o que sobra da alimentação vai tudo vende nas vilas, né? Então nós tava com dificuldade de carroça. Então, conversamos com o pessoal da associação (Associação Indígena Kategua de MS) e tentamos emplacar um projeto pelo território, que foi aprovado. Eu tava lá em Recife na reunião quando falaram que tinha aprovado este projeto. Aí eu vim com uma esperança muito grande, né? Mas chegou aqui... Nunca apareceu. Então isso decepcionou muito a gente. (I1, 2018).

Segundo I1, o projeto das carroças chegou a ser aprovado, mas não foi executado e, ao que parece, não houve explicações ou mesmo justificativa para tal, já que não soube responder porque o projeto não tinha sido realizado. A utilização de carroças pelos indígenas é muito comum e importante, pois ainda é o que mais usam para transporte. Diariamente carroças se deslocam pelos caminhos das aldeias e reservas em direção às cidades com famílias, principalmente mulheres e crianças, para vender mandioca, frutas de época, abóbora, e voltar com algum dinheiro e também doações que conseguem no contato com as pessoas dos diferentes bairros. Ter carroças é meio de vida.

Percebemos que, no movimento da política territorial do TGD, várias ações foram aprovadas e não efetivadas. Além dessa, tem-se caso do Centro de Abastecimento e Comercialização de Dourados, a reestruturação da fábrica de doces da Associação das Mulheres do Distrito de Santa Teresinha (AMAREST) em Itaporã, e a Central Territorial de Comercialização, que seria construída na BR-163 em Nova Alvorada do Sul.

O que percebemos é que havia desalinhamento entre os órgãos responsáveis pela viabilização das ações, que eram em geral as prefeituras. Estas, na linguagem administrativa, deviam “licitar, fazer o empenho e executar” os orçamentos disponibilizados para realização das ações. Além disso, também deveriam fiscalizar as ações. Assim, era grande a responsabilidade dos governos municipais e/ou órgãos públicos que assumissem alguma ação a ser implementada. Com isto, restou o sentimento de frustração e desânimo em relação ao processo participativo de demandas e decisões que ocorriam no CODETER.

Vale ressaltar que o entrevistado participou ativamente não apenas das reuniões do colegiado, ocasiões em que o pessoal da AGRAER garantia sua participação, mas também viajou a Campo Grande, Brasília e Recife, em função de eventos do PTC. Sem dúvida, sua participação foi de suma importância para o contexto em discussão. No entanto, por tratar-se de um programa que havia incluído as comunidades indígenas e quilombolas entre os seus sujeitos prioritários, entendemos que deveria haver, por parte do poder público que representava o TGD, um esforço em cumprir a agenda de inclusão social do PTC.

Nesse caso específico, fica registrado que a garantia de sua participação não foi suficiente para fazer valer sua voz. Mesmo quando o projeto da aquisição de carroças para atender a comunidade indígena foi aprovado, não houve garantia de sua implementação.

Sem dúvida, quando se mistura no mesmo campo de reivindicação diferentes sujeitos e interesses, o processo de participação por representação não se consolida como democracia plena, sobretudo porque, no interior do CODETER, as presenças do indígena e também do quilombola estão permeadas pelos valores e relações de poder que as mesmas frações dominantes que subjagam o pequeno agricultor e assentado fomentam, qual seja: desigualdade e preconceito.

4.2.5 Comunidade Quilombola (Q)

Uma das condições que qualificava um Território Rural ser transformado em Território da Cidadania era a presença de comunidades quilombolas. O TGD enquadrava-se nesta condição e em várias outras, como ter comunidades indígenas e assentamentos de movimentos de trabalhadores sem-terra. Desta forma, os sujeitos da Comunidade Quilombola Picadinha foram convidados a integrar o CODETER. Em entrevista, o representante de comunidade quilombola Q1, que participou do CODETER, nos relatou que:

Para nós foi muito importante porque a gente aprendeu. Porque quando a gente formou a associação, a gente não tinha conhecimento de nada né. Aí a gente foi ganhando conhecimento, cada comunidade falava, indígenas, assentados. De coisa que foi feita, algum benefício que viesse para associação, a gente não teve. O que a gente teve foi ganhar experiência. Acho que isso foi uma coisa boa que trouxe pra comunidade. O fortalecimento. Até hoje fico pensando, faz parte ter esses encontros, a gente tinha mais informação. (Q1, 2018, grifo nosso).

Apesar de ter participado do CODETER, Q1 afirmou que a Comunidade Quilombola da Picadinha não teve nenhuma ação direta decidida no colegiado para atendimento da comunidade. No entanto, afirmou que foi muito importante a participação e que aprendeu

bastante. Outra informação que nos relatou foi que passaram a fazer parte de um projeto de “incubadora”, na UFGD, e que a sua participação, como membro do CODETER, ajudou bastante para aprender sobre a importância da participação e sobre temáticas debatidas no colegiado.

Percebe-se que a participação deste representante é muito mais simbólica e qualitativa ao CODETER do que prática, em relação a discussões voltadas para a comunidade quilombola. Há que se reconhecer que as comunidades quilombolas passaram a ser reconhecidas pós-constituição de 1988, assim como os indígenas.

Contudo, se o sindicato rural tem dificuldade para questionar a essência dos povos indígenas, consegue questionar a legitimidade dos quilombolas. Somente no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, com o “Programa Brasil Quilombola”, foi dada visibilidade às comunidades negras e aos descendentes de quilombos que vivem no campo, muitos ainda sob forma comunitária e com tradições preservadas. É, portanto, nova e conflituosa a presença desses sujeitos, no imaginário até mesmo dos menos abastados no sistema de produção capitalista, sob controle do segmento agroindustrial.

Para Q1, a participação no CODETER servia como experiência, uma oportunidade de aprender. Neste caso, para cumprir ou não com o regulamento, a participação de um representante quilombola no colegiado significou o despertar do conhecimento sobre as políticas territoriais. A percepção do representante quilombola é menos crítica em relação ao representante indígena. No entanto, os indígenas participam destes fóruns de debates há mais tempo e, portanto, possuem experiência.

Estes são aspectos do processo a ser compreendido em suas contradições e diferentes contextos a que são e foram submetidos os diferentes sujeitos e segmentos representados no interior do TGD.

Depreende-se dos relatos de membros do CODETER que a composição do colegiado é formada essencialmente por associações e pelo poder público. Embora isto não seja um pré-requisito para fazer parte do colegiado, a prática é de uma mobilização dos grupos organizados nas ações do CODETER, já que, para receber uma ação (infraestrutura para produção, por exemplo) ou recurso, é preciso que o grupo esteja organizado em associações ou cooperativas.

Das 39 entrevistas que fizemos, a maioria foi com representantes do CODETER do poder público, sendo que destes, a maioria eram servidores da AGRAER, nos diferentes municípios. Pelos relatos, a grande expectativa estava na possibilidade da participação social, do fortalecimento das trocas de experiências entre os envolvidos e a ampliação dos recursos, com a criação do PTC. Foram feitas críticas ao programa, ressaltando as dificuldades de envolver as prefeituras e até mesmo de manter as informações organizadas, já que vários membros chegavam em seus municípios, participavam de editais ou chamadas públicas, eram contemplados com as ações, mas não comunicavam ao CODETER.

Esses são aspectos contraditórios da implementação de uma política governamental que enfrenta incompreensões sobre sua viabilidade tendo em vista a predominância da economia setorial. Além disso, observou-se o baixo número de representantes da base: sejam agricultores, indígenas ou quilombolas.

A participação das comunidades indígenas e quilombolas cumpre o papel de viabilizar o território ao PTC, pois os mesmos aparecem apenas em situações discursivas, não tendo havido materialização de ações para estas comunidades. Mesmo assim, percebe-se que ocupar o espaço de representatividade de suas comunidades no TGD é um ato político, e pode ser um degrau de suas emancipações sociais enquanto sujeitos.

No discurso dos dois entrevistados, indígena e quilombola, nota-se satisfação em conhecer o processo de desenvolvimento territorial do TGD. Os indígenas da reserva de Dourados até tentaram pautar um projeto de “fortalecimento de cadeias produtivas”, no interior da perspectiva de ampliação de produção de mandioca, com a proposta de equipamentos e carroças, fundamentalmente, para “viabilizar o comércio da produção na cidade”. Historicamente, em Dourados, os indígenas das reservas vendem mandioca na cidade, circulando pelas ruas e bairros de classe média-alta, próximos à reserva; mas a racionalização possível pelo TGD, ainda que vista como prioridade e aprovada, não se viabilizou.

A concentração de ações em alguns municípios do TGD indica onde se concentram as relações de poder dos sujeitos que compõem o CODETER. Alguns grupos já organizados foram empoderando-se durante o processo de participação das discussões acerca do PRONAT e do PTC, tendo consolidado espaços, e tornando-se organizações referenciadas no âmbito do desenvolvimento territorial do TGD. Uma referência, por exemplo, é a Associação dos

Produtores de Orgânicos de Mato Grosso do Sul - APOMS, de Glória de Dourados, que conquistou parte importante do recurso debatido no interior do CODETER/TGD.

Em nossas entrevistas com vários grupos do CODETER, poder público, indígenas, quilombola, agricultores familiares, movimentos sociais, todos os sujeitos entrevistados citaram “A1” como referência do PRONAT e PTC no TGD. Essa afirmação baseia-se nos espaços de diálogos construídos para além dos roteiros semiestruturados e entrevistas.

Sempre que os entrevistados não encontravam resposta para alguma questão, sugeriam que perguntássemos a A1. O detalhe é que A1 não é componente do poder público, ele é membro de uma associação e de uma cooperativa, além de ser também agricultor familiar.

Um estudo chamado “Célula de Acompanhamento e Informação”¹⁷⁰, coordenado por uma docente da UFMS, fez uma análise dos projetos definidos no TGD até 2012, e apresentou a seguinte avaliação:

A análise dos projetos realizados pelo Colegiado evidencia a ausência de propostas realmente integradoras de ações territoriais. Os projetos são voltados essencialmente para o setor produtivo, a infraestrutura produtiva e o setor educacional. Projetos produtivos estão destinados a criação de empregos e a melhoria de renda da população local. No entanto, o sucesso desse tipo de projeto passa por uma avaliação técnica anterior, o que não está ocorrendo nos territórios pesquisados. Na análise verifica-se também a pouca importância do plano de comercialização, aspecto imprescindível para o sucesso dos projetos. Todos os projetos no Território da Grande Dourados estão focalizados em apenas um município, sem integração territorial, e a gestão dos projetos ocorre, essencialmente, em nível das prefeituras municipais. (BRASIL, 2012, p. 46).

Discordamos em parte do documento, resultado de avaliação do PTC e do TGD, quando afirma ter encontrado “ausência de propostas realmente integradoras de ações territoriais” e depois continuam afirmando que “os projetos são voltados essencialmente para o setor produtivo, a infraestrutura produtiva e o setor educacional”. Se a proposta como o Curso de Agroecologia da UEMS, em Glória de Dourados, não for considerada integradora, dificilmente encontraremos projetos integradores no TGD. O fato de o curso ter funcionado por um curto

¹⁷⁰ Para maiores informações ver o referido estudo na íntegra: <http://sit.mda.gov.br/download/ra/ra047.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2019.

período de tempo, fato que a resolução¹⁷¹ de criação já previa, não permite dizermos que não houve proposta integradora.

Também compreendemos que o documento avalia que os projetos executados foram realizados sem uma análise técnica, com o que concordamos, já que constatamos que isso aconteceu com a implementação de diversas ações que foram executadas e não tiveram os reflexos esperados quanto à dinamização de fluxos de ligação entre condições produtivas, técnica e comercialização. É o caso da farinha de Juti, que foi construída e equipada no Assentamento Santa Clara, no município de Juti, mas que nunca entrou em funcionamento, e teve parte dos equipamentos roubada.

O entrevistado A3 resumiu o problema da farinha de Juti: *“nós fizemos uma coisa errada. Ao invés da gente preparar os produtores pra depois pedir o recurso, não. Nós pedimos e pensamos: depois a gente vê como que faz. E quando chegou aqui embaixo não deu certo. Então nós fizemos o negócio de cima pra baixo”*. Observa-se com isto, que a análise feita pela Célula de Acompanhamento está correta em suas interpretações do CODETER.

No entanto, mesmo as ações de caráter local, como a instalação de resfriadores de leite em pequenas propriedades e assentamentos, são ações comuns no PRONAT e no PTC, implementadas em todo o Brasil. Ao agregar valor ao produto e assegurar qualidade sanitária, estas ações possibilitaram melhorias de vida aos sujeitos envolvidos na produção leiteira (VISÚ, 2013, p. 88).

Concordamos com o documento (BRASIL, 2012) em relação à concentração de projetos em um único município. Sabemos que isto está relacionado à organização dos produtores. Por outro lado, o PRONAT e o PTC, atuaram reunindo e incentivando a sociedade civil organizada a agir em conjunto. São contradições que permeiam estas políticas governamentais de desenvolvimento, enquanto o conceito determina uma integração do território por meio dos projetos e ações conjuntas. A prática da participação social evidencia uma descentralização do planejamento.

¹⁷¹ Resolução que criou o Curso de Agroecologia. Disponível em: http://www.uems.br/assets/uploads/ailen/arquivos/2017-06-20_10-55-59.pdf. Acesso em: 15 dez. 2019.

5 ENTRE O PENSADO E REALIZADO: AS AÇÕES E NÃO-AÇÕES NO TGD. CAMINHOS DE EMPODERAMENTO

O objetivo deste capítulo é analisar as ações, permeadas pelas narrativas, mas fundamentalmente, que compareceram como memória do TGD e da política territorial.

Em nossos trabalhos de campo começamos a perceber que houve um movimento para além daquilo que podemos constatar em *lócus*, por meio de observações, entrevistas e acesso a documentos, basicamente por dois motivos. Primeiramente, os sujeitos entrevistados informavam a realização de ações da seguinte forma: “isto veio do território”, “foi ação do território”. Todavia, quando íamos procurar concretamente em qual recurso dentro do PTC tais ações teriam sido originadas, nem sempre estavam vinculadas ao PROINF, mas a recursos provenientes de outros projetos, dos mais variados ministérios. Considerando que inicialmente pretendíamos desdobrar esforços em ações destinadas ao CODETER, via PROINF, tivemos que reavaliar a metodologia empregada para ampliar o nosso debate e poder expor de modo mais sistemático as variações de atuação da política territorial de desenvolvimento no TGD.

O segundo motivo foi a dificuldade de entrevistar sujeitos participantes do PTC do TGD ligados diretamente à agricultura familiar, ou de comunidades indígenas e quilombolas, que foram beneficiados, de alguma maneira, por ações decididas no CODETER do Território da Grande Dourados.

O fato de o TGD ter ficado fora da gestão dos projetos dos Núcleos de Extensão e Desenvolvimento Territorial – NEDET, também dificultou o nosso acesso aos sujeitos que haviam sido “atendidos” pelos programas de desenvolvimento territorial.

Como já apontado no capítulo anterior, os NEDETs, a partir de 2014, foram organizados via universidades. As universidades deveriam propor projetos para criação dos núcleos, de modo que cada território do Mato Grosso do Sul seria contemplado com um projeto. A motivação para essa tomada de decisão, no interior do PTC, tem relação com problemas de prestação de contas e questionamentos pelos órgãos de controle das várias ONGs envolvidas na gestão dos territórios. A questão é que os territórios não tinham condições de autoadministração. Contudo, diante do edital, o projeto para o TGD não foi aprovado, tendo ficado sem NEDET.

As dificuldades nos possibilitaram ampliar o olhar sobre o que havia “restado” depois de 2014, do PRONAT e do PTC no TGD, e compreender que tínhamos uma política complexa, e que a materialização das suas propostas ocorrera em fases distintas.

Propomos uma sistematização metodológica para mostrar os desdobramentos das ações e movimentos da política territorial no TGD, pela materialização das ações do PRONAT e do PTC em ações didáticas, ações de base política e ações de aprendizado, conforme o Quadro 5:

Quadro 5 - Tipos de ações “territoriais”.

AÇÕES	CARACTERÍSTICAS	INSTITUIÇÃO / SUJEITOS
Didáticas	Propostas por documentos como o PTDRS, por estudos de cadeias produtivas. Recursos de PROINF.	Governo federal em contato com os sujeitos do território: poder público estadual e municipal, e a sociedade civil organizada.
Políticas	Propostas levadas ao colegiado para serem amparadas por demanda pública e participativa entre os membros do colegiado.	Os governos nas três esferas, associações, organizações da sociedade civil.
Aprendizado	São possíveis pelo aprendizado adquirido por meio da participação no CODETER e a familiarização com as possibilidades e políticas de governo disponíveis que geram uma capacitação; em geral são ações desvinculadas do PRONAT e PTC.	Servidores públicos, agricultores familiares, ONGs, associações, assessorias técnicas, enfim, todos os sujeitos que participaram do CODETER.
Integradas	São materializadas por ações decorrentes de parcerias com o MDA, reflexos da ampliação de ministérios e órgãos.	Ministérios, órgãos federais, universidades.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Este esforço de sistematizar as ações implementadas no TGD está baseado no que compreendemos das bases documentais do programa, de entrevistas que realizamos, e pela nossa observação em campo. Desta forma é possível considerar aspectos que vão além das decisões centradas na arena do colegiado, permitindo constatar os rebatimentos das políticas de desenvolvimento territorial no TGD, para além do que foi o PTC.

As **ações didáticas** são aquelas que o colegiado discute, a partir de um recurso a ser destinado e aplicado no território, com a finalidade de promover desenvolvimento territorial “sustentável”. Geralmente, são ações previamente estabelecidas dentro de um escopo de atuação e possibilidades do colegiado, ou seja, que já consta nos PTDRS do território e são “elaboradas” e discutidas pelos membros, que tomam partido da melhor opção para o território.

As **ações de base política** são aquelas decididas no colegiado para dar subsídio político a determinada ação; podemos citar, como exemplo, a criação do curso superior em Agroecologia na UEMS de Glória de Dourados, e o curso de Engenharia de Aquicultura na UFGD.

As **ações de aprendizado** decorrem da participação dos sujeitos no colegiado e, por fazer parte de determinado território, os envolvidos (seja do poder público, seja da sociedade civil organizada) passam a considerar a possibilidade de participar isoladamente de chamadas públicas ou mediações, geralmente via contato com políticos (senadores e deputados, principalmente) para conseguirem “emplacar” determinadas ações, em diversas áreas e políticas.

Por último, as **ações integradas**, que são aquelas que ocorrem com a transformação de Territórios Rurais em Territórios da Cidadania; ou seja, com a ampliação ministerial houve uma junção de ações que permitiu uma frente de expansão em cadeias produtivas e tecnologias. Consideram-se, nesta classificação, duas ações: o projeto Agrofuturo, executado pela Embrapa, e o fortalecimento da cadeia produtiva de pescados, ação do Ministério da Pesca Abastecimento e Aquicultura.

5.1 Ações Didáticas

As chamadas **ações didáticas** no TGD corresponderam àquelas ações previamente estabelecidas dentro de um escopo de atuação e possibilidades do colegiado, ou seja, constam nos PTDRS do território e são “elaboradas” e discutidas pelos membros, que tomam partido da melhor opção para o território.

Na verdade, existe uma matriz previamente oferecida para ser debatida nos colegiados. Por exemplo: cadeia leiteira, cadeia de fruticultura, cadeia do mel, do pescado, da agroecologia, etc. Estas cadeias são direcionadas pelos programas para que os membros do colegiado façam “escolhas”.

Estas ações que estamos chamando de didáticas são aquelas que permitem ao CODETER desenvolver o debate e pensar estratégias para o território dentro do escopo do PROINF, como já indicamos em outros momentos neste trabalho.

5.1.1 Centro Territorial de Formação e Apoio Tecnológico (CTF)

O Centro Territorial de Formação e Apoio Tecnológico (CTF) foi pensado para ser um centro territorial de formação e apoio tecnológico para a agricultura familiar (Figura 02). Ele foi planejado por decisão do CODETER com a finalidade de criar um centro de formação aos agricultores familiares, localizado em Glória de Dourados, para atender questões relacionadas à política territorial e apoio tecnológico. O CTF visava intensificar as relações entre as universidades e os agricultores familiares, permitindo o encontro do conhecimento popular com o científico e, por meio destas trocas, impulsionar o desenvolvimento no TGD.

Sua construção, com área de 2.000 m², justificou-se pela necessidade de dinamizar o território. A opção pela construção do imóvel passou por discussão no CODETER, em 2009, momento em que foram analisadas as vantagens e oportunidades que o investimento no CTF poderia, em tese, trazer aos agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas do TGD.

O CTF seria um espaço de produção de conhecimentos sobre a produção da agricultura familiar e capacitação para os agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas, inclusive, no processo de participação de outros programas governamentais, com a finalidade de comercializar as suas produções. São os casos do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Além disso, seriam ministrados cursos de processamento de alimentos e de formação em agroecologia com o objetivo de fomentar uma rede de trocas de conhecimentos em associativismo e cooperativismo que pudesse fortalecer o TGD política e economicamente. Este centro territorial foi pensado para também dar suporte ao Curso Superior de Agroecologia, que começou a ser ministrado na UEMS de Glória de Dourados, em 2009.

Destaca-se por ser a ação citada de amplo consenso, tendo sido aprovada e indicada como importante por todos os entrevistados, comparecendo como um projeto que foi discutido no colegiado com a finalidade de dinamizar o TGD (Figura 2).

Os membros do CODETER, que entrevistamos, foram unânimes em citar a obra do centro territorial como uma das principais ações destinadas ao TGD por ter característica territorial, ou seja, com o objetivo de atender agricultores de todo o território e fortalecer uma rede de agricultura familiar. A foto (Figura 2) apresentada em slides de *powerpoint* foi destaque na reunião do CODETER, em que participamos como convidado, em 25/11/2015. A

reunião foi realizada para discutir a gestão do Centro Territorial de Formação, na qual foram apresentadas algumas propostas de encaminhamento para colocar em funcionamento o referido centro.

Figura 2 - Vista aérea do Centro Territorial de Formação – Glória de Dourados (MS) – 2015.



Fonte: Foto do autor (2015).

Na ocasião, o prefeito de Glória de Dourados, Arceno Athas Júnior, que também já tinha sido membro do CODETER, participou da reunião e sinalizou apoio para legalizar, via projeto de lei na Câmara Municipal, condições para que alguma entidade (ONG ou Associação) fizesse a gestão, com a condição de que esta organização mantivesse pelo menos uma pessoa residindo em Glória de Dourados para estar presente no local diariamente.

Havia uma proposta de gestão por parte da AADS (Agência de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável), uma ONG com um *slogan* voltado para territórios: “*uma entidade da sociedade civil que emerge no Território da Grande Dourados a partir do desejo e esforços de diferentes atores, oriundos de vários segmentos sociais.*” (Figura 3).

Figura 3 - Escolha da gestão do Centro Territorial de Formação em Glória de Dourados (MS).



Fonte: Foto do autor (2015).

A outra opção que se colocou foi que a gestão fosse feita pela APOMS (Associação dos Produtores de Orgânicos de Mato Grosso do Sul). Esta última proposta surgiu na reunião, não sendo apresentada formalmente como uma possibilidade naquele momento. Porém, os presentes e o próprio prefeito, ao exigirem que a entidade que fosse gerenciar o Centro Territorial de Desenvolvimento tivesse um responsável que vivesse em Glória de Dourados, a nosso ver, já se apresentava como um “palpite”, já que a APOMS era do local, e a AADS de Dourados.

Pela nossa observação participativa¹⁷², percebemos que as organizações que se apresentaram para fazer a gestão do Centro de Desenvolvimento Territorial foram criadas por meio dos movimentos do CODETER, pois ambas foram formadas por integrantes do colegiado

¹⁷²Segundo Lakatos (2003, p. 194), a observação participante “consiste na participação real do pesquisador com a comunidade ou grupo. Ele se incorpora ao grupo, confunde-se com ele. Fica tão próximo quanto um membro do grupo que está estudando e participa das atividades normais deste.”

e, no caso da AADS, ficava explicitado em seu *slogan* que ela estava voltada para o Território da Grande Dourados.

Interpretamos isto como um aprendizado que os membros do colegiado adquiriram ao compreenderem a abordagem territorial de desenvolvimento, conseguindo visualizar e entender o funcionamento dos programas e das políticas de governo, e perceber em qual chamada pública ou edital era possível apresentar projeto etc. Com isso, formou-se uma categoria de conhecimento territorial, que, pela carência da administração pública em elaborar projetos e entender a gestão de forma interligada entre as políticas públicas, fomentou a criação de assessorias e ONG. Também no Território Cone Sul (MS) vimos a possibilidade de, individualmente, formar-se sujeitos com condições de assessoramento, como foi o caso do funcionário contratado na prefeitura de Iguatemi (MS) para dinamizar a elaboração de projetos de cadeias produtivas e do próprio PTC.

Uma das visitas que fizemos ao Centro de Desenvolvimento Territorial foi no dia 16 de dezembro de 2016, momento em que entrevistamos um membro do colegiado sobre a conclusão das obras do CTF. A informação recebida foi que a estrutura do referido centro estava composta de uma sala para administração (30m²), uma biblioteca e sala de estudos (120m²), banheiros masculino e feminino, pavilhão de laboratório (composto por quatro laboratórios), salas para câmara fria, estufa e uma sala de ferramentas (Figura 4).

Quando participamos da reunião para decisão da gestão do CTF, ficamos cientes de que havia um problema complicado de se resolver: a definição da instituição que faria a gestão do CTF. As discussões encaminhavam para que gestão fosse feita por uma ONG ou pela APOMS. No primeiro caso, havia o risco de terceirização da gestão, com a preocupação de que não houvesse comprometimento com o centro. No caso da APOMS, a questão talvez estivesse mais tranquila, do ponto de vista do comprometimento. Contudo, significaria a ideia de “apropriação” por um dos entes do território de um benefício pensado para atender diferentes associações, produtores, gestores municipais. Efetivamente, uma discussão difícil quando se lida com processos participativos.

Figura 4 - Vista Lateral do Centro Territorial de Formação de Glória de Dourados (MS), 2015.



Fonte: Foto do autor (2015).

Nota-se que conseguir os recursos para a estrutura do CTF via PROINF, discutindo no coletivo do CODETER, é bem mais fácil do que fazer o centro funcionar. Precisamos destacar que este momento em que era debatida a gestão do CTF, o TGD estava desorganizado, porque não tinha sido contemplado com projeto NEDET. Mas o PTC ainda estava em pleno funcionamento e com projetos para dinamizar ainda mais as ações em 2016, conforme nos informou o secretário da SDT, Humberto de Oliveira, em dezembro de 2015.

Desta forma, o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff foi um duro golpe para a organização da agricultura familiar no TGD, a nosso ver, pois as ações materializadas estavam ociosas, e ainda não haviam tomado o rumo para atender aos propósitos pelos quais haviam sido planejadas, já que os programas de desenvolvimento territorial acabaram desmontados, desestruturando por completo as relações do CODETER que haviam sido estabelecidas no TGD. Percebeu-se que, com o fim das atividades do PTC no TGD, alguns sujeitos que já haviam assumido grau de lideranças no CODETER, tomaram a frente dos encaminhamentos que faltavam ser estabelecidos. A APOMS assumiu a “responsabilidade” de fazer articulações e reuniões para decidir os rumos do CTF. Segundo nos informou o entrevistado A1:

Foram feitas várias reuniões para pensar a gestão do centro de formação territorial. As pessoas iam nas reuniões, mas ninguém se dispunha em se dedicar a pensar um estatuto, pensar uma forma de gestão daquele espaço. Entre a AADS e a APOMS que já existia ficou definido que a APOMS faria a gestão. E foi dado um parecer pelos vereadores de Glória de Dourados. Criaram uma lei municipal, Lei 10084 que autoriza o poder executivo fazer um termo de gestão compartilhada com a APOMS, e essa lei define muito bem o que é o espaço de formação. A responsabilidade de fazer aquilo funcionar é da APOMS e a prefeitura apoia no que ela puder, maquinário etc. Mas a responsabilidade maior é da APOMS. Então fizemos o termo de responsabilidade e assinamos o contrato com a prefeitura. Este documento é o que dá base hoje, e o CNPJ que responde por aquele espaço é o CNPJ da APOMS. Nisso a gente já fez um convênio com a UFGD, um convênio com a secretaria estadual de educação, para estágio e alunos ligados à área, agora esse projeto com a fundação Rabobank [Cooperativa de Crédito holandesa], já fomos atrás do Senai, do governo do Estado. E agora fomos na Superintendência Federal da Agricultura, porque a responsabilidade de todas as obras do MDA passou para o MAPA. Então a gente já foi atrás deles. Então, assim, como associação responsável pelo centro de formação, a gente está dando os nossos passos, as nossas pernas. (A1, 2019, grifo nosso).

Observou-se que a APOMS entra na cena política “substituindo” o CODETER, e passa a articular com o campo político as condições para gerenciar o CTF, mediante uma gestão compartilhada com a prefeitura de Glória de Dourados. Mas essa condição pode não estar articulada com os demais municípios que participaram do CODETER. Essa situação, ainda em movimento no decorrer de realização de nossa pesquisa, parecia referendar a questão que apontamos sobre o empoderamento e riscos de um dos entes assumir como privado aquilo que foi conquistado como coletivo. A história está por ser escrita!

Sobre os convênios com as universidades, observe-se que a APOMS já mantinha relação com estas instituições, acrescentando um convênio com uma instituição financeira internacional, a Fundação *Rabobank*¹⁷³, cooperativa de crédito criada por agricultores no final do século XIX, na Holanda.

Em 2018, a fundação ampliou seus negócios em nível global, conforme indicado em seu *site*, com a missão de “trazer soluções financeiras e estratégicas para toda a cadeia de alimentos e o agronegócio”, objetivando “promover o crescimento sustentável de nossos clientes através de parcerias de longo prazo, dando suporte na criação de um negócio sólido e competitivo”¹⁷⁴.

¹⁷³ Histórico da Fundação Rabobank. Disponível em: http://www.rabobank.com.br/pt/content/sobre_o_rabobank/nossa_historia.html. Acesso em: 25 fev. 2019.

¹⁷⁴ Missão e objetivos da Fundação Rabobank. Disponível em: http://www.rabobank.com.br/pt/content/sobre_o_rabobank/index.html. Acesso em: 25 fev. 2019.

Os encaminhamentos de uma ação planejada e executada por programas governamentais que utilizaram a abordagem territorial de desenvolvimento têm capacidade de preparar/inserir os sujeitos “excluídos” ao processo produtivo de mercado. Parece que a APOMS é um exemplo.

Foi noticiada na mídia local de Glória de Dourados a seguinte chamada de reportagem: “Município de Glória de Dourados e APOMS firmam termo de Gestão Compartilhada no Centro de Formação e Apoio Tecnológico para Agricultura Familiar”¹⁷⁵, na qual afirmava-se que fora feita uma solenidade no dia 22 de dezembro de 2017 para apresentar o termo de gestão. O evento contou com a presença do então prefeito de Glória de Dourados, Aristeu Pereira Nantes, do Delegado Federal do Desenvolvimento Agrário estadual, Daniel Mamédio do Nascimento, do deputado federal Geraldo Resende, representantes da APOMS e vereadores do município de Glória de Dourados. Na referida reportagem é mencionado o fato do CTF ter sido uma ação do PTC, mas, não com o nome do programa; além disso, destaca-se que o nome dado ao CTF foi alterado. Não aparece mais o “territorial” na composição do nome do espaço que foi viabilizado pelos programas de desenvolvimento territorial.

O entrevistado A1 nos informou, em outra entrevista, gravada em março de 2019, que este fato se devia a uma recomendação do Delegado de Desenvolvimento Agrário, com a justificativa de que o governo tinha mudado, que as políticas eram outras e que não estavam mais utilizando a nomenclatura. Pelas palavras de A1:

Quando mudou o governo e mudou as políticas nós fomos recomendados a tirar o territorial do nome. Então era Centro Territorial de Formação e Apoio Tecnológico para a Agricultura Familiar. Aí tirou o territorial e ficou Centro de Formação e Apoio Tecnológico para a Agricultura Familiar. Esse territorial hoje não usa por recomendação do próprio Governo, do delegado do MDA que assumiu na gestão do Temer. (A1, 2019, grifo nosso).

Observa-se que foi “recomendado” pelo delegado de desenvolvimento agrário que não fosse usado o termo conceitual que faz menção à origem e à dinâmica pretendida com aquela ação, por ter sido originada pelas políticas dos governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Sabemos que fatos dessa natureza são recorrentes na política. Programas são

¹⁷⁵ Disponível em: <http://www.gloriainforma.com.br/noticia/municipio-de-gloria-de-dourados-e-apoms-firmam-termo-de-gestao-compartilhada-no-centro-de-formacao-e-apoio-tecnologico-para-agricultura-familiar/2255.html>. Acesso em: 25 fev. 2019.

renomeados e rebatizados. Mas, neste caso, a renomeação demonstrou um desejo de aniquilamento das políticas de desenvolvimento territorial.

Entretanto, chama mais ainda a nossa atenção o fato de que não houve nenhuma resistência à “recomendação”, pois foi acatada de pronto. Certamente havia a possibilidade de não acatar, de justificar que o Centro de Desenvolvimento Territorial se tratava de longo processo de construção, baseado na participação social dos membros do CODETER, e que havia uma proposta para ele que era de desenvolvimento territorial, afinal era uma recomendação.

Por outro lado, em tempos de incertezas políticas, o fato de acatarem a recomendação também pode ser interpretado como uma forma de manter boas relações com o poder público. Outra conclusão importante é que, ao que parece, a questão da participação e do CODETER, bem como suas representações, foram simplesmente desconsideradas e a ação com recursos do TGD foi apropriada por um segmento se tornando uma ação política localizada com ganhos políticos, ao que parece, para além dos objetivos e críticas elaboradas e que se desmontam na concordância do retorno às decisões separadas e desarticuladas, até mesmo criticadas por A1, em entrevista.

Dessa situação, entende-se que os sujeitos que estavam envolvidos diretamente com o PRONAT e PTC do TGD, na correlação de forças entre os movimentos das frações de classes dominantes no poder, sofreram também um golpe nas suas relações. A tomada de decisão que tira “territorial” do nome do centro não levou em consideração que pequenos gestos simbólicos são importantes. Nesse caso, (res)significaram, numa “simples” recomendação, a manutenção do *status quo* reforçando a existência do fosso de desigualdades que vinham sendo debatidas desde a criação do PRONAF ainda no Governo de Fernando Henrique Cardoso, e que tiveram uma dinamização no Governo Luiz Inácio Lula da Silva, com a instituição do PRONAT e do PTC.

Estes programas poderiam se tornar políticas públicas, terem seus conceitos incorporados a planejamentos mais completos, como se apresenta no PPA 2015-2019, em que se propõe um “desenvolvimento regional e territorial”. O projeto de um Brasil com espaços dinamizados economicamente com uma espécie de intercruzamento do PRONAT, PTC, PNDR e o próprio arcabouço conceitual da PNOT, foram à bancarrota no movimento da política partidária e estrutural, pois os próprios sujeitos para os quais as políticas foram direcionadas

aderiram à nova ressignificação de um projeto de país que tinha como objetivo maior o desmonte do Estado, e que pregava a livre e ampla concorrência pela “mão invisível do mercado”.

Agricultores familiares, historicamente excluídos, acharem que têm chance de partilhar da mesma mesa do agronegócio é algo paradoxal. Para isso, será preciso compartilhar dos mesmos interesses que, certamente, não serão daqueles que participaram no CODETER e na política territorial. São aspectos contraditórios que compõem por cooptação de sujeitos para garantir que tudo permaneça como está.

Destes acontecimentos, entendemos que as associações e ONGs envolvidas no CODETER do TGD assumem protagonismo em articular movimentos que se assemelham aos dos programas de desenvolvimento territorial, incorporando os conceitos que permitem as diversas relações e inserção no mercado, mas também aceitando omitir menção à política territorial de desenvolvimento no nome da obra que foi construída com a finalidade de viabilizar o TGD.

Se, lá em 2003, o que permitiu o avanço da organização destas associações foi o conceito de território e a instituição do PRONAT, no final da década de 2010, o que permite os seus movimentos e articulações é o mercado. Mesmo que o convênio com a Fundação *Rabobank*¹⁷⁶ seja uma conquista momentânea para o CTF, na figura da APOMS, e que esteja vinculado a um estudo acadêmico da Universidade de São Paulo, o processo não deixa de voltar-se para o mercado.

Vale lembrar que o vínculo com a Fundação Rabobank foi viabilizado por um projeto de professores da USP que propuseram um mapeamento no Brasil sobre a produção de agroecológicos e sistemas florestais. Nesta pesquisa, foi identificado o protagonismo da APOMS em Mato Grosso do Sul, que foi selecionada durante os levantamentos e estudos para integrar um grupo de quatro associações do Brasil, para participarem de um projeto de extensão, que tinha como parceria/investimento a Fundação Rabobank.

¹⁷⁶ Visita da Fundação *Habobank* a Glória de Dourados. Disponível em: <http://www.gloriainforma.com.br/noticia/gloria-de-dourados/ampliando-parcerias/2817.html>. Acesso em: 25 fev. 2019.

Estas ações que a APOMS vem despertando têm empoderado a entidade na “região”¹⁷⁷, como uma organização de destaque e competitiva. Há que se reconhecer os esforços da APOMS, mas não antes de reconhecer a importância das políticas governamentais viabilizadas pelo PRONAT e PTC que foram importantes para a formação e qualificação dos envolvidos no TGD.

O projeto do CTF, que acabou com o nome alterado, foi aprovado no orçamento do PROINF de 2010, no montante R\$ 1.515.310,00, diretamente do orçamento do MDA/SDT, com uma contrapartida do município de Glória de Dourados de R\$ 15.000,00. Além disso, este município doou uma área de 34 hectares, terraplanagem, estruturas de pré-moldado e dois pavimentos já prontos (alojamento e refeitório). Assim, o CTF passou a ter uma sala de administração (30m²); uma biblioteca com sala de estudos (120m²); 2 salas de aula, com capacidade para 25 alunos cada; um auditório com capacidade para 84 lugares; pavilhão de laboratórios didáticos, sendo 4 laboratórios, salas para câmara fria, estufa, sala de ferramentas e banheiros masculino e feminino.

O pavilhão de laboratórios do CTF foi planejado para desenvolver cursos e atividades ligadas aos objetivos do PTC do TGD. A ideia era que agricultores familiares de todo TGD tivessem, em Glória de Dourados, possibilidade de participar/realizar “capacitações” para agregação de valor aos seus produtos e adequação de cadeias produtivas (Figura 5).

Enfim, o planejamento logístico de formação dos agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas, aparentemente foi bem arquitetado, ainda que, do ponto de vista logístico, Glória de Dourados não era o município geograficamente mais central no TGD. Certamente, não foi o interesse geral coletivo que prevaleceu na definição da localização do centro, sequer foi a decisão de construção desse centro uma demanda coletiva, mas o fato é que foi pautada e aprovada no CODETER.

¹⁷⁷ O Território enquanto uma configuração espacial e conceito de viabilização de políticas foi retirado da perspectiva discursiva, sobretudo porque ficou associado ao “governo do PT”. Contraditoriamente, como já apontamos, o território no âmbito das políticas públicas está vinculado à promoção do capital, sob perspectivas de “desenvolvimento local”. Evidentemente, “região” acomoda todas as siglas partidárias e tem sido usado. No texto, a porção entre aspas, reforça exatamente a transposição conceitual e sua naturalização diante de conjunturas políticas que invisibilizaram o território, como prática de “saneamento político-partidário”.

Figura 5 - Vista do laboratório e Alojamento do Centro Territorial de Formação em Glória de Dourados (MS), 2015.



Fonte: Fotos do autor (2015).

O projeto partiu da perspectiva de usar uma estrutura que existia neste local e era utilizada pela prefeitura de Glória de Dourados como alojamento para estudantes de cursos voltados para agricultura familiar, que funcionavam de forma concentrada e intermitente. O recurso a ser viabilizado pelo PROINF permitiria construir uma nova edificação para abrigar espaços destinados ao desenvolvimento de atividades de formação. Esses argumentos juntamente com a possibilidade de otimização de um espaço já existente fundamentou a defesa do projeto do atual CTF.

A definição pelo centro territorial deu-se em 2009 e teve origem em debates do próprio CODETER. Já havia algumas ações implantadas em Glória de Dourados, como no caso do Curso de Agroecologia e o Laboratório de Estudos Territoriais, que poderiam ser dinamizadas com a criação do Centro de Desenvolvimento Territorial. No entanto, fica evidente que a decisão de criar o CTF deve-se mais ao desempenho político da APOMS enquanto atuação e organização.

Vale ressaltar que esta associação foi proponente e responsável, em 2008, por gerir recursos de assistência técnica para o TGD do projeto “Apoio ao Processo de Capacitação dos Atores Sociais Locais e dos Membros do Núcleo Técnico e Diretivo do TGD”, no valor de R\$ 417.371,30.

Segundo o entrevistado A1, foi uma ação em que houve contratação de técnicos agrícolas para dar assistência aos agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas no TGD. No entanto, o entrevistado também afirmou que não foi possível sanar

todas as demandas que havia no território com este projeto, considerando que a ação de assistência técnica em questão seria um projeto datado, com recurso delimitado e, portanto, não contínuo. Comungamos com seus argumentos. A assistência técnica demanda continuidade para obter resultados satisfatórios.

Na oportunidade, a APOMS foi responsável por fazer a contratação dos técnicos e auxiliar a assessoria técnica. Quando visitamos a reserva *Tey"i Kue*, em Caarapó, ouvimos de um indígena que houve fornecimento de adubo para a reserva indígena por meio destes técnicos.

A definição e realização da obra do Centro Territorial demonstram que inicialmente houve por parte dos membros do CODETER a incorporação das dinâmicas empregadas nas propostas de desenvolvimento territorial do PRONAT e do PTC, e até um esforço para empregar os conceitos, a linguagem e a lógica desta proposta de desenvolvimento para a agricultura familiar e demais sujeitos.

Explicitamente, sob perspectiva estratégica, embora o município de Glória de Dourados não estivesse localizado em posição geográfica central no TGD para abrigar o CTF, contudo, no jogo do argumento e da capacidade discursiva, inerente aos movimentos participativos, seus representantes levaram a proposta e o orçamento para o município que se comprometeu com a ação. A capacidade de organização era um dos objetivos das políticas territoriais, de modo que, evidentemente, tiveram vantagens os grupos previamente organizados, como é o caso da APOMS, mas não apenas.

Além disso, na região de Glória de Dourados, há uma grande concentração de agricultores familiares, resquícios ainda dos lotes de colonização, com predominância de agricultura familiar. Esta região e toda a área do TGD foram impactadas pelo avanço do setor sojicultor¹⁷⁸, já nos anos de 1980, e sucroenergético no século XXI, provocando uma tendência aos arrendamentos ao invés de busca por reestruturações produtivas.

O Centro de Desenvolvimento Territorial pode ser considerado, do ponto de vista da política, mas também dos participantes do colegiado, como oportunidade no âmbito das

¹⁷⁸ Segundo Faccin (2017, p. 193), “crescimento do cultivo da soja em Mato Grosso do Sul é modulado pela volatilidade dos preços da soja no mercado globalizado e, no estado, a silvicultura e o setor sucroenergético seguem caminhos semelhantes”.

políticas de desenvolvimento territorial para organização e reestruturação produtiva e econômica dos agricultores familiares e demais sujeitos do TGD.

A questão é que a edificação ficou pronta, mas o seu funcionamento foi, em tese, pensado e projetado sem que os sujeitos que definiram a ação no CODETER participassem de forma mais representativa. Na reunião realizada para decidir a gestão do CTF participaram poucos membros do CODETER, o que é preocupante do ponto de vista da perspectiva de valorização do recurso público aplicado.

Evidentemente que os usuários precisariam ter participado com uma representação mais efetiva na decisão do funcionamento. A Figura 3 é uma representação do número de participantes nesta reunião. Contudo, não se trata da ausência nessa reunião em si o problema, uma vez que essa situação não foi isolada.

Certamente, esse parece ser um problema dos colegiados dos territórios, pois não se constituem em entes instituídos com capacidade de gerir empreendimentos, precisando sempre ser ancorados em outras estruturas e embasamentos legais.

Observa-se que a dificuldade de organização em 2014 levou o governo a criar os NEDETs por intermédio das universidades. Nesse caso, lembramos novamente que o PTC não teve o NEDET instalado, uma vez que o projeto proposto no interior da UFGD acabou não sendo aprovado na forma proposta. Assim, garantir mobilização e presença nas reuniões do TGD, por conta da fragilidade pela qual o PTC já estava passando no TGD, era realmente difícil.

Outro aspecto que vislumbramos debate na legalidade de alguns processos foi o fato de que o CTF, que era uma obra do TGD, acabou sob responsabilidade da prefeitura de Glória de Dourados. Veja-se que para possibilitar a gestão junto à APOMS foi preciso criar uma lei municipal específica para a gestão compartilhada. O que se lê, concretamente, é que o Centro Territorial pertence à Prefeitura Municipal de Glória de Dourados. Isso, contudo, também é um problema inerente à política territorial, sobretudo porque deveria ser de responsabilidade do MDA, federal, portanto, o recurso e o destino definidos no planejamento do TGD. No avanço da política governamental para uma política pública, como se previa, seria possível e necessário constituir-se estruturas com capacidade de gerir e acompanhar as ações territoriais.

Desta forma, em 2016, o contexto político e a sinalização evidente de finalização do PTC constituíram terreno no qual havia poucas possibilidades de florescimento. Como agricultores familiares iriam decidir com autonomia sobre a gestão de uma ação que aprovaram, se sequer tinham autonomia para fazê-lo? Que outras possibilidades tinham, inclusive considerando as questões legais?

A disponibilidade de recursos por meio de programas como o PTC tem muito essa condição que é ter primeiro o recurso para construir e, depois, definir o que fazer para administrar, cuidar, e como utilizar e criar as condições e rotinas para pôr em uso. Outra questão que se observou era que os projetos aprovados e realizados geralmente estavam definidos, *a priori*, sob outras bases e organizações, e os recursos traziam a oportunidade de sua realização.

Considerando o andamento das políticas territoriais desde 2015 e a crise política enfrentada pela então presidenta Dilma Rousseff, quando as definições sobre o que fazer com o centro territorial estavam encaminhadas, provavelmente as funções planejadas para o prédio já não atenderiam aos interesses do Território Grande Dourados, tanto porque se renovavam, sobretudo depois que os investimentos foram minguando com o corte de gastos do governo Michel Temer e a reposição do PPA 2016-2019, sob outras bases em seu último ano. Já no governo de Jair Bolsonaro, concretamente, as políticas territoriais entraram em crise de significado. As alterações no PPA publicadas no novo governo, direcionamentos e alterações significativas nas ações, são comprovações de que todas as políticas e eixos estratégicos do PPA 2016-2019 seriam deixados de lado.

Embora tenhamos tido um desmonte das políticas públicas, até abril de 2019 nenhum decreto¹⁷⁹ havia encerrado o Programa Territórios da Cidadania e o Programa Territórios Rurais. Os desdobramentos institucionais em relação aos programas foram de desidratar estas ações. No entanto, o PRONAF, o PAA e o PNAE continuavam na ativa. Na última entrevista que fizemos com A1, este nos informou, em março de 2019, sobre o funcionamento do Centro de Comercialização da APOMS estabelecido em Dourados, que também era utilizado para armazenar a produção destinada para merenda escolar.

¹⁷⁹ Depois, em 7 de maio de 2019, o presidente Jair Bolsonaro, extinguiu o Programa Territórios da Cidadania pelo Decreto Nº 9.784. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9784.htm. Acesso em: 8 maio 2019.

Seguramente, a construção do CTF e o planejamento deste para atender a agricultura familiar do TGD como disseminador de conhecimentos e troca de práticas, despontam como a principal ação planejada do referido território. Porém, apesar da gestão ter sido definida, até março de 2019 a Caixa Econômica Federal ainda não havia feito a entrega oficial do mobiliário; portanto, o CTF ainda não havia entrado em funcionamento. Logo, não há como saber quais desdobramentos o CTF, que agora não contempla mais a palavra territorial em seu nome, possibilitaria ou possibilitará ao TGD, que na atual conjuntura nem existe mais.

5.1.2 Laboratório de Estudos Territoriais da Grande Dourados (LETGD)

A proposta de estruturação do laboratório de estudos territoriais aconteceu em 2007 e é decorrente de uma parceria com o curso de Geografia, que funcionava em Glória de Dourados, na unidade da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. O laboratório foi pensado para dar suporte aos agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas do TGD, em projetos e estudos que pudessem contar com o apoio da universidade. No entanto, o curso de Geografia foi transferido para Campo Grande (MS) e, segundo o entrevistado A1, os cursos que ficaram em Glória de Dourados não se interessaram pelo laboratório (Figura 6).

Figura 6 - Vista interna do LETGD e veículo de suporte em Glória de Dourados (MS).



Fonte: PTDRS, 2011, p. 103-104.

O laboratório foi aprovado no âmbito do CODETER e tinha como objetivo construir uma estrutura física que pudesse agregar capacidade técnico-científica para contribuir para o desenvolvimento de projetos para o TGD. O projeto de 2007 previa a estruturação do laboratório em formato de sala de informática, com vários computadores para formar,

direcionar e sintonizar os sujeitos do TGD aos mecanismos da política territorial, tendo como apoio professores e estudantes da UEMS de Glória de Dourados.

Além do LETGD, 12 (doze) computadores foram adquiridos pelo mesmo projeto e tinham como destino os municípios do TGD, sendo um para cada município, com o objetivo de interligar o território (TGD) em rede. Neste projeto também foi adquirido um veículo (Figura 6) para dar suporte e integrar os municípios do TGD. Segundo informações do entrevistado A1, haveria um encarregado em cada município para municiar o LETGD de dados acerca do que estava sendo desenvolvido nos locais.

A partir da rede dos computadores do TGD, interligados ao LETGD, pretendia-se com esta ação uma aproximação do que entendemos por “território-rede”¹⁸⁰ que, para Haesbaert (2008, p. 347) seria uma possibilidade de multiterritorialidades.

Num primeiro momento o LETGD ficou vinculado ao curso de Geografia do campus de Glória de Dourados; no entanto, com a transferência deste curso para Campo Grande, o laboratório ficou vinculado ao curso de Agroecologia. Antes de definir o LETGF e aprovar a sua implementação, foram feitas reuniões sobre a política territorial com a participação de representantes da UEMS, o que atendeu à demanda do CODETER do TGD.

Segundo A1, a proposta era envolver a universidade no apoio aos municípios *para escrever projetos e desenvolver pesquisa sobre desenvolvimento territorial*. Foram adquiridos 25 computadores; no entanto, não foi possível destinar um computador para cada localidade como era previsto, pois a ação havia sido destinada ao município de Glória de Dourados e, por questões legais, um município não pode ceder a outro um material originado de recurso público.

Para ser possível executar o projeto da forma que havia sido planejado, seria preciso que houvesse um consórcio intermunicipal entre os 12 municípios do TGD. Por questões administrativas e jurídicas da burocracia que estavam na contramão da política governamental impressa, uma vez que se criou o território como conceito e célula, aprovou-se o PPA do Governo e a Lei Orçamentária Anual (LOA) com recursos destinados aos

¹⁸⁰Segundo Haesbaert (2008, p. 348), “as redes, especialmente as redes informacionais ou virtuais, possibilitam – dependendo da classe e do grupo social – um jogo territorial inédito, onde existe a potencialidade, a todo momento, de recombinar (e “descombinar”) territórios em uma nova multiterritorialidade.”

programas, mas não se conseguiu implementar uma ação sem que fosse demandada outra burocracia, qual era, a realização de um consórcio intermunicipal, uma vez que implicaria em muitas negociações para além da capacidade do colegiado realizar.

Há que se esclarecer que o consórcio entre municípios envolve impacto na burocracia, muitos dos quais sem condições técnicas de realização, já que a lógica de composição de cargos e empregos nos governos, em qualquer instância, é política, de modo que, a cada mudança de governo, quase sempre ocorre a “troca de cadeiras” e todo o conhecimento se perde. Mas também pode haver diferenças de interesses políticos e/ou questões político-partidárias que impõem dificuldades para acertos coletivos dessa magnitude.

O laboratório serviria para a manutenção de um *site* sobre o TGD. Este *site* já havia sido criado com recursos da Associação dos Produtores Orgânicos de Mato Grosso do Sul (APOMS) para impulsionar a política territorial. No entanto, era preciso manutenção constante para que o mesmo pudesse cumprir o seu papel de facilitar as relações entre os sujeitos do TGD.

Somado ao imbróglio dos computadores não poderem ser destinados aos municípios do TGD, o curso de Agroecologia de Glória de Dourados também encerrou suas atividades, em 2013. A UEMS tem uma política em que os cursos são itinerantes: ficam alguns anos em uma cidade e depois são transferidos para outra. Segundo A1:

Este laboratório, enquanto estrutura existe, mas como laboratório para atender o território, não. E o que tem de mais cruel nisso, é que no ano seguinte (2008), no momento de discutir os recursos do PROINF, o território viu lógica e conseguiu aprovar a compra de um aparelho chamado GPS estação total. Na época custava 97 mil reais, hoje custa 147 mil reais, é um GPS de alta precisão. Então o território investiu quase 100 mil reais para equipar melhor o LETGD. (A1, 2016).

O relato de A1 demonstra certa frustração, seja pelo recurso do TGD destinado ao laboratório e que acabou por não atender as demandas do TGD, já que a parceria pactuada com a universidade foi inviabilizada, com saída das pessoas que pactuaram e a não garantia da UEMS de continuidade do projeto, seja porque criara-se expectativa de que o laboratório daria racionalidade ao TGD e as mudanças acontecidas levariam o laboratório ao descumprimento de sua finalidade projetada.

Em setembro de 2015, dialogamos com a entrevistada P4, responsável pelo setor de projetos e convênios da prefeitura de Caarapó, que nos informou que fez um curso de uma semana, oferecido aos integrantes do CODETER, em Glória de Dourados, na UEMS. Embora

ela não tenha sabido precisar a data do curso realizado, ele foi feito no laboratório em questão, o que pode indicar que a parceria ainda não tinha sido desfeita completamente.

Segundo a entrevistada, na primeira etapa do curso ficou acertado de fazerem um segundo encontro para apresentarem os trabalhos que cada representante do poder público estava executando em seus municípios. Observa-se que este curso é complementar ao projeto de destinar um computador para cada município, com a finalidade de colher informações e montar uma base de dados do TGD com projetos, planejamentos e andamento das ações. Isto resolveria aquele problema relatado por P1, quando afirma que os municípios participavam de chamadas públicas e editais, mas não informavam ao CODETER.

No entanto, P4 lamentou que a segunda fase do curso não aconteceu porque os recursos para desenvolvimento das ações, sobretudo de qualificação dos participantes do TGD, em cada município, haviam sido cortados pelo governo federal. Nas políticas públicas, estas interrupções acontecem muitas vezes decorrentes da dependência que estes processos participativos têm em relação à logística e organização de pessoal, dado que o colegiado é composto por diversos sujeitos, com diferentes propósitos e interesses, ou ainda por corte de gastos.

No caso do LETGD, observou-se que até houve tentativas de usá-lo em prol do TGD, como um todo, como no caso desse curso concentrado de uma semana ministrado para representantes de todo o TGD. Contudo, questões de ordem prática, essenciais para o funcionamento do PRONAT e do PTC, não permitiram que houvesse uma continuidade das ações voltadas para a formação.

A execução do planejamento inicial ficou impossibilitada em decorrência da transferência do curso de Geografia para Campo Grande, da finalização do curso superior de Tecnólogo em Agroecologia e da inviabilização da destinação de computadores para os municípios do TGD. Segundo informações de A1 (entrevista gravada em março de 2019), os computadores e o veículo do LETGF (Figura 6), seriam transferidos para o CTF, assim que este entrasse em funcionamento após a entrega oficial da Caixa Econômica.

É possível afirmar que, desde sua elaboração, a política territorial, na forma como foi introduzida e promovida pelo governo federal, a partir do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, teve aproximação com as universidades, sobretudo as públicas. No

caso do TGD essa condição também se fez presente e a experiência desse laboratório evidencia isso. Contudo, a notícia mais recente de que o LETGF sairá da UEMS foi surpreendente, sobretudo porque até explicitamos que houve treinamento recente acontecendo nesse laboratório, tendo sua continuidade sido interrompida pelo próprio governo.

A “frustração” quanto à não implementação da rede aparece nas entrelinhas do discurso de A1 como um problema da relação com a universidade. Contudo, a despeito da questão burocrática, sabe-se que a não organização do consórcio de municípios inviabilizou a formação da rede. Acreditamos que a realização do consórcio seria o primeiro passo para destravar o processo e dar condições para a formação da rede, condição que atrairia, para o laboratório, pesquisas e pesquisadores.

Sem dúvida, no contexto histórico atual, quando o centro foi apropriado pela prefeitura de Glória de Dourados, sob administração da APOMS, a transferência do laboratório da UEMS para a APOMS, além de não resolver a questão da rede, não apresenta garantia de atingimento da ação proposta pelo colegiado.

5.1.3 Central de Abastecimento da Agricultura Familiar

O projeto de criação da Central de Abastecimento é de 2009 e foi proposto pela APOMS para atender ao problema da comercialização da produção da agricultura familiar. A ideia era promover a comercialização dos produtos da agricultura familiar do TGD no maior centro urbano do território.

A proposta da associação era a de organizar uma rede de produtores. Foi empregado um recurso de PROINF, no valor de R\$ 102.989,61, para fechar o espaço físico da unidade de abastecimento da agricultura familiar. Destaca-se que esta ação começou com um recurso de PROINF e, depois, os associados da APOMS buscaram recursos em outros projetos. Todavia, se não fosse o recurso inicial de PROINF, não haveria também as outras ações.

O objetivo era ter um espaço interno para armazenar produtos da agricultura familiar que seriam destinados ao PAA ou PNAE para facilitar o processo logístico de entrega. Observa-se pela Figura 7 que o prédio tem basicamente duas partes, sendo uma área fechada (o que foi reestruturada com o recurso de PROINF) e outra aberta. O espaço fechado foi pensado

para armazenamento de produtos a serem fornecidos para escolas, por exemplo. Já o espaço aberto foi destinado para uma feira agroecológica.

Visitamos esta feira em 14 de dezembro de 2018. O local é ponto estratégico; está localizado no bairro Izidro Pedroso, em Dourados, em uma rua de trânsito intenso, em função de ser acesso para outros bairros. Nas imediações da feira existe um espaço específico para estacionamento. Apesar da boa estrutura, a informação obtida foi de que poucos produtores estavam participando (Figura 7).

Figura 7 - Inauguração da Central de Abastecimento da Agricultura Familiar.



Fonte: Fotos do autor (2015).

O histórico do processo de estruturação deste espaço foi relatado pelo entrevistado A1:

Esse projeto de comercialização da APOMS está nesta lógica, de que um dos grandes problemas da agricultura familiar é a comercialização. É um projeto da APOMS, que veio como consequência de um outro projeto que era de organizar a rede. E nessa organização a gente acabou descobrindo que a comercialização era um problema. Aí a gente escreveu um outro projeto onde o foco maior era a comercialização da rede para comercializar. Aí, a gente inseriu uma central de comercialização. Participamos de uma chamada da Petrobras, de um programa chamado Desenvolvimento e Cidadania. Isso aí em 2011. Nós, como associação, começamos a desacreditar um pouco nas coisas do governo. Nós fizemos projeto com o MDA, mas tão enrolado de prestar conta, a liberação, um negócio tão enrolado que desanimava. Aí a gente foi vendo outros editais, que permitia também fazer alguma coisa. Aí descobrimos esse da PETROBRAS e escrevemos o projeto enquanto associação e fomos contemplados. Pegamos um dinheiro bom, nesse da Petrobrás, para trabalhar dois anos na organização dos agricultores. Só que, dentro dessa organização, a gente descobriu que se a gente não trabalhar a comercialização, nós vamos produzir bem e não terá onde vender. Nesse meio tempo a gente (APOMS) escreveu um outro projeto e fomos selecionados num edital chamado REDES ECOFORTES, que é um programa nacional coordenado pela Fundação Banco do Brasil. E a gente aprovou várias ações no projeto, entre elas a estruturação de um entreposto em Dourados de comercialização da rede APOMS. A gente definiu que o melhor lugar seria Dourados, porque é onde se concentra os consumidores. A gente tinha o dinheiro, só não tinha o terreno. Aí conseguimos um contrato de comodato por 20 anos daquele lugar que estava parado e seria um ateliê de costura da prefeitura, localizado na W5. Hoje está tendo um mutirão lá. Foi comprado dois caminhões para atender. (A1, 2016, grifo nosso).

De acordo com A1, quando diz terem “desacreditado um pouco nas coisas do governo”, ao citar projetos pleiteados diretamente pela associação, não percebeu que os editais dos quais participaram, como os Programas Desenvolvimento e Cidadania e Rede Ecofortes¹⁸¹, também são do governo e foram inseridos no bojo da abordagem territorial de desenvolvimento. Primeiramente, fizeram um projeto com o MDA, ou seja, aquele inicial para fechar a estrutura do Centro de Abastecimento e sistematizar para o armazenamento de produtos da agricultura familiar. Com o vácuo da organização das reuniões do CODETER, a partir de 2014, a APOMS assume os debates para pôr em funcionamento o Centro de Abastecimento e, neste sentido, surgem estes editais dos quais participaram para viabilizar o funcionamento.

Nota-se que o PRONAT e o PTC no TGD possibilitaram que sujeitos organizados em associações atuassem na participação de editais de outros programas, assumindo protagonismo no território. No entanto, esta emancipação vem acompanhada de características contraditórias do mercado neoliberal, em certa medida, quando viável e interessante para fortalecer narrativas e adjetivar o governo como ineficiente.

Ao explicar o processo de planejamento da Central de Abastecimento da Agricultura Familiar, o entrevistado A1 afirmou que esta ação se deve não apenas à *“organização do colegiado territorial, mas porque a gente não deixou de acreditar no desenvolvimento territorial, que se materializa na construção deste ponto de comercialização em Dourados, no Centro Territorial de Formação e na CRESOL em Glória de Dourados.”* (A1, 2016). O entrevistado refere-se ao fato de que as atividades do CODETER estavam limitadas desde 2014. A partir de 2015, os movimentos de organização do CODETER aconteceram mais por iniciativa dos próprios membros, como já mencionamos, pois não havia gestão para estes fins.

¹⁸¹ Segundo Martins e Sambuichi (2019, p.7-8), o programa Rede Ecofortes “foi criado a partir de uma demanda direta dos movimentos sociais do campo por ações específicas para o fortalecimento das redes **territoriais** agroecológicas, e teve início com a articulação entre diversos órgãos governamentais na busca de meios para viabilizar essa demanda. Essa mobilização resultou em um Acordo de Cooperação Técnica (ACT/2013) firmado entre onze instituições, o que deu origem ao programa. O Ecoforte conta com recursos oriundos do Fundo Amazônia e do Fundo Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além de recursos da Fundação Banco do Brasil (FBB). A totalidade dos recursos é administrada pela FBB, que lança editais para seleção de projetos apoiados por meio de contratos firmados entre a fundação e as entidades proponentes. Os editais são elaborados em conjunto com o comitê gestor do programa, composto pelas instituições que assinaram o ACT supracitado, e em diálogo com a sociedade civil”. Para mais detalhes, acessar: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2455.pdf. Acesso em: 30 mar. 2019.

Figura 8 - Feira agroecológica em Dourados (MS).



Fonte: Fotos do autor (2015).

5.1.4 Aquisição de caminhão para transporte de produtores – Rio Brillhante (MS)

Uma das dificuldades apontadas já nesse texto é a capacidade de comercialização dos produtores. Aliás, um problema histórico, uma vez que já comparecia quando da instituição do Prove Pantanal, por exemplo, do governo Zeca do PT.

Segundo informações do entrevistado P2 a aquisição de um caminhão do tipo ¾ (Figura 9), foi solicitada para atender assentados que precisavam transportar a produção para comercializar na feira do produtor de Rio Brilhante.

Figura 9 - Caminhão ¾ de transporte de produtos da agricultura familiar – Rio Brilhante (MS).



Fonte: Fotos do autor (2015).

Nas palavras de P2:

Em Rio Brilhante, em outro momento também vimos a importância de viabilizar o transporte da feira do produtor; por exemplo, hoje a prefeitura transporta produtores de sete assentamentos, hoje no sábado, e leva de volta no domingo a custo zero. E daí a gente ganhou um caminhão Volkswagen para fazer este transporte. Este caminhão, hoje, traz produtores de quatro assentamentos, totalizando nove produtores. Num outro momento dentro do Território da Grande Dourados a gente tinha uma política pública do Governo Federal que surgiu dentro do Ministério da Pesca; neste momento a gente conseguiu uma retroescavadeira e uma pocaina, que é outra escavadeira de esteira, mas menor. Mas isso a gente decidiu dentro do colegiado. Depois, fomos pra Brasília junto com o Território da Grande Dourados. A AAPIRB participou de duas feiras da agricultura familiar dentro do território da Grande Dourados. (P2, 2018, grifo nosso).

Além do caminhão, o entrevistado P2 citou que o município de Rio Brilhante foi contemplado com maquinários para executar ações relacionadas à cadeia produtiva de pescados fomentada pelo Ministério da Pesca Abastecimento e Aquicultura. Outra participação citada foi a da Associação dos Apicultores de Rio Brilhante – AAPIRB, que esteve presente em duas feiras dos Territórios da Cidadania em nível nacional.

5.1.5 Projeto de construção de viveiros de mudas e aquisição de equipamentos para palestras

O projeto dos viveiros de mudas foi aberto a todos os municípios do TGD. A elaboração da proposta foi do Instituto do Meio Ambiente e Desenvolvimento – IMAD, que previa a construção de um viveiro de mudas para cada município e acessórios para que atividades de comunicação e conscientização pudessem ser desenvolvidas por meio de palestras, principalmente. Para isso o projeto contava com uma moto, um retroprojetor, um aparelho

televisor. Foram atendidos dez municípios do TGD: Caarapó, Deodápolis, Dourados, Glória de Dourados, Itaporã, ou Jateí, Juti, Nova Alvorada do Sul, Rio Brilhante e Vicentina. O projeto foi debatido no início do funcionamento do CODETER do TGD, sendo que as obras foram implementadas em 2005.

O somatório dos recursos investidos no desenvolvimento ambiental (construção de viveiros e equipamentos), conforme consta no PTDRS (2011, p. 71), foi de R\$ 219.022,86 de recursos de PROINF e R\$ 37.797,36 de custeio pelas prefeituras.

De modo aleatório, visitamos quatro dos viveiros existentes, em tese, em todos os municípios de Jateí, Juti, Nova Alvorada do Sul e Rio Brilhante. O viveiro de Rio Brilhante foi encontrado em ruínas; só existe a estrutura e alguns potes que serviam para o plantio das mudas e que ficaram espalhados sob a estrutura que um dia funcionou como viveiro. No entanto, ao entrevistarmos um representante deste município (P2) ele afirmou:

Rio Brilhante, dentro do Território da Grande Dourados foi agraciado e muito. A primeira demanda que tinha aqui, logo que a gente chegou lá. A gente teve uma demanda do meio ambiente, aonde a gente foi agraciado com um viveiro de mudas, uma moto 125, um GPS e um Datashow para cuidar do meio ambiente. Para que a gente tivesse equipamentos para palestra, transporte, veio até uma televisão também, estes foram os primeiros recursos que a gente conseguiu. (P2, 2018).

Segundo o mesmo entrevistado P2, servidores do município também usavam a motocicleta para visitar os assentamentos e acompanhar projetos de agricultura familiar desenvolvidos pela Secretaria de Desenvolvimento. Além disso, ele destacou que o viveiro serviu para distribuir mudas para os cidadãos de Rio Brilhante, contribuindo para a arborização da cidade e também para agricultores familiares reflorestarem áreas degradadas. Apesar do discurso positivo, a observação *in loco* fala por si: o aspecto das instalações indica que já tem algum tempo que ele deixou de funcionar (Figura 10).

Os viveiros de Jateí e Juti, ao contrário, são bem estruturados e parecem funcionar bem. Na Figura 11, pode-se verificar o viveiro de Jateí e, na Fonte: Foto do autor (2015).

Figura 12, equipamentos destinados com recursos de PROINF: uma câmara fria e uma estufa. Ressalta-se que foi decidido, no CODETER, que Jateí ficaria como um centro produtor de mudas para o TGD e, por esta razão, foram investidos estes equipamentos diferenciados.

Figura 10 - Viveiro de mudas em Rio Brilhante (MS).



Fonte: Foto do autor (2015).

Figura 11 - Viveiro de Mudras em Jateí (MS).



Fonte: Foto do autor (2015).

Figura 12 - Câmara fria e estufa do viveiro de mudas de Jateí (MS).



Fonte: Fotos do autor (2015).

Segundo o entrevistado C2¹⁸², que foi articulador territorial e presidente de um instituto ambiental, o PRONAT “*era um Programa que tinha uma excelente proposta, uma excelente metodologia, que é na direção certa, que precisa ser recuperado*”. Na ocasião da sua participação, os projetos implementados foram os viveiros e equipamentos para palestras nos municípios. No entanto, o entrevistado acrescentou que um dos objetivos destes viveiros era contribuir com a formação de corredores ecológicos¹⁸³.

A ideia era, dentro dos seminários, conseguir sensibilizar o poder público e os produtores; na verdade criar parcerias. A prefeitura poderia oferecer alguns serviços, por exemplo: fornecer água em carro pipa por alguns meses. O projeto identificava áreas onde tinha matas expressivas e verificava onde poderia fazer ligações entre essas matas, principalmente usando o sistema de rios superficiais e as nascentes. A ideia era identificar primeiro as áreas, depois os produtores. Por que primeiro a gente precisava identificar o componente natural, alguma mata com expressividade. Tinha um caso que havia três matas em uma região íngreme que se encontravam num morro e compunha quatro bacias hidrográficas e estava na propriedade de três produtores. Mas um dos produtores não quis entrar no projeto. Mas fizemos o projeto chegando próximo da propriedade, já que os outros dois toparam. O projeto era orçado para dar mudas e acompanhamento, mas não a mão de obra. (C2, 2018).

¹⁸² Entrevista realizada com o participante do CODETER na condição de articulador territorial no TGD de 2004 a 2008, responsável por projetos na área ambiental.

¹⁸³ Segundo Arruda (2003, p. 21), "um corredor ecológico é um conjunto de ecossistemas que compõe uma eco/biorregião, conectando populações biológicas e áreas protegidas, interpretado como unidade de planejamento. Sua gestão visa conservar a biodiversidade, promover o uso sustentável dos recursos naturais e a distribuição equitativa das riquezas".

No dizer de C2, os viveiros complementaríamos um projeto ambiental um pouco mais ambicioso: a formação dos corredores ecológicos, e os equipamentos que foram destinados às palestras sobre meio ambiente atenderiam ao eixo de sustentabilidade do PTDRS (2006). A ideia, como informou o entrevistado C2, era que os projetos se complementassem na execução e despertassem educação ambiental para possibilitar a implantação dos corredores ecológicos, também definidos como ações a serem executadas pelo PTDRS.

Sobre os viveiros que visitamos e outros sobre os quais foram citados nas entrevistas que fizemos, apesar da explicação de que seria para complementar um processo ambiental maior, no caso os corredores ecológicos, acreditamos que foram ações pontuais, ao que tudo indica, realizadas porque havia o eixo de sustentabilidade no PTDRS e recursos para implementar essas ações.

Como já apontamos, no PTC chegou-se a imaginar a possibilidade de os territórios poderem definir plenamente seus projetos. Contudo, na participação transversal de vários ministérios e em contatos com várias organizações e ONG's, muitos dos projetos já estavam elaborados e definidos a priori, e os colegiados acabavam por aprovar para agilizarem os investimentos nos municípios. Às vezes, como aconteceu em Rio Brilhante, o projeto foi abandonado, o que é lamentável dada a possibilidade que se perde em avançar em ações importantes para o controle ambiental e, principalmente, por tratar-se de recurso público não destinado à sua finalidade por abandono do próprio poder público.

A questão que se coloca é se realmente o território desejava esse tipo de projeto ambiental. Como informação, descobrimos que a proposta chegou ao colegiado por intermédio de uma ONG da área ambiental e não da base. A relação de poderes entre os sujeitos que compõem o CODETER, interpretadas em ações de convencimento, certamente definem o rumo do planejamento de um território: para melhor, para continuar como está ou até para piorar processos, em algumas áreas. Ações executadas sem o devido comprometimento podem cair no descrédito e servir como mais uma narrativa da sustentabilidade ambiental como falácia.

5.1.6 Apoio à Apicultura

O colegiado discutiu em 2004, por meio de reivindicação de membros do TGD que também participavam da Associação de Apicultores de Rio Brilhante - AAPIRB (MS), a demanda de aquisição de um veículo para melhorar a distribuição e coleta de mel no

município de Rio Brillhante. O combinado era que a estrutura seria colocada à disposição do TGD para o beneficiamento e envase de mel, contudo, a Figura 13 demonstra que o carro apresenta a logo da AAPIRB. A situação é sem dúvida *sui generis*, pois os recursos do TGD não deveriam ser adquiridos para atendimento de grupos específicos, porque não corresponderiam a interesses coletivos e, portanto, não se encaixam como política territorial.

Figura 13 - Veículo e equipamento para envase de mel em Rio Brillhante (MS).



Fonte: Fotos do autor (2015).

Visitamos a AAPIRB, em Rio Brillhante, e o representante que nos recebeu para entrevista, A5, informou que:

A associação nasceu de termos visto que no município a potencialidade de criação de abelha seria fantástica. Em projeto, conseguimos montar a associação com apoio da prefeitura. Através do Território da Grande Dourados também foi uma abertura, né? Deste trabalho que a gente fazia, participava das reuniões, tivemos o apoio do pessoal. E para nós apicultores foi assim muito importante, porque a AAPIRB cresceu de uma forma que se tornou referência no estado. Mel na merenda escolar, no próprio município, na feira do produtor. Mas agora com o fim dos Territórios da Cidadania, o impacto foi grande. Tínhamos comprometimento de participar lá. Mas depois começou a faltar verba, e as pessoas não tem mais o estímulo de participar. Acho que faltou uma gestão melhor. Tinha pessoas competentes, mas precisa ter várias. A gente gostaria que isso voltasse por que faz muita falta. (A5, 2018, grifos nossos).

Curiosamente, a mesma narrativa de defesa do apoio à consolidação desta associação, apareceu em outras falas de pessoas que entrevistamos, de modo que o projeto da AAPIRB apareceu como estratégico para TGD, que poderia ter estruturado a cadeia produtiva de mel no território. No entanto, com a expansão da cana-de-açúcar em Rio Brillhante, houve uma queda na produção de mel, paralisando quase que totalmente a AAPIRB. Conforme se vê na Figura 13, foi adquirido um maquinário próprio para envase de mel em sachês, seria uma forma dos apicultores do TGD agregarem valor à produção de mel.

O desenvolvimento de cadeia produtiva de mel no TGD fazia parte da matriz de cadeias a serem desenvolvidas no PTC. No Território Cone Sul visitamos obras de casas do mel; no entanto, aquele território optou por construir duas pequenas unidades ao invés de estruturar apenas uma como fez o TGD (VISÚ, 2013, p. 96).

5.2 Ações de base política

Ações de base política são entendidas como aquelas que, para serem projetadas/iniciadas, precisam do aval de um grupo para fundamentar a demanda. Observamos que vários projetos que foram discutidos nos colegiados, certamente até já estavam discutidos a nível macro. É o caso de ministérios e secretarias, ou mesmo órgãos públicos como Embrapa, universidades e Agraer, por exemplo. No entanto, para fundamentar e justificar tal ação, é preciso que a demanda local seja construída e estimulada.

Esta tentativa de conceituar as ações que estamos chamando de base política decorre da percepção que tivemos em trabalho de campo ao analisar algumas ações que explicitaremos em sequência.

5.2.1 Criação de curso superior tecnológico em Agroecologia na UEMS – Glória de Dourados

O curso superior Tecnológico em Agroecologia foi criado na UEMS, em 2009, pela Resolução Conjunta COUNI/CEPE-UEMS Nº 037¹⁸⁴, de 8 de julho de 2009, e estabelecido na unidade de Glória de Dourados, sob a justificativa de demanda apresentada no interior do colegiado do TGD. Pelas discussões realizadas no colegiado acerca da carência de assistência técnica e extensão rural, o diagnóstico fora que existia falta de técnicos preparados para dar assistência aos agricultores familiares. Sobre o curso de Agroecologia, em 2009, o site do INCRA noticiava o seguinte:

Foram os próprios agricultores familiares da Grande Dourados que sugeriram a criação do curso para assistentes técnicos e extensionistas rurais. "Sentíamos carência de profissionais para nos auxiliar não só na produção de orgânicos, como no desenvolvimento de outros sistemas produtivos. É importante para o próprio País que nós tenhamos um conhecimento mais especializado", comenta o produtor de café orgânico Olácio Komori, que preside a Associação dos Produtores de Orgânicos do Mato Grosso do Sul, hoje composta por 200 famílias em nove núcleos de produção. (BRASIL, 2009).

Nesse sentido, o curso de Agroecologia foi pensado como instrumento formativo para qualificar a assistência técnica e extensão rural. Segundo A1, o CODETER fez um esforço no sentido de viabilizar a criação do curso junto à UEMS, de modo que o curso decorreu de uma intervenção do colegiado, vislumbrando atender e atingir condições de apoio às atividades a serem desenvolvidas na perspectiva territorial. Além disso, fica evidenciado o esforço no sentido de ajudar a pensar o próprio curso, que veio a incorporar aspectos de tecnologia e de orientação para organização de grupos e associações, além de gestão.

Como criar um curso que ajudasse os assentamentos, as organizações dos agricultores a melhorar. Por que um técnico agrícola ajuda a plantar, identificar problemas de doenças, colher. Mas qual é aquele profissional que ajuda a organizar uma associação? Organizar uma cooperativa? Fazer um dia de campo? Estudar uma cadeia produtiva para ver se naquela região a cadeia vai funcionar bem? Nós imaginávamos que faltava profissionais desse tipo para ajudar os assentamentos do estado a se desenvolver e a se organizar melhor. Aí fomos conversar lá num seminário para imaginar se existe a possibilidade de criar um curso onde esses focos fossem estudados. Fomos orientados que não havia condições de criar um curso somente com metodologia, você tem que ter um foco tecnológico também. Você pode criar um curso com foco tecnológico e incluir metodologias no meio. O Argileu Martins, que era diretor do DATER (Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural)¹⁸⁵ na época, sugeriu criar um curso com foco tecnológico na agroecologia. E de lá para cá nosso papel foi estimular os professores a se reunir, juntar, montar

¹⁸⁴ Resolução que criou o Curso de Agroecologia. Disponível em: http://www.uems.br/assets/uploads/ailen/arquivos/2017-06-20_10-55-59.pdf. Acesso em: 15 dez. 2019.

¹⁸⁵ Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural ligado ao MDA e instituído pela Decreto Nº 5.033, de 5 de abril de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5033.htm. Acesso em: 10 dez. 2018.

proposta; no final saiu uma proposta de um curso superior tecnológico em agroecologia aqui na UEMS, em Glória de Dourados. Vou te dizer quais as disciplinas que existem no terceiro ano do curso (último ano): Associativismo e cooperativismo, agregação de valor à produção, sistemas participativos e comércio justo e solidário, metodologias de ATER, gestão da propriedade (grifo nosso). Essas disciplinas entraram como uma demanda apresentada no seminário de ATER. Eu estou falando assim, pode ser até meio falador, mas pega o projeto pedagógico do curso, dá uma observada nas ementas do primeiro ano, segundo, terceiro, se não tem uma lógica pensada para formar um profissional que pudesse, e era pela Pedagogia da Alternância¹⁸⁶, um período aqui e um período nas comunidades. Eles poderiam estar lá nas associações, nas cooperativas, lá nos grupos desenvolvendo ações. (A1, 2016, grifos nossos).

Pelo relato, percebemos a preocupação premente em formar os sujeitos *do/no* território na perspectiva da abordagem territorial, com foco para a participação social e planejamento conjunto, comprometido com o todo e não com cada parte, individualmente. O currículo do curso evidencia tal preocupação por ter sido estruturado em disciplinas que contemplavam não apenas as técnicas e saberes ligados diretamente com os agroecológicos. Isso porque as disciplinas Associativismo e cooperativismo, Agregação de valor à produção, Sistemas participativos e Gestão da propriedade foram pensadas para a consolidação da produção de agroecológicos por agricultores familiares, de forma fundamentada e para a produção de alimentos agroecológicos para a comercialização.

Há, no mínimo, dois aspectos a serem considerados. O primeiro é que, em Glória de Dourados¹⁸⁷, já havia organização de alguns produtores, inclusive de programas estaduais como o Prove Pantanal¹⁸⁸ e MS Solidário. Eram produtores de produtos agroecológicos, mas também produtores de leite. Não é à toa que a organização da Associação dos Produtores de Orgânicos de Mato Grosso do Sul – APOMS já trabalhava a partir de sistemas de participação

¹⁸⁶ A Pedagogia da Alternância considera a formação para além dos saberes institucionalizados. Segundo Menegat e Farias (2009), a pedagogia da alternância “[...] potencializa saberes à medida que permite a aplicação de parte dos conteúdos na realidade vivida pelas pessoas atendidas no curso, estabelecendo uma relação entre teoria e vivências cotidianas. Com isso, construímos conhecimentos sem negar as especificidades dos lugares onde os/as acadêmicos/as vivem. Isso significa manter um olhar com respeito às diferenças, aos direitos humanos e sociais, na ‘luta pela terra’ e na importância do campo brasileiro. Estamos contribuindo com a formação das identidades de pessoas autônomas, que consigam ‘se verem e serem vistas’ (parafrazeando Manuel de Barros). [...] A Pedagogia da Alternância permite, ainda, a efetivação de uma reflexão acerca da educação a partir da experiência de toda a comunidade escolar e questiona a reprodução da cultura dominante.” (MENEGAT; FARIAS, 2009, p. 40, apud MENEGAT e FAISTING, 2011).

¹⁸⁷ Notícia sobre ação do MS Solidário em Glória de Dourados. Disponível em: <https://www.milkpoint.com.br/noticias-mercado/giro-noticias/ms-produtores-de-seis-municipios-serao-capacitados-27317n.aspx>. Acesso em: 28 fev. 2019.

¹⁸⁸ Segundo o Estudo Propositivo para o Território da Grande Dourados (BRASIL - MDA, 2005c, p.4), “Programas como o Prove Pantanal que promove a implantação de agro indústrias para agricultores familiares são exemplos destas iniciativas. Muitos programas implantados na região não têm interação com outros que tem objetivos em comum e que podem fortalecer ações otimizando custos e materiais utilizados. Outros programas também não tem uma participação dos agricultores familiares na sua elaboração o que geralmente se reflete na pouca participação e engajamento dos mesmos nos programas. Algumas iniciativas já começam a promover a participação do público rural na elaboração e gestão destes programas como, por exemplo, o programa do governo estadual MS2020 que foi elaborado através de oficinas realizadas em regiões do estado.”

social na produção de orgânicos. O outro aspecto é que produtores organizados vislumbraram na relação com a universidade, a racionalidade necessária para dar valor à produção, em uma perspectiva que se projeta cada vez mais em destaque, em nível mundial, qual seja, a produção de alimentos sem uso de agrotóxicos ou química para correção de solo, por exemplo.

A percepção do produtor, e também membro do colegiado do TGD, evidencia a expectativa de fomentar, por meio da pedagogia da alternância, a relação teoria/prática diretamente nas propriedades e assentamentos, o que poderia significar baixo custo e, ao mesmo tempo, “selo de qualidade” pela racionalidade impressa.

Percebemos também a organização dos tais “atores” envolvidos na discussão do território: MDA, universidade e a sociedade civil organizada, no movimento de demandar e construir um curso superior que daria condições essenciais de capacidade técnica para agricultores familiares direcionarem suas atividades aos produtos agroecológicos.

No TGD, pela força que tem o agronegócio na mesma região de atuação do PTC, pode-se interpretar a criação desse curso como resistência às atividades produtivas dominantes na região, mas também como possibilidade de sobrevivência na terra. Mais do que promover desenvolvimento, a produção de agroecológicos poderia ser a condição de persistir e viver no campo, ao mesmo tempo em que seriam produzidos alimentos mais saudáveis para enfrentar a lógica estabelecida dos agrotóxicos, tecnicamente denominados de “defensivos agrícolas”.

5.3 Ações de Aprendizado

O que chamamos de ações-de aprendizagem é o que reconhecemos como a principal contribuição para o TGD. Isto porque independem da continuidade dos programas e das reuniões e decisões do CODETER. São iniciativas oriundas de experiências adquiridas no PRONAT e no PTC, que, por intermédio das discussões no CODETER, abriram oportunidades para continuarem ocorrendo, mesmo com o fim das reuniões, que aconteceu em 2015.

O aprendizagem decorre da participação dos sujeitos no colegiado. A experiência no CODETER permite uma capacitação dos sujeitos em aproveitar oportunidades em outras políticas; isso os leva a participar isoladamente de chamadas públicas ou mediações, via políticos, para conseguir ações em diversas áreas.

Um dos aspectos de grandes dificuldades que se observa quando se analisa a aplicação e práticas de diferentes políticas, mas, fundamentalmente, quando são voltadas para os mais empobrecidos, ou ainda, descapitalizados agricultores familiares, é justamente a dificuldade de elaboração de projetos para disputar recursos e editais.

Nos governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff foram muitos os editais, em vários programas voltados para a inclusão em suas diferentes formas. A verdade é que há pouca capacidade técnica realmente, seja dos produtores em suas associações, seja no poder público, este em situação ainda pior, porque são poucas as prefeituras que investem em corpo técnico, com funcionários de carreira e salários justos.

O que prevalece é a sucessão de mudanças de cadeiras decorrentes das mudanças governamentais. Essa condição é de grande dificuldade para as políticas se realizarem a contento.

A percepção da possibilidade de força, que é a prática de se organizar politicamente, baseada na espacialidade como inspiração para uma possibilidade de organização territorial, despontou em associações e cooperativas como a APOMS e a CRESOL, que aproveitaram as oportunidades do Programa Território da Cidadania como uma perspectiva para aprender a buscar recursos.

Apesar desta derrocada de políticas públicas como o PTC, e mesmo as suas contradições em relação à efetividade das suas ações para os sujeitos a quem a política se destinava como prioridade, houve no TGD um movimento de práticas motivadas pelo conceito de desenvolvimento territorial, para a continuidade de ações via associações. Salienta-se que estas ações não são necessariamente do PTC. São, na verdade, aprendidas no PTC, planejadas e executadas tal como no PTC. Os sujeitos aprenderam no PRONAT e no PTC sobre a abordagem territorial de desenvolvimento e atuaram dentro desta justificativa: desenvolver o Território da Grande Dourados.

Assim, apresentaremos algumas experiências de aprendizado realizadas com aprovação do colegiado ou diretamente, via PTC, para viabilizar a implantação das ações territoriais.

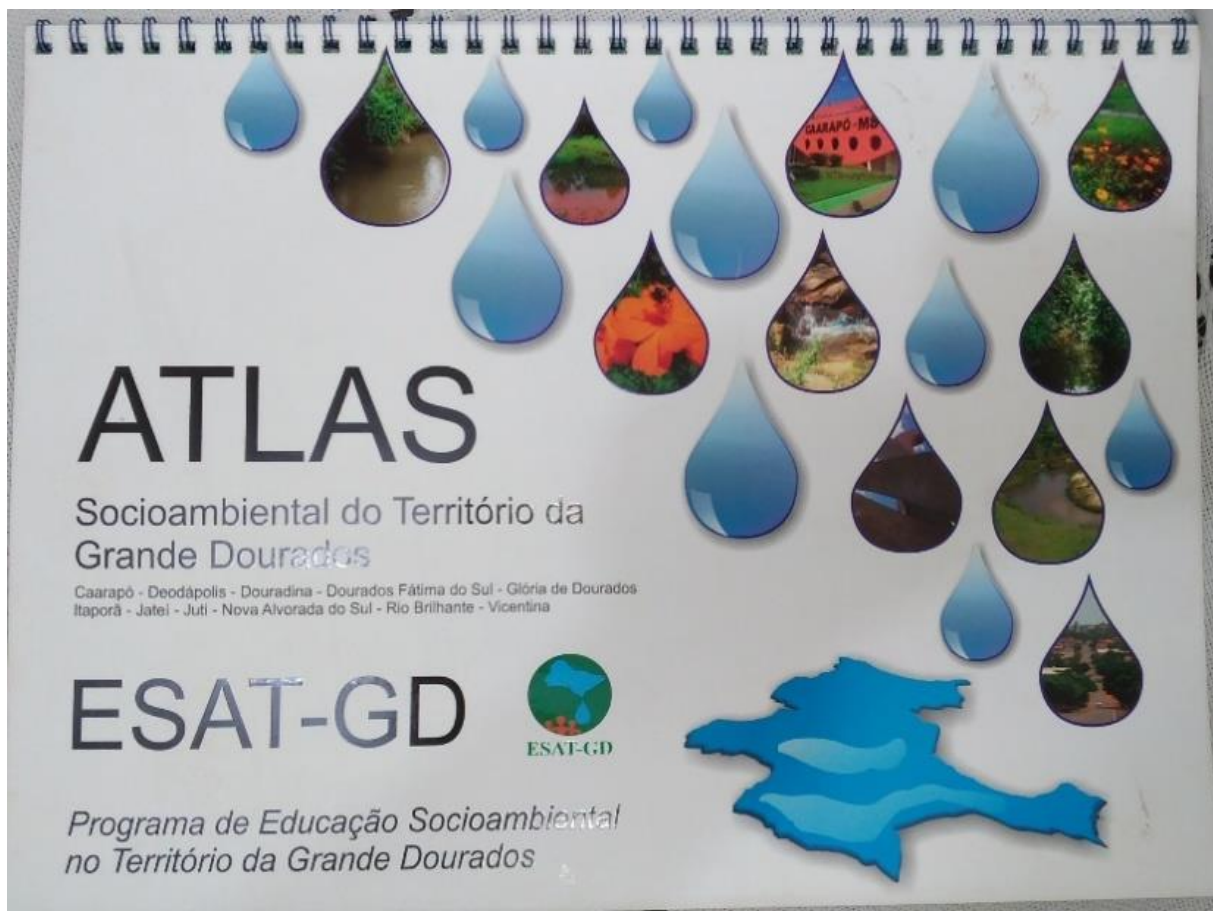
5.3.1 Atlas Socioambiental do Território da Grande Dourados

O Atlas Socioambiental é um material didático elaborado pelo Projeto de Extensão Educação Socioambiental no Território da Grande Dourados – ESAT-GD, sob a coordenação do Prof. Vito Comar, desenvolvido no Curso de Gestão Ambiental, da Faculdade de Ciências Biológicas e Ambientais (FCBA), da UFGD. O projeto envolveu os 12 municípios do TGD e teve como objetivo o:

[...] subsídio didático para o conhecimento dos aspectos ambientais da realidade regional, assim como a prática da educação ambiental que, a partir da sala de aula das escolas da região, possa contribuir para uma necessária transformação na relação da sociedade local com seus recursos naturais, garantindo as condições necessárias à manutenção da vida, dos ecossistemas, da economia e do desenvolvimento regional. (COMAR *et al.*, 2012, p. 5).

Tivemos acesso a um exemplar deste material e realmente trata-se de uma ferramenta didática importante para a compreensão da situação ambiental dos municípios do TGD.

Figura 14 - Capa do Atlas Socioambiental do TGD.



Fonte: Foto do autor (2015).

Alguns municípios do TGD possuem problemas ambientais complicados, como erosões e até mesmo a formação de voçorocas como em Glória de Dourados e Juti. Como o material é apresentado em forma de atlas, traz a composição de solo, relevo e vegetação de cada município. O material é uma publicação da Editora da UFGD, possui informações topográficas, ambientais, de solos, bacias hidrográficas etc. Realmente, trata-se de um trabalho de referência para estudos ligados à Geografia e demais áreas afins, bem como para munir os sujeitos do TGD com informações fundamentadas sobre o território.

5.3.2 Sala de tecnologia: “ponto de cultura *Teko Arandu*”

No município de Caarapó, em 2009, foi viabilizada por intermédio de uma chamada pública, uma sala de informática (Figura 15) para a escola municipal da aldeia *Tey'kuê*. Além disso, foram adquiridas uma antena e uma rádio comunitária, por meio de outro Programa do Ministério das Comunicações. Esta chamada foi uma ação do Ministério das Comunicações, via PTC. Ações como esta não passaram pelo CODETER, e foram pleiteadas diretamente pelas prefeituras, porque eram recursos específicos. No entanto, a ideia decorre do envolvimento e integração do poder público local com as políticas em nível nacional.

Figura 15 - Sala de informática na escola municipal da Aldeia *Tey'kuê* em Caarapó (MS).



Fonte: Foto do autor (2015).

O nome dado à sala de informática, que foi fomentada em 2008, segundo o professor U2, é “ponto de cultura *Teko Arandu*”. O professor atribuiu a importância da sala de informática pela possibilidade de colocar os alunos em contato com as experiências que a *internet* pode proporcionar, bem como o que está acontecendo em termos de tecnologia no mundo. Segundo o professor, “não tem como correr das mídias e das tecnologias por conta da popularização”. Com isso, há uma oportunidade de comunicação dos *Guarani-Kaiwá* com o restante do mundo, de mostrar o que as mídias produzidas por não índios não mostram.

5.3.3 A CRESOL como desdobramento territorial

A Cooperativa de Crédito com Interação Solidária – CRESOL foi formada em 1995, através do engajamento entre agricultores familiares do Paraná e de Santa Catarina, que faziam parte daqueles mesmos movimentos sociais que demandavam crédito para a agricultura familiar, o que conflou na criação do PRONAF (Decreto nº 1946, de 28 de junho de 1996). No entanto, mesmo com o PRONAF, os problemas para acessar crédito continuaram; por esta razão fundaram a CRESOL para viabilizar os trâmites dos empréstimos. Segundo o entrevistado A1, num primeiro momento, o objetivo da CRESOL (Figura 16) era juntar a papelada de agricultores familiares e levar aos bancos, em bloco, com a solicitação de vários pedidos de financiamento.

Foi o Programa de Fortalecimento da Agricultura familiar – PRONAF, em 1996, que fundamentou e consolidou a categoria “agricultura familiar” e permitiu avanços quanto ao acesso de crédito para a produção familiar no campo, sobretudo a partir de 2003 (BIANCHINI, 2015). No entanto, o acesso ao crédito sob a gestão deste programa tornou-se complicado por conta das exigências¹⁸⁹ para a liberação dos recursos.

Sobre este assunto, o entrevistado A1 informou que no “*PRONAF e no PTC foi discutido muito esta questão de acesso a crédito. Na época, o território fez um estudo com a percepção dos seus integrantes com as possibilidades de ampliar e aplicar (utilizar) os recursos do plano safra territorial.*” (A1, 2018).

¹⁸⁹ “O processo para a emissão da DAP é bem simples. Basta o agricultor ir até um órgão emissor autorizado, que são as empresas estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural e os sindicatos rurais e de trabalhadores rurais. É necessário ter em mãos a carteira de identidade e o CPF do titular. No caso das pessoas casadas, devem ser apresentados também os documentos do cônjuge. Além dessas informações básicas, o interessado deve levar documentação que permita a análise dos rendimentos da produção e outros, tais como aposentadorias, programas sociais (Bolsa Família), emprego no meio rural ou urbano, por exemplo. Também poderá ser solicitado pelo emissor documentação comprobatória sobre a posse e uso da terra” (BRASIL, 2016).

Figura 16 - Inauguração da CRESOL em Glória de Dourados (MS).



Fonte: Site Página Rural¹⁹⁰.

Na verdade, o Plano Safra territorial era ligado ao PTDRS de cada território, que contribuiria com a construção do Plano Safra da Agricultura Familiar, em âmbito nacional. Segundo A1, nem todos os agricultores familiares têm a cultura de guardar notas de compras, condições de comprovar que têm a posse da terra, e ter a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) em dia. Além disso, A1 analisou que outro problema era o banco que gerenciava o PRONAF. Segundo ele, as agências e os seus respectivos gerentes *“têm uma meta para alcançar. Eles lançam suas estratégias. E a agricultura familiar não dá resultado financeiro para a agência. Então ao invés dele atender 50 agricultores de PRONAF, ele prefere atender um empresarial e já bater a meta dele.”* (A1, 2018).

Esta questão da preferência de agências bancárias em priorizar o empresário rural é uma realidade que foi apresentada pela entrevistada A4, que, ao tentar acessar um crédito via PRONAF, relacionado à energia, teve muita dificuldade para conseguir. Conforme seu relato:

¹⁹⁰ Inauguração da CRESOL. Disponível em: <http://www.paginarural.com.br/noticia/222033/ gloria-de-dourados-recebe-28ordf-cooperativa-singular-cresol-ms>. Acesso em: 23 nov. 2018.

A gente ia no banco para tentar algum financiamento e sempre a resposta era não. Quando estávamos esperando, cidade pequena, que todo mundo conhece todo mundo, chegava um poderoso no banco, o gerente já convidava para tomar um café. E a gente lá esperando para receber não de novo [...] Fomos não sei quantas vezes no banco e não conseguia liberar o dinheiro. Aí mandaram a gente ir no banco em Dourados. (A4, 2017).

O desfecho é que A4 teve que reclamar na superintendência do banco, em Campo Grande, o fato de não conseguir a liberação do crédito via PRONAF, mesmo com os documentos em mãos. Somente depois, conseguiram finalizar o processo de crédito para investimento na área de energia. Casos como este motivaram as discussões no CODETER em torno da problemática de acesso ao crédito; o debate foi aprofundado e tomaram conhecimento do caso da CRESOL. Conforme A1:

Uma sementinha que a gente plantou lá no começo no Território da Grande Dourados, além de produtividade de leite, de produtividade de frutas, dias de campo, uma das melhores sementinhas que a gente plantou foi a CRESOL lá em Glória de Dourados. Isso surgiu dentro do Território da Grande Dourados (as discussões). Que é um cooperativismo da agricultura familiar, pelo Território da Grande Dourados; nós fizemos umas duas ou três viagens para Santa Catarina, lá na região de Chapecó. (A2, 2018).

Entre os vários assuntos debatidos no CODETER, o histórico da CRESOL surgiu como exemplo de como agricultores familiares avançaram nesta questão de crédito no Paraná e em Santa Catarina. Em acordo entre os membros do colegiado, foram organizadas algumas viagens, ao sul do país para conhecerem o funcionamento da referida cooperativa. Sobre as viagens ao Sul, A1 informou:

Em 2007, no auge das discussões dos problemas dos territórios aqui no Mato Grosso do Sul, nós fizemos uma visita técnica a Chapecó e fomos assessorados por uma central deste sistema CRESOL, que, além de explicar o funcionamento das cooperativas eles levaram a gente para conhecer produtores que são sócios das cooperativas e algumas agroindústrias para a gente dialogar. Foram, nesta visita, os representantes do Território da Cidadania da Grande Dourados. O pessoal voltou bastante animado. Logo em seguida o pessoal lá do sul veio participar de seminários aqui no Mato Grosso do Sul e alguns encontros, e a partir de 2007 iniciou um processo de aproximação um pouco maior, nossa dos agricultores aqui do MS, com o sistema CRESOL. Até 2011 foram feitas várias atividades. Em 2011 fomos novamente pra lá com representantes dos quatro Territórios da Cidadania de Mato Grosso do Sul. Foi feito seminários, cursos, oficinas para discutir o crédito em nível de Territórios da Cidadania. (A1, 2019).

Mais uma vez A1 destacou a relação da busca por soluções para o crédito da agricultura familiar pelos movimentos de articulações do TGD. Toda a base de articulação desta pretensa parceria estava sustentada por um programa de governo, o TGD, que colocava os sujeitos da sociedade civil organizada numa outra arena de discussões.

E esse assunto estava sendo muito discutido, mas estava com muita dificuldade de encaminhamento. Neste meio tempo teve uma atividade em que os diretores do sistema CRESOL vieram conhecer o Mato Grosso do Sul, veio sete diretores. Eles ouviram falar muito no Mato Grosso do Sul, mas achavam que aqui não tinha agricultura familiar; a fama do estado é de ter grandes produções. Fizeram algumas atividades aqui com os Territórios da Cidadania, fizeram várias reuniões, todas organizadas aí pelos agentes que estavam discutindo a política territorial. Depois desta viagem, os diretores pegaram um pouco mais de confiança no Mato Grosso do Sul, porque viram que aqui tem agricultura familiar, que tem problemas e precisa resolver seus problemas. Mas chegou um certo momento que existiu aí uma reflexão de algumas pessoas. Tipo assim, a CRESOL a gente está discutindo a nível de território, existe um certo apoio que bancou estas excursões, estas oficinas e tal. Só que, quando o negócio é de todo mundo, parece que é de todo mundo mas não é de todo mundo. Por que todo mundo se sente dono, mas na hora de ver como que é, nem todo mundo assume as responsabilidades. (A1, 2019).

A possibilidade de articulação com a CRESOL decorre das atividades do CODETER do TGD. A partir das discussões sobre as dificuldades em relação ao crédito para agricultura familiar, um grupo interessou-se em conhecer o sistema da CRESOL e foi financiado com recursos do TGD para ir até o sul do país buscar informações. O entrevistado A1 prossegue:

Chegou a ter tarefa a cada município do território, cada um arruma cinco agricultores como liderança e vamos discutir, marcou a data e não apareceram. Por que todo mundo é dono, e não assume. E tem outra coisa, quando o problema é do agricultor, mas quem dá subsídio a discussão são assessores, seja das universidades, seja contratado das políticas territoriais, o problema é do agricultor, mas quem tá ajudando a discutir não é o agricultor, são as assessorias. Se a gente ficar como agricultor só esperando a hora que as assessorias vêm, parece que a gente não tá assumindo mesmo o papel. Eu sei que existiu um pouco esta sensação aí quando a política territorial começou a enfraquecer. Então nós tínhamos um grupo de uns cinco agricultores que a gente dialogava mais forte, e, em 2012, a gente resolveu assumir mais firme essa discussão, inclusive eu fui um desses que ajudou a discutir. Pegamos um carro nosso e fomos lá em SC conversar com o sistema CRESOL. Isso foi uma decisão importante que foi bem interpretada pelo pessoal da CRESOL. Eu acho que é por aí que a coisa tem que acontecer, porque se ficar dependendo de política pública, de assessoria, pode esquecer. Uma hora tem, outra hoje não tem. (A1, 2019).

Do diálogo entre os pares do CODETER, a ação passou a ser individualizada para cinco representantes do território. Estes tomaram para si a responsabilidade de tocar o projeto adiante. Sabe-se que a gestão da participação social não é tarefa simples e exige uma articulação próxima dos sujeitos, mas, mesmo assim, o fato de um projeto começar na base, ter o apoio político do colegiado para investir recursos, para conhecer o projeto, e depois ocorrer um distanciamento desta base, é um retrocesso próprio do mercado capitalista, que enseja com frequência expansão e retração, porque é “desigual e combinado.”¹⁹¹

Continuando pelas palavras de A1:

¹⁹¹ Segundo Theis (2009, p. 244-245), a teoria de “Leon Trotsky revela que o caráter desigual e combinado (das relações sociais de produção nas formações sociais periféricas) repousa na articulação entre o capital urbano-industrial com a propriedade

Aí a gente elencou alguns municípios para discutir mais a fundo. Por que os municípios dos territórios de MS, envolvia 41 municípios. A partir destas cinco lideranças, foi definido três localidades, uma em cada território: Itaquiraí, Ivinhema e Glória de Dourados, e montamos comissões, chamadas pró-Cresol. Uma comissão em cada município. Aí elencamos representantes das comissões pró-CRESOL de cada município e formamos uma comissão estadual, com representantes destes três municípios. E a partir daí a coisa começou a ter um rumo mais objetivo. (A1, 2019).

No dizer de A1, passou-se para a etapa de implementar de fato a ação perante o Banco Central. Segundo A1 é o momento de justificar, de responder perguntas do Banco Central:

O Banco Central mandou alguns questionamentos, um deles foi: como é que a cooperativa vai fazer o controle social dentro de uma quantidade tão grande de municípios; assim que vocês querem atuar? Eu lembro que uma das respostas foi: criar comissões de acompanhamento da cooperativa em nível de região, e um dos pontos foi de que o colegiado do Territórios da Cidadania de cada território ajude a fazer o controle social e o acompanhamento da CRESOL no MS. Teve esse tipo de resposta, apesar de que, em 2015, quando isso estava acontecendo, os Territórios da Cidadania já estavam bem enfraquecidos, se não me engano já estava até parando. Mas a gente citou isso no documento para o Banco Central. E eles aceitaram. Que existe possibilidade de atuar em 41 municípios, via apoio de controle social dos produtores organizados. (A1, 2019).

Ressalta-se que, para justificar o funcionamento da CRESOL, o TGD entrou novamente em cena. Eis o porquê de chamarmos estas ações do tipo aprendizado. Com o aprendizado que foi possível na participação do CODETER, os sujeitos envolvem-se em outros projetos, mantendo a metodologia da abordagem territorial, tanto para justificar quanto para operar sob suas bases metodológicas, quase sempre de modo discursivo.

5.4 Ações Integradas

Consideramos como ações integradas aquelas que foram implementadas em parceria com outros órgãos ou ministérios como o MDA. Como já mencionado, o montante de recursos decididos no CODETER foi decorrente do PROINF, mas, com o PTC surgiram novas parcerias que contemplaram o TGD por outras fontes de recursos. Desta forma, consideraram-se como ações integradas o *fortalecimento da cadeia produtiva de pescados no TGD*, do Ministério da Pesca Abastecimento e Aquicultura, em parceria com a UFGD e o programa Agrofuturo da Embrapa. Estas ações foram colocadas em prática por meio de acordos de cooperação técnica

rural, entre as classes possuidoras da cidade e do campo. Mas, em países capitalistas periféricos – como era o caso da Rússia no início do século XX – o desenvolvimento da economia urbana e da economia rural é marcado por ritmos e velocidades distintos, por contradições, por rupturas abruptas. Logo, mudanças políticas não podem ser deduzidas mecanicamente de um desenvolvimento economicamente pré-determinado. As contradições do desenvolvimento desigual e combinado nas formações sociais periféricas requerem que se considerem suas especificidades – o que aponta, evidentemente, para a autonomia do nível sociopolítico.”

e parcerias firmadas entre os órgãos federais que também firmaram parcerias locais com as prefeituras, associações e cooperativas para a execução dos projetos ou programas.

5.4.1 Fortalecimento da cadeia produtiva de pescados

O debate acerca do desenvolvimento local-global, na última década do século XX, traria para a denominada “Região da Grande Dourados” a diversificação da produção, com segmentos como avicultura, suinocultura, pecuária leiteira, entre outras. Sob a lógica do neoliberalismo e da tentativa de buscar condições “locais” de desenvolvimento, nos anos 2000, observou-se um intenso movimento de impulsão da pesca e sua cadeia produtiva na Região da Grande Dourados¹⁹², situação que não está descolada do crescimento da atividade no Brasil.

Segundo Lamoso *et al.* (2000, p. 55), em 1998 “surgiu a proposta de criação de peixes em cativeiro”, levantada por um engenheiro agrônomo que trabalhava na extinta Cooperativa Cotrijuí, a partir de experiências em outras filiais da empresa no sul do país. A ideia foi encampada por um grupo interessado em produzir peixes e pela prefeitura de Dourados. O acordo contava com a participação da prefeitura, emprestando maquinários para cavar os tanques, e a assistência técnica da Empresa de Pesquisa e Assistência Técnica e Extensão Rural de MS – EMPAER (atual AGRAER), sendo que os proprietários arcaíam com o combustível das máquinas (LAMOSO *et al.*, 2000, p. 55).

Entendeu-se que, no final da década de 1990, já havia uma parceria público-privada voltada para a estruturação da produção de pescados em cativeiro, em Dourados. Ainda, segundo Lamoso *et al.* (2000, p. 60), a piscicultura passou a ser implementada como atividade complementar, dado que 89% dos piscicultores tinham outras atividades paralelas.

Para trabalhar a questão da pesca, alavancar a produção, desde a infraestrutura de produção até a comercialização, e estruturar a segurança alimentar¹⁹³ no Brasil, foi criado, em

¹⁹² Este movimento em direção ao fortalecimento da cadeia produtiva de pescados deve-se a diagnósticos encontrados no Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, que destacou a piscicultura com “grande potencial produtivo para Dourados e o seu entorno na faixa de fronteira [...] Foi identificado grande potencial na expansão do setor de piscicultura com o aproveitamento da pele de pescado como matéria prima na produção de acessórios e também no processamento de ração.” (FRANÇA, 2013, p. 61).

¹⁹³ Para Del Vecchio *et al.* (2012, p. 64), “o termo segurança alimentar surgiu no período entre guerras, percebido como um termo militar, uma questão de segurança nacional que exigia a formação de estoques ‘estratégicos’ de alimentos e a autossuficiência dos países, vinculando a questão alimentar à capacidade de produção. Na I Conferência Mundial de Segurança Alimentar, promovida pela FAO em 1974, ênfase foi dada à autossuficiência alimentar nacional e ao acesso universal aos alimentos. O enfoque contemporâneo de segurança alimentar e nutricional (SAN) no Brasil assemelhou-se à concepção da FAO. Nessa ocasião também foi proposta a criação de um conselho diretamente vinculado à Presidência da República, o que

1º de janeiro de 2003, vinculada diretamente à Presidência da República, a Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca (SEAP)¹⁹⁴, que ganharia *status* de ministério pelo Decreto Lei Nº 11.958¹⁹⁵, de 26 de junho de 2009, tornando-se o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)¹⁹⁶. Estes movimentos de criação da Secretaria da Pesca e, depois, do ministério foram feitos no sentido de dinamizar a cadeia produtiva da pesca e ampliar a segurança alimentar em todo território nacional.

Observa-se a participação da Embrapa/Dourados não apenas ao argumentar favoravelmente, mas, ao colocar-se na condição de executor de ação a ser desenvolvida no interior da própria Embrapa, viabilizando pesquisas no ramo e enfrentando dificuldades que os produtores pudessem vir a ter.

Para entender por que a piscicultura se transformou na menina dos olhos do setor produtivo é preciso olhar para fatores que estão dentro e fora do Brasil. Internamente, há uma disposição do poder público em diminuir a pesca extrativa, cujo impacto no meio ambiente é grande e que resultou na diminuição significativa dos estoques de peixes nos rios do país. Um exemplo desta disposição está no conteúdo das leis ambientais (federal e dos estados), que impõe restrições severas à quantidade de peixe que pode ser capturada nos rios. (BRASIL, 2004).

No cenário mundial há um esgotamento da capacidade da pesca nos oceanos, apesar do crescimento da demanda por alimentos de origem aquática. A FAO (órgão das Nações Unidas para a alimentação) já apontou esta realidade em seus relatórios. Segundo o organismo internacional, a captura anual de 100 milhões de toneladas de peixe nos oceanos representa o limite da atividade, e a piscicultura é o setor capaz de viabilizar a equação oferta/demanda de peixes (BRASIL, 2004).

Conforme argumentação na notícia veiculada no sítio da Embrapa, o foco no setor produtivo da piscicultura, além de fortalecer a segurança alimentar brasileira, também seria uma ação “sustentável”, ao passo que diminuiria a pesca extrativa.

ocorreu nos anos de 1993 e 1994, depois extinguindo-se e retomado em 2003, então como Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).”

¹⁹⁴ A SEAP foi criada pelo Decreto Nº 4670, de 10 de abril de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4670.htm. Acesso em: 18 mar. 2019.

¹⁹⁵ Decreto Lei que criou o Ministério da Pesca: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11958.htm. Acesso em: 14 fev. 2019.

¹⁹⁶ O MPA foi criado pelo Decreto Nº 6.972, de 29 de setembro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6972.htm. Acesso em: 18 mar. 2019.

Fruto de uma parceria entre a Embrapa Agropecuária Oeste, Embrapa Pantanal (Corumbá, MS), Embrapa Gado de Corte (Juiz de Fora, MG), Governo do Estado, Seap/PR, universidades e dos produtores e empresários ligados à cadeia produtiva do peixe, o Núcleo de Pesquisa da Piscicultura nasce para preencher algumas lacunas tecnológicas em um setor produtivo que tem crescido substancialmente nos últimos anos graças à rentabilidade oferecida aos produtores e a um vasto mercado consumidor ainda longe da estagnação. "O Mato Grosso do Sul tem um grande potencial: clima propício, muita água e uma série de fatores que podem torná-lo uma referência internacional na área da piscicultura e o Núcleo de Pesquisa da Piscicultura nasce com este propósito", explica o pesquisador Renato Roscoe, chefe adjunto de Pesquisa e Desenvolvimento da Embrapa Agropecuária Oeste.

Coordenando esforços – O pesquisador explica que o novo núcleo não terá o papel de concentrar todo o esforço de geração de novas tecnologias em um só lugar. Além de desenvolver pesquisas em linhas específicas (projetos de pesquisa científica e tecnológica com enfoque em melhoramento genético, controle sanitário, reprodução, larvicultura, engorda e beneficiamento de espécies nativas e exóticas), o núcleo servirá para coordenar e articular pesquisas que estão sendo produzidas hoje de maneira isolada no Estado.

Além de racionalizar investimentos e otimizar resultados, o Núcleo de Pesquisa da Piscicultura promete diminuir a distância entre o pesquisador e o consumidor final da tecnologia. Em outras palavras, o núcleo pretende diminuir o tempo entre a geração das novas tecnologias e o tanque do produtor. (BRASIL, 2004, grifo nosso).

Em 2004, o estímulo a atividades com capacidade de gerar renda, inclusão e permanência no campo para pequenos produtores, assentados e populações originais compareceu como MEGAOBJETIVO I do PPA 2004-2007, assim como alguns princípios que indicaram e justificaram estratégias para o desenvolvimento com vistas à redução de desigualdades, sejam sociais, sejam regionais. Eram três megaobjetivos no Plano Plurianual do Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2004-2007)¹⁹⁷.

A estratégia é decomposta em três megaobjetivos que espelham o seu conjunto: 1) Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; 2) Crescimento com Geração de Emprego e Renda, Ambientalmente Sustentável e Redutor das Desigualdades Regionais e 3) Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia.¹⁹⁸ (BRASIL 2003, p. 17).

Assim, é sintomático que as entidades de pesquisa e universidades, assim como os órgãos de financiamento de pesquisas, tenham sido acionados a contribuir na promoção do objetivo de ampliação de renda, com vistas ao projeto de inclusão social do novo governo, eleito em 2002, sob grande expectativa social e do mercado.

¹⁹⁷ Plano Plurianual (2004-2007). Disponível em: http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/539/PPA_2004_2007_PL_projeto%20de%20lei%20Vol_I_OEG.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 fev. 2019.

¹⁹⁸ Megaobjetivos - Plano Plurianual (2004-2007). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007/proposta/anexo1.PDF>. Acesso em: 16 fev. 2019.

Em 2015, o Ministro da Pesca, Helder Barbalho, visitou as instalações do Laboratório de Piscicultura da Embrapa, uma década depois de seu anúncio. Já era o último ano do governo de Dilma Roussef, uma vez que seu segundo mandato foi interrompido em abril de 2016, e seu *impeachment* decretado em 31 de agosto de 2016. Na oportunidade, a visita tinha como objetivo conhecer a ampliação do Laboratório de Piscicultura da Embrapa.

O Laboratório de Piscicultura da Embrapa Agropecuária Oeste, Unidade da Embrapa em Dourados, MS, passou por uma obra de ampliação e modernização. A finalidade é que a pesquisa contribua para o fortalecimento de cadeias produtivas nos territórios brasileiros, especialmente no Território da Grande Dourados. Na tarde de quinta-feira, 21 de maio, o ministro da Pesca e Aquicultura, Helder Barbalho, juntamente com autoridades políticas, veio a Dourados e visitou as novas instalações do Laboratório de Piscicultura da Embrapa Agropecuária Oeste, construída com recursos do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). (BRASIL, 2015).

Os desdobramentos que repercutiram na construção do Laboratório de Piscicultura da Embrapa partiram da criação do Ministério da Pesca Abastecimento e Aquicultura, sobretudo com a atuação conjunta de ações deste ministério com o PTC. Para planejar a atividade de piscicultura no TGD foi formado um grupo de trabalho, em 2009, para pensar a cadeia produtiva da pesca. O entrevistado A1 chegou a participar de reunião em Brasília sobre esta cadeia produtiva e constatou a presença de vários ministérios que estavam envolvidos neste projeto. A ideia era trabalhar a cadeia produtiva de peixes, com treinamentos e cursos, para ser executada com êxito e suprir a carência de abastecimento de peixes para a merenda escolar, outras instituições públicas e ao mercado, gerando renda para os agricultores familiares.

Participaram da reunião que marcou o processo de fortalecimento da cadeia produtiva de pescados no TGD os seguintes ministérios, órgãos federais e estadual: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Pesca Abastecimento e Aquicultura (MPA), EMBRAPA, Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), AGRAER, e representante do TGD. Esta reunião¹⁹⁹ ocorreu em 16/09/2009, na Embrapa de Dourados, para identificar os processos da cadeia produtiva do peixe, desde a produção até a comercialização.

Um dos aspectos que chamou atenção foi o financiamento e investimentos em diferentes frentes, envolvendo vários entes, fundamentalmente órgãos governamentais em

¹⁹⁹ Detalhes sobre a reunião que marcou o início do fortalecimento da cadeia produtiva de pescados no TGD. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/18056071/programa-territorios-da-cidadania-da-grande-dourados-investe-na-piscicultura->. Acesso em: 23 fev. 2019.

diferentes níveis, sobretudo federal. Nesta reunião o custo estimado para organizar a cadeia produtiva de pescado no TGD era de 20 milhões de reais. De imediato, o MPA liberou um milhão de reais para um frigorífico que atenderia à Cooperativa de Aquicultores de MS (MS Peixe).

Sobre o processo de fortalecimento e para dinamizar a cadeia de peixes no TGD, entrevistamos o representante vinculado ao Ministério da Pesca Abastecimento e Aquicultura, P5, que era responsável pela articulação das ações relacionadas a este ministério.

Para P5:

Este processo foi muito rico, porque antes deste debate do território aqui em Dourados, o que a gente tinha aqui era um número “x” de piscicultores espalhados pelo território tentando organizar a cadeia produtiva aqui, mas com muita dificuldade, algumas iniciativas pontuais com apoio de municípios, e a partir da discussão do Território da Pesca e Aquicultura, a gente conseguiu envolver todo mundo, dialogando junto com o Território da Cidadania do MDA. Por que a gente não queria criar outro território, então desenvolvemos dentro do Território da Cidadania um núcleo da aquicultura. A primeira ação que teve em relação a isso, que foi uma ação do governo federal em sinalizar com uma estratégia para o desenvolvimento da pesca, aqui na região de Dourados, foi com a criação do NUPAQ – Núcleo de Pesquisa em Aquicultura – da Embrapa. Isso foi no primeiro ano do governo Lula. Antes do governo Lula já havia essa demanda pelos piscicultores de Dourados, mas o governo local tinha poucas condições de atender essas demandas e fomentar esta política. Por que depende muito do envolvimento dos governos estaduais e federal. Então, essa ação do NUPAQ já foi uma ação orientada pelo governo federal. (P5, 2018).

O Núcleo de Pesquisa em Aquicultura (NUPAQ) foi inaugurado²⁰⁰ no início de 2006, permitindo pesquisas no sentido de desenvolver a piscicultura na região de Dourados. Conforme afirmou P5, já havia demandas de piscicultores nesta região, no entanto, as condições de atender as demandas eram limitadas para a prefeitura de Dourados.

Com investimentos do governo federal, a expectativa de desenvolver a cadeia produtiva de pescados ganhou força principalmente com a criação do MPA em 2009. Observa-se que quando o ministro da pesca, Helder Barbalho, esteve em Dourados para visitar as instalações de ampliação do NUPAQ, foram liberados recursos para iniciar a construção do frigorífico de peixes e para aquisição de um caminhão frigorífico para uma cooperativa. São materializações das políticas governamentais, integradas ao PTC, que chamaram a atenção de

²⁰⁰ Detalhes da inauguração do NUPAC. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/17995502/inaugurado-laboratorio-de-piscicultura-em-douradosms>. Acesso em: 23 fev. 2019.

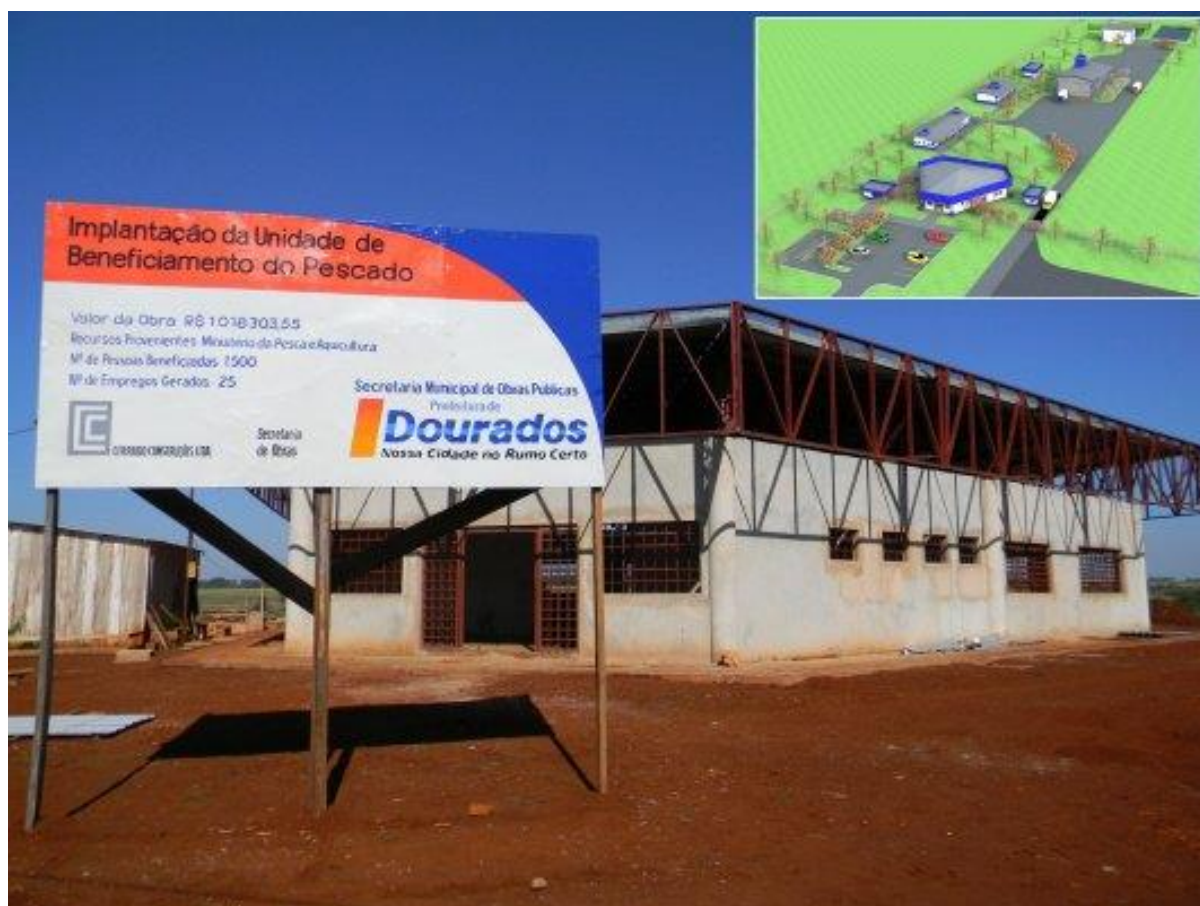
agricultores familiares que tinham espaço para construir uma lâmina d'água e iniciar o processo de produção de pescados. Segundo o entrevistado A1:

Eu ouvi do BNDES assim: qual é o elo mais frágil da cadeia produtiva da cadeia da piscicultura do Território da Grande Dourados? Onde tem fragilidades, mas tem organização, nós colocaremos dinheiro. A cada um real que tiver ali, a gente coloca mais um real. Eu ouvi isso do BNDES! Nisso foi pensado suporte ao agricultor, fábrica de ração, máquinas para escavar tanques, assistência técnica, pesquisa, foi pensado um abatedouro de peixes, uma fábrica de gelo e caminhão para transportar peixe vivo e morto. Foi pensado um caminhão para ajudar a fazer a feira do peixe, foi pensado em criar peixaria, tudo isso aconteceu nestas discussões. [...] Veio recursos para a UFGD montar um projeto de piscicultura, acredito que até o curso de Engenharia de Aquicultura e Pesca da UFGD deve ter sido originado por estes projetos. (A1, 2016).

O relato demonstra a existência de diálogo direto entre os proponentes da política e agentes governamentais. Também é indicativo da multiplicidade de projetos possíveis no intuito da indução da cadeia produtiva do peixe que envolvia ações inter-relacionadas em vários ministérios, criação de diferentes programas e envolvimento de vários sujeitos e representação governamental. É o caso da Embrapa, mas também da Universidade Federal da Grande Dourados, por exemplo, cuja participação, para além da implementação de projetos de pesquisa e extensão, acabou criando um curso de graduação em Engenharia de Aquicultura e estruturas de laboratórios que envolveram outros cursos e diferentes faculdades da Universidade.

No Território da Grande Dourados, já havia um quantitativo potencial de lâminas d'água desativadas que, neste estudo, foram consideradas para diminuir os custos e viabilizar a implantação dos projetos. No município de Caarapó conversamos com a entrevistada P4, representante deste município, sobre o projeto da piscicultura no TGD. Segundo ela, foi feito um projeto da viabilidade da piscicultura nos municípios do TGD, que consistia em levantamentos das lâminas d'água já existentes. Em decorrência deste projeto, foi construído um frigorífico de peixes em Dourados e adquiridos caminhões para atender à cadeia produtiva de peixe. No entanto, o projeto parou de ser discutido em 2016, quando cessaram as reuniões do CODETER. As reuniões do CODETER não foram realizadas por conta de o TGD não ter sido contemplado com um NEDET. As reuniões do colegiado eram condição fundamental para que os projetos iniciados tivessem orientações e posicionamentos acerca das ações e desdobramentos em nível territorial, estadual e federal.

Figura 17 - Construção do frigorífico de peixes em Dourados (MS).



Fonte: Publicação201 do site Grande FM (14/02/2014).

Quando entrevistamos o Secretário de Desenvolvimento Territorial/MDA, Humberto de Oliveira, em Brasília, no dia 3 de dezembro de 2015, questionamos sobre o caso do TGD. Segundo ele, vários territórios Brasil afora ficaram sem NEDET, mas afirmou que estava em discussão um formato mais adequado para a gestão dos colegiados territoriais. Tudo indicava que, a partir de 2016, seria proposto um novo modelo de gestão da organização e mobilização dos colegiados dos Territórios Rurais e Territórios da Cidadania, porque, além de vários territórios terem ficado de fora, houve muitos problemas relacionados ao entendimento da própria política territorial com os grupos de NEDET. Até os grupos se inteirarem das dinâmicas dos territórios, o projeto já estava praticamente na metade, já que eram previstos para um período de apenas dois anos.

²⁰¹ Disponível em: <http://www.grandefm.com.br/noticias/dourados/dourados-ganha-mais-um-frigorifico-de-peixe>. Acesso em: 18 dez. 2018.

Ainda, é possível citar a construção do frigorífico de peixes em Dourados (Figura 18), projetos voltados para organizar a cadeia produtiva, maquinário destinado à produção de lâminas d'água, curso superior de Aquicultura implantado na UFGD, laboratório específico para a referida cadeia produtiva, tanto na Embrapa quanto na UFGD.

Figura 18 - Instalações do frigorífico de peixes em Dourados (MS).



Fonte: Fotos do autor (2015).

Quanto ao frigorífico que foi construído, mas não está em funcionamento, conforme podemos perceber pela Figura 17, com as estruturas abandonadas. O entrevistado P5 disse:

Para ser viável e ter retorno precisaria elevar a produção para um patamar "x". E para isso seria preciso aumentar as lâminas d'água a um número "x". Aí foi conseguido tudo isso com o Programa Territórios da Cidadania, mas tinha a questão do mercado também. É outra discussão que estava no plano. Foi avaliado que o mercado fundamental para ser atendido pelos piscicultores seria o mercado institucional. Foi feita esta avaliação e se as escolas estaduais garantissem peixe uma vez por semana, teria um consumo "x". Foi feito um investimento para isso, para suprir esta demanda. O frigorífico está 70% pronto, a parte física está pronta, faltam os equipamentos e a parte externa. (P5, 2018).

Pela fala de P5, percebe-se que foi pensada uma estratégia que vai da infraestrutura para cavar os tanques (lâminas d'água) ao processo de produção, completando com a parte técnica (assessoria do NUPAQ) e a comercialização. Não há dúvidas que é uma cadeia produtiva bem articulada tecnicamente em seus processos. No entanto, foram

desconsiderados os interesses, adversidades, contradições e correlações de forças entre as frações de classes. Continuando, pelas palavras de P5:

Uma das grandes fragilidades que a gente tem aqui no território passa pela falta de organização dos piscicultores. Existe uma cooperativa bem organizada, de porte grande, é uma das principais organizações aqui no território. Ela surgiu lá no governo do Tetila, na tentativa de organizar os piscicultores. Na época eles já colocavam como fundamental a criação de um frigorífico aqui na região. Então é uma associação muito importante, mas a questão é que ela congregava uma série de piscicultores, mas de grande e médio porte. Os pequenos produtores não estão contemplados dentro desta associação. Aqueles com mais dificuldade de organização não estavam associados. Isso foi uma coisa que nós identificamos quando estávamos elaborando o plano, e a ideia da incubadora de trabalhar com os piscicultores era justamente por isso. Era na perspectiva de pensar numa discussão aprofundada com eles, a possibilidade de criar uma entidade para contemplar o pequeno produtor à piscicultura. Uma das grandes fragilidades passa pela organização, se a gente for ver hoje, este momento em que está sendo desmontada toda a política pública que tinha sido criada, acabou o Ministério da Pesca, inclusive acabou o MDA também, corte de recursos, dos projetos que a gente estava discutindo, frigorífico paralisado, os atores que a gente mantinha contato hoje já entendem que não há mais perspectiva destes projetos terem continuidade. (P5, 2018).

Verificou-se, então, que havia, na verdade, disputas pelo controle da produção de pescados, ao menos em Dourados. E a contradição das políticas governamentais se revela ao passo que os sujeitos produtores de pescados de grande e médio porte se estruturaram com o apoio da prefeitura de Dourados, conforme destacou P5 e, anteriormente, Lamoso *et al.* (2000). É neste contexto que entra o projeto²⁰² “Ações da Incubadora de Tecnologias Sociais e Solidárias (ITESS)²⁰³ para o Desenvolvimento da Aquicultura e Pesca no Território da Cidadania da Grande Dourados”. Para organizar os possíveis produtores de pescados que não estavam organizados em associações ou cooperativas. Entrevistamos a professora coordenadora do referido projeto, entrevistada U1:

Foi um grande projeto, que era para construir laboratórios, trazer o curso de Aquicultura. Então, este projeto tinha uma articulação grande, inclusive na formação de pessoas para trabalhar na aquicultura. E essa região de Dourados tem uma das maiores extensões de lâminas d’água do estado. A incubadora da UFGD entrou neste

²⁰² Divulgação dos projetos desenvolvidos pela UFGD na mídia. Disponível em: <http://www.douradosnews.com.br/dourados/camara-de-pesca-lanca-projetos-nesta-sexta-feira-na-ufgd/475441/>. Acesso em: 20 fev. 2019.

²⁰³ “Fundada como um programa de extensão universitária em 2006, mas incorporada à estrutura administrativa da UFGD a Incubadora de Tecnologias Sociais e Solidárias ITESS/UFGD, desenvolve ações com Empreendimentos de Economia Solidária (EES) nos âmbitos sociais, econômicos e políticos, pautadas em um processo educativo dialógico estruturado nos princípios da economia solidária. A ITESS atua por meio de um núcleo interdisciplinar e multidisciplinar organizado pela atuação de um quadro formado por docentes, acadêmicos/as, técnicos/as, movimentos sociais e outras instituições, buscando assim, socializar o conhecimento e ampliá-lo para rumos mais solidários objetivando a transformação da sociedade e da própria universidade. Desse modo, a Incubadora prima pela geração de trabalho e renda, com princípios de formação política, ampliação e troca de saberes, enfim, desenvolve reflexões acerca da conquista de cidadania e direitos humanos.” Portal da UFGD. Disponível em: <https://www.ufgd.edu.br/secao/incubadora-de-tecnologias-sociais-e-solidarias/index>. Acesso em: 30 mar. 2019.

subprojeto com a proposta de organização dos grupos, formação de gestão, econômica solidária, emancipação dos grupos, auto gestão, para facilitar o processo de formação específica para a produção do pescado. Então, nós tínhamos esta função de mediação. Na época nós recebemos R\$ 400.000,00 que era para fazer isso. Nós fizemos várias reuniões, fazíamos reuniões nos municípios, Glória de Dourados, por exemplo, fizemos reuniões lá e os produtores das cidades próximas iam. Fizemos atividades aqui em Dourados também, em pesqueiros. (U1, 2018, grifo nosso).

Sobre a construção de laboratórios, a entrevistada U1 refere-se a outro projeto chamado “Centro de Piscicultura Experimental, Treinamento e Difusão tecnológica da Grande Dourados”, que foi implementado na fazenda da UFGD. Estes projetos foram desenvolvidos mediante o Acordo de Cooperação Técnica²⁰⁴ entre o Ministério da Pesca Abastecimento e Aquicultura e a UFGD, firmado no dia 18 de junho de 2010. Por sua vez, o projeto da incubadora, como destacou a entrevistada U1, tinha o objetivo de organizar grupos por meio de formação sobre participação social, econômica solidária e cursos específicos para a área de pescado. Entendemos que a proposta seria incluir ao processo produtivo os sujeitos excluídos da cooperativa que congrega produtores de grande e médio porte da qual P5 destacou.

Nas primeiras reuniões, o prefeito de Glória de Dourados participou. E havia inclusive o interesse de se criar um frigorífico em Glória de Dourados. Já existia uma Escola Família Agrícola. Tinha um espaço sem utilização. (Espaço do Centro Territorial de Formação). E a intenção era fazer um polo ali. E Glória apresentava potencial. Tivemos alguns problemas com os grupos, no sentido de esperarem resultados rápidos porque alguns produtores já atuavam mais com uma visão de mercado. Pretendiam ampliar a produção e queriam resultados muito rápidos. Eles se interessavam mais pela formação específica de produção, e nós não tínhamos formação para este foco. Nós tentávamos articular com o outro projeto das professoras que trabalhavam com o desenvolvimento da produção da cadeia do pescado. Esta articulação também era complicada, porque a gente tinha que organizar agenda, coincidir agenda, então não foi uma tarefa fácil. Mas, mesmo assim, a gente conseguiu fazer várias atividades em conjunto. Por exemplo, eles iam a campo, fazer estudos na água, nós íamos também. (U1, 2018).

Observou-se, novamente, que o município de Glória de Dourados apareceu como destaque entre os municípios do TGD, como já afirmamos. Este fato deveu-se à organização de produtores em associações, em diferentes cadeias produtivas. O espaço que a professora mencionou tratava-se do Centro de Formação Territorial, que realmente foi construído com planejamento para agregar várias atividades, entre elas um possível desenvolvimento da cadeia produtiva de pescados. Destacava-se, também, a participação do prefeito e a intenção

²⁰⁴ Disponível em: <http://www.andifes.org.br/ministro-da-pesca-oficializa-acordo-de-cooperacao-com-ufgd-nesta-sexta-feira/>. Acesso em: 20 fev. 2019.

de se criar um polo de pescados em Glória de Dourados. Além da expertise, havia também força política.

O fato dos participantes dos cursos do projeto da incubadora pedirem resultados práticos, certamente estava relacionado com aqueles produtores que já estavam organizados. Isto porque, se fossem produtores começando na atividade, teriam interesse em conhecer as etapas de gestão e os processos que permeiam a produção de pescados.

Nosso foco era formação sobre a legislação ambiental, formação sobre gestão mais autônoma, enfim, os princípios da economia solidária. Eram os objetivos do nosso projeto. E com os produtores foi difícil, por que: num momento eles se articulavam, em outro não. Marcávamos reunião às vezes iam, outras vezes não apareciam. Eles não conseguiram manter uma assiduidade nas ações. E tem também a questão de eles verem que eu trabalho com assentamentos e eles têm uma visão mesmo de mercado. Eles visam produzir mais, alavancar a produção etc. E algo que a gente discutia e eu não via avanço é a questão da legislação ambiental. É muito difícil para eles se enquadrarem em todos os quesitos exigidos. Nós fazíamos estudos para apresentar a legislação e eles mostravam as dificuldades. Afirmavam que era muito difícil conseguirem a DAP para poder vender o pescado. (U1, 2018).

O preconceito de classe se revela em enxergar no assentado, ou em quem com eles trabalha, incapacidade para o tipo de produtividade que almejam. O grupo de sujeitos organizados busca, no projeto, alguma vantagem para agregar às suas produções. E, de modo mais simbólico, atua para controlar as ações que ali podem ser tomadas e impedir possíveis emancipações sociais.

Desta forma, a nosso ver, as frações dominantes que integram o grupo de participantes do projeto agem indiretamente para que o conformismo se instale entre os agricultores familiares ainda não organizados em cooperativas (GRAMSCI, 2007, p. 260). As disputas que P5 alertou apresentam-se novamente:

Outra questão que apareceu também é a dificuldade de competir com outros produtores de pescados. E também a existência de alguns produtores que esperavam uma produção grande, estavam num patamar mais elevado, e queriam meio que monopolizar e criar o próprio frigorífico. Todas estas relações e tensões nos grupos, dificultava que eles se organizassem. A gente percebia a diferença entre as famílias dos produtores. Famílias com condição econômica bem inferior, aí o grau de conhecimento era bem menor do que as que tinham melhores condições econômicas. Família que só tem um laguinho ali, ou nem tem, apenas gostaria de ter. Aí a gente até discutia que tipo de tanque seria mais viável, menos dispendioso. Os professores do outro projeto mostravam como poderia ser feito. Mas tudo isso demandava investimento; que eu saiba isso não chegou a ser concretizado. (U1, 2018).

Corroborando com a análise da professora sobre a existência de uma disputa pela hegemonia de produção de pescados, outro entrevistado, U1, que afirmou:

Essa questão da retroescavadeira tem um problema, Nova Alvorada, nós não conseguimos fazer quase nada. Os produtores não se interessaram. Um assentamento de Rio Brilhante foi um dos grupos que mais a gente conseguiu organizar. Os produtores se interessaram. (U1, 2018).

Fizemos uma visita neste assentamento de Rio Brilhante que a docente citou. Trata-se do assentamento Silvio Rodrigues ligado ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), que teve várias lâminas d'água construídas. Inclusive um dos entrevistados relatou que a produção de peixes despontou como um importante reforço na renda familiar. A mesma docente, U1, afirmou:

É importante a gente saber é que entre os produtores existia níveis de conhecimento bem diferenciados, nível de escolaridade diferente, e também condição econômica. Uns estavam melhores, outros não. Uns tinham tanques e outros queriam saber se era viável. Mas uma coisa que sempre apareciam nas reuniões era a questão da licença ambiental. Isso é uma questão que o Estado tem regras homogêneas. Chegam iguais para todos os produtores e não consegue avaliar as especificidades. Então, entre os participantes, tem produtor que tem o próprio frigorífico, tem uma loja de comercialização aqui em Dourados, inclusive uma pessoa que dificultava as discussões. Por que ele sempre colocava em pauta o frigorífico. Inclusive eu não tenho certeza, mas parece que ele conseguiu algum recurso público para este projeto. Mas a gente não poderia beneficiar um produtor. O projeto não pode. Então ele dificultou bastante, nas reuniões e nos cursos. (U1, 2018).

Pelo exposto acima por U1, notou-se um conflito de interesses entre o grupo de produtores que frequentava os cursos do projeto. As diferenças sociais entre os produtores dão indícios de que os interesses seriam controversos. Segundo U1, nos cursos, os agricultores familiares gostavam de frequentar a universidade, pois o projeto contava com recursos para ônibus, van, comida, e até alojamento, caso fosse necessário.

A intenção era construir o Centro de Piscicultura na fazenda da UFGD. Quando mudou a gestão nós tivemos muitos problemas, porque eles não fizeram o diálogo necessário com a fundação. No meu caso, eles queriam aumentar muito o valor que cobram pela gestão do projeto. E nós já havíamos pago todo o recurso que havia previsto para este trabalho. Eles queriam que pagássemos mais, se negavam a fazer a gestão do projeto se não pagássemos mais. E nós nos negamos em pagar mais. E a administração se eximiu de dar uma fala final, tipo: vocês precisam terminar a gestão do projeto (já que já tinha sido pago, etc.). Nós começamos a discutir com pró-reitor, técnicos, etc. E não fomos chamados para discutir. Nós tínhamos recursos e poderíamos ter continuado, tínhamos inclusive prorrogação do ministério e não tivemos prorrogação da fundação. Então nós terminamos o projeto sem usar todo o recurso, o recurso ficou parado. Deve ter sido devolvido esse ano. Isso prejudicou muito o projeto. Poderíamos ter avançado muito mais, tinha a previsão de publicação de um livro e não conseguimos. E o relatório fizemos até onde conseguimos desenvolver as ações. E ficamos de publicar um e-book com estes resultados, mas agora sem recursos. (U1, 2018).

Notou-se um problema na gestão dos recursos entre a fundação da universidade para com o projeto que tinha os recursos para serem investidos. Este problema apontado por U1 apresentava mais uma contradição em projetos que são executados e intermediados por

vários órgãos em conjunto, neste caso MPA e UFGD. Sobre a inserção das universidades em projetos desta magnitude, U1 afirmou que:

São fundamentais a meu ver. A questão de gestão dos recursos é complicada ficar com a universidade, questão de prazos, etc. E se vai pra fundação, também existem problemas. Então precisa de uma reorganização de como será a gestão deste projeto. Mas eu acho que as instituições públicas precisam ser fortalecidas junto com o Estado. E as universidades públicas precisam ser os “lócus” destes projetos. (U1, 2018).

A professora U1 ressaltou a complicação que era a gestão de recursos, porque havia uma burocracia excessiva por parte da própria fundação da universidade, que fazia a gestão dos recursos, para a liberação de atividades do projeto. Além disso, este projeto foi prorrogado com o Ministério da Pesca Abastecimento e Aquicultura, mas não foi prorrogado com a UFGD, em virtude de desalinhamentos políticos e falta de interesse por parte de setores responsáveis pela prorrogação do contrato com a fundação da universidade. A mesma docente resumiu a sua participação no projeto da seguinte forma:

Em resumo, é uma política pública muito importante, mas ela precisa ser avaliada, levantar os pontos frágeis, para que ela seja reconstituída a partir destas especificidades. E o Território da Grande Dourados foi muito difícil de organizar produtores daqui. Então, associações que já estão organizadas não conseguem agregar. Estavam totalmente conflituosos. Mesmo com todos estes problemas eu acho positiva a ação. Durante os cursos eles falavam que estavam gostando, principalmente nos de formação técnica. Os pontos fortes: essas políticas públicas precisam existir, ter uma continuidade. Em relação ao projeto, nossa avaliação é que poderíamos ter feito mais, em relação ao problema do recurso, desmobilizou a equipe, não tínhamos mais como pagar as bolsas. Mas mesmo assim conseguimos fazer um diagnóstico, que mostra a dificuldade destes grupos se organizar; eles não se sensibilizam muito pela economia solidária. (U1, 2018).

Sobre esta ação de fortalecimento da cadeia produtiva no TGD, identificamos vários problemas de ordem burocrática em relação à disputa por hegemonia da cadeia produtiva. Como a entrevistada U1 apontou, agregar os sujeitos do TGD em prol de um projeto comum e participativo não foi tarefa fácil. Somado isso às questões burocráticas e de desmonte do Estado, o projeto de fortalecer a cadeia de pescados no TGD naufragou mesmo atuando em várias frentes, como, por exemplo, a viabilização do curso de Engenharia de Aquicultura na UFGD.

Apesar dos percalços da cadeia produtiva de pescados, visitamos um agricultor que também era liderança de movimento social no Assentamento Silvio Rodrigues, em Rio Brillhante. O entrevistado A2, que relatou que produz uma média de 800 kg de peixe por ano em sua lâmina d'água (Figura 19). Segundo A2:

Rio Brilhante havia recebido uma máquina pelo Ministério da Pesca para a construção de tanques, nós entendemos que podíamos desenvolver um excelente programa de piscicultura no município. E neste programa conseguimos construir quase 400 tanques de peixe em 3 anos de trabalho. Neste programa também fizemos a doação de alevinos (350 alevinos para cada produtor). O produtor que quisesse mais, a prefeitura organizava uma compra coletiva entre os produtores. (A2, 2018).

Figura 19 - Lâmina d'água no Assentamento Silvio Rodrigues em Rio Brilhante (MS).



Fonte: Foto do autor (2015).

Percebeu-se que, mesmo com as contradições que ocorreram na implementação da cadeia produtiva de peixes no TGD, houve também ações que podemos considerar como afirmativas, que aumentaram a renda de famílias assentadas. Foram 400 lâminas d'água cavadas no município de Rio Brilhante, que certamente fortaleceram as atividades de muitos agricultores familiares e, conseqüentemente, deram condições para estes sujeitos continuarem e resistirem no campo.

O processo de ampliação do PRONAT, com a agregação de vários ministérios resultou na criação do PTC, que incluiu as comunidades indígenas e quilombolas juntamente com os agricultores familiares como prioridades. Esta ampliação permitiu que alguns projetos fossem executados, como a ampliação da cadeia de pescados no TGD com financiamento de projetos

específicos, criação do curso superior de Engenharia de Aquicultura, infraestrutura para construção de lâminas d'água e, apesar de não ter funcionado, e ainda não estar em funcionamento, o frigorífico de peixes.

5.4.2 Projeto Núcleo Piloto de Informação e Gestão Tecnológica para a Agricultura Familiar (Agrofuturo)

A política de desenvolvimento territorial no Brasil, por meio do Programa Territórios da Cidadania, envolveu vários órgãos e setores do governo em todas as esferas. Neste sentido de integração, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA – foi um dos órgãos do governo federal que participou de ações com intuito de estender apoio técnico e de organização aos agricultores familiares, via “Projeto Núcleo Piloto de Informação e Gestão Tecnológica para a Agricultura Familiar”. Esse projeto é componente 3 do Projeto Agrofuturo.

O Programa de apoio à Inovação tecnológica e novas formas de gestão da pesquisa agropecuária – AGROFUTURO tem como áreas de atuação a difusão e promoção tecnológica, promoção de pesquisas e gestão tecnológica e agência de informação. Os recursos são oriundos do BID e executados pela Embrapa Semiárido. (BRASIL, 2018).

Trata-se de um programa executado por uma empresa pública de apoio à tecnologia para a agricultura voltada para *commodities*. A Embrapa foi criada durante o Governo Militar em 1972. O envolvimento da Embrapa com projetos de pesquisa e assistência para produtores dentro dos Territórios da Cidadania é uma inovação na gestão de políticas voltadas para a agricultura familiar uma vez que a empresa sempre esteve ligada a projetos voltados para o agronegócio. A Embrapa firmou um acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 2004, para a execução do Agrofuturo.

O componente 3 do Agrofuturo, executado pela Embrapa, teve como parceiros, em nível federal, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e o Ministério de Desenvolvimento Agrário. Para a execução do referido projeto foram formados Núcleos Piloto de Informação e Gestão Tecnológica para a Agricultura Familiar (NAF) (MACHADO *et al.* 2011, p. 145-146).

O Agrofuturo, em seu componente 3, visa à melhoria da socialização e à efetividade de conhecimentos que impulsionem a agricultura familiar, incluindo-se: a) as áreas de produção, agroindustrialização, gestão, mercado e comercialização; b) estimular e qualificar as organizações participantes para que a identificação de demandas e as ações de pesquisa, de transferência de tecnologia e de apoio ao desenvolvimento se deem com base na participação direta dos atores locais, sobretudo dos agricultores, além de constituir um espaço para articulação de competências e para a construção de conhecimentos que integrem o saber popular e técnico; c) sistematizar e

disponibilizar, adequadamente, conhecimentos e tecnologias necessárias ao fortalecimento da agricultura familiar e articular ações junto às organizações envolvidas, de forma sistemática e eficiente, a fim de apoiar a gestão do agronegócio associativo inovativo da agricultura familiar. (MACHADO *et al.* 2011, p. 145-146).

Esta definição do componente 3 do Agrofuturo, evidencia uma preocupação de interligar ou “elevar” experiências na agricultura familiar em níveis de produtividade mais elevados, por meio da gestão técnica e de conhecimento, aliadas ao conceito utilizado pelas políticas de desenvolvimento territorial, prezando pelas potencialidades locais. A ideia era a de que, ao utilizar o potencial do próprio território, ocorreria um aumento de produtividade em função de trocas de experiências e motivação para aplicar técnicas compartilhadas por meio de experiências.

No TGD, inicialmente, foram articuladas parcerias locais entre a unidade da Embrapa Oeste, o Sebrae, a Prefeitura Municipal de Dourados e a APOMS. Nas palavras do senhor Milton Padovan, Coordenador do projeto “Núcleos Piloto de Informação e Gestão Tecnológica para a Agricultura Familiar” no TGD, tratava-se de:

Um projeto nacional a partir de um recurso captado pela EMBRAPA pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, e visava apoiar territórios para servir de referência para outros territórios brasileiros. Então, qual o grande objetivo deste projeto pensando de uma maneira macro? Era articular e fazer com que as iniciativas pudessem se juntar, se complementar, e se potencializar para dar resultados mais concretos para o território porque, historicamente, em cada um dos territórios havia muitas iniciativas, mas iniciativas pulverizadas. Às vezes uma instituição faz uma mesma atividade que a outra e elas não estão articuladas em parceria. Então, um dos grandes objetivos deste projeto era esse: articular e fazer com que estes parceiros se encontrassem e somassem verdadeiramente em ações comuns. (PADOVAN, 2018).

Pela fala do coordenador, o projeto seria um adicional, um reforço à política de desenvolvimento territorial empregado no PTC, visto que o objetivo principal era o fortalecimento das trocas de experiências e trabalho conjunto entre agricultores familiares.

Este projeto selecionou, através de vários critérios, três territórios no Brasil para servir como laboratório no Brasil. O Território da Grande Dourados foi um território escolhido, o Território do Sisal e o Território Nordeste Paraense. Territórios onde a agricultura familiar é expressiva, porém está com um nível de desenvolvimento bastante baixo, e também, em que outras atividades nestes territórios são fortes, por exemplo atividade do agronegócio em grande escala. Atividades que de certa forma acabam pressionando os agricultores de base familiar para entrar na mesma modalidade que o agronegócio de grande escala está. (PADOVAN, 2018).

Ainda, conforme o coordenador, a escolha do Território da Grande Dourados para a participação desse projeto deveu-se à predominância da produção voltada ao agronegócio

como dificuldade significativa para que as condições materiais para viabilização das metas e megaobjetivos do governo federal se realizassem.

A pressão por parte do agronegócio sobre agricultores familiares expressava o cotidiano dos produtores da pequena propriedade, assentados em terras de reforma agrária, e até indígenas, levados a arrendar seus lotes para o plantio de cana-de-açúcar ou soja. Constatamos isto em visita ao assentamento Silvio Rodrigues, em Rio Brillhante.

No TGD, o Projeto Agrofuturo foi executado pela EMBRAPA Centro-Oeste (Unidade de Dourados) e não foi decorrente de decisão do CODETER. No entanto, em 70% das entrevistas que realizamos ele foi citado como destaque. Por esta razão avaliamos que seria importante relatarmos. O referido projeto:

Consiste em desenvolver arranjos institucionais piloto, como alternativa capaz de catalisar os esforços das organizações públicas, privadas e não governamentais, com vistas a incrementar o desenvolvimento tecnológico na e de gestão da agricultura familiar, contribuindo assim para sua viabilização econômica e social. (PADOVAN *et al.* 2011, p. 165).

De acordo com Padovan *et al.* (2011) são linhas gerais do projeto e o planejamento feito para ser executado no TGD.

Durante o primeiro ano de vigência do projeto, poucas ações estruturadas e articuladas chegaram ao público-alvo. Caracterizou-se como um período de contatos com as diferentes entidades e atores, conhecimento das ações desenvolvidas ou planejadas com enfoque territorial pelas diferentes entidades, bem como a apresentação e discussão do projeto, além de discussões sobre a possibilidade de alinhamento de ações. Nesse período, ressalta-se que um passo extremamente importante foi dado pelo núcleo gestor do projeto no território, que consistiu na aproximação e sintonia com a Agência de Desenvolvimento Territorial da Grande Dourados (ADT-GD). (PADOVAN *et al.* 2011, p. 167).

Inicialmente, em 2004, houve uma tentativa de divulgação e estudos da política territorial que já era executada pelo TGD. Neste primeiro ano ocorreu a aproximação com a ADT-GD, criada em 2004 para atuar diretamente nas políticas de desenvolvimento territorial, especificamente, para “planejar e implementar as ações do PROINF/MDA do Território da Grande Dourados.” (PADOVAN *et al.* 2011, p. 167).

O foco do projeto “Núcleos Piloto de Informação e Gestão Tecnológica para a Agricultura Familiar” concentrou-se na “transferência de tecnologias” devido à carência de assistência técnica aos agricultores familiares do TGD. Estas “tecnologias” a que o projeto se

referia eram, na verdade, conhecimentos técnicos adequados à realidade da agricultura familiar para suprir minimamente a falta de assistência especializada (PADOVAN *et al.*, 2011, p. 168).

Essa questão da assistência era recorrente e também esteve presente no discurso do produtor, quando referenciamos a ação de criação do curso de Agroecologia em Glória de Dourados e a criação do LETGF e do CTF, também neste mesmo município.

No TGD, a estratégia adotada foi baseada nas unidades de referências (UR), metodologia aplicada pelo Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR) no Paraná²⁰⁵, na qual se avaliava modelos de produção adotados pelos agricultores familiares que se destacavam pela inovação e facilidade de serem compartilhados com outros pequenos produtores (PADOVAN *et al.*, 2011, p. 168). Na apresentação do *Blog Redes – Referências para a Agricultura Familiar* – ficavam referenciados os objetivos e práticas que envolviam a metodologia supramencionada:

Criadas com o objetivo de apoiar trata-se de “apoiar o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis para a agricultura familiar paranaense, as “Redes de Referências para a Agricultura Familiar” estão presentes em várias regiões do Paraná, envolvendo equipes formadas por pesquisadores do Iapar (Instituto Agrônomo do Paraná) e da EMATER (Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural). Mais de 200 famílias de agricultores colaboradores são acompanhados pelas equipes REDES desde 1998. (PARANÁ, 2019).

Ainda, fica explicitado tratar-se de adaptação da “experiência do *Institut de l’Elevage* da França, visando à validação e transferência de tecnologias viáveis para os sistemas de produção estudados.” A metodologia era descrita como de “enfoque sistêmico de P&D” na qual “propriedades representativas dos principais sistemas de produção familiares presentes no estado são analisadas e acompanhadas pelos técnicos do Emater e do Iapar”. A perspectiva era a de que ideias implementadas e acompanhadas que demonstrem ser “referências técnicas e econômicas passíveis de serem difundidas” poderiam ser estimuladas entre os agricultores familiares. Segundo o senhor Milton Padovan, em diálogo, ficava evidente que eram utilizados os saberes dos agricultores familiares, considerado aquilo que já estavam produzindo de modo “inovador” para agregar ainda mais novas tecnologias no processo produtivo.

²⁰⁵ Redes de referências para agricultura familiar – foi uma articulação entre o Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR) e o Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), órgãos do Governo do Paraná, com o objetivo de aproximar a comunicação sobre ações que envolviam a agricultura familiar. Disponível em: <http://redesreferencias.blogspot.com/search/label/Agricultura%20Familiar>. Acesso em 19/01/2019.

A gente foi construindo uma metodologia que foi a utilização de unidades de referência, que é a identificação de um produtor que, por si só, ele já inova, já tem este espírito inovador, mas não consegue avançar muito por falta de um apoio. Não um apoio financeiro, mas um apoio de ter acesso às tecnologias mais adequadas para a realidade dele. Então, o projeto fez esta aproximação, articulando os diferentes atores. Por exemplo: o agricultor era um produtor que já inovava alguma coisa em termos de produção de leite; o que o projeto fez: aglutinou profissionais que tinham uma maior expertise, inclusive buscou qualificação mais qualificada destes profissionais para ter um acompanhamento mais sistemático desta propriedade, desta unidade de referência, e ele foi conseguindo agregar novas tecnologias e deu um grande salto de qualidade no negócio dele, e passa a ser uma referência para os demais agricultores. E eles foram conseguindo agregar mais novas tecnologias à propriedade dele, e aí passa a ser uma referência para os demais agricultores para servir de base para as atividades coletivas. (PADOVAN, 2018, grifos nossos).

É uma maneira de aproximar diretamente os agricultores familiares entre si e também estimular a melhoria da produtividade, de modo que tenham mais condições de enfrentar o mercado agregando mais valor aos produtos produzidos, e que promovam qualidade ao “negócio”. Segundo o que se expressa como base discursiva pelo Coordenador do Projeto Agrofuturo, o ponto de partida seria localizar esses produtores com capacidade de inovar, mas, sobretudo, trabalhar com eles a perspectiva de serem acompanhados tecnicamente e terem perspectiva de aperfeiçoamento das práticas para que possam ser disseminadas entre outros agricultores familiares.

A concepção de cada UR parte da realidade do(a) agricultor(a) e sua família, sem maquiagem ou enfeitar, respeitando sua cultura, expectativa, sua idoneidade, capacidade de interagir, pré-disposição em estar socializando com outras pessoas e perfil inovador. A partir daí, parceiros do projeto interagem com o agricultor e sua família para a caracterização de determinada unidade de produção ou de agregação de valor, como UR, a qual é acompanhada tecnicamente e em aspectos de gestão, para, conjuntamente, poder socializar outros agricultores, técnicos e demais atores interessados. A estratégia básica consiste em dialogar com o agricultor e sua família sobre o andamento das atividades na UR, identificando as evoluções conquistadas e os gargalos, estimulando-os a expressarem o que desejariam mudar e adotarem novas tecnologias ou processos para avançar. Toma-se grande cuidado para não forçar a inserção de uma nova tecnologia ou forma de gestão de controles na UR, por exemplo, se a família não deseja integralmente e não a enxerga como importante e de fácil adoção. (PADOVAN et al., 2011, p. 169).

Havia no PTC e, também, apareceu nos dizeres dos produtores com quem dialogamos, a máxima de que a produção constante com o mínimo de empecilhos e perdas poderia ser viabilizada/mitigada com assistência técnica aos produtores. Assim, havia uma compreensão de que o acesso a uma assistência qualificada era um gargalo a ser superado. Por isso, o destaque deste projeto nas falas dos nossos entrevistados, pois ele visava dinamizar o atendimento à agricultura familiar com propostas de assistência técnica de foco com os sujeitos do TGD.

Destaca-se a experiência do Assentamento Lagoa Grande, localizado no extremo oeste do município de Dourados, em que conhecemos um sistema agroflorestal para 150 famílias. Segundo um dos assentados, a área do assentamento, em especial o lote desse agricultor, era mais adequada à pecuária por ser composta por solos “fracos”. Em entrevista, um dos assentados nos relatou como foi o início das atividades em seu lote:

A gente chegou (no assentamento Lagoa Grande) bem no início mesmo, em 1997. Chegamos meio perdidos, faz uma coisa, tenta outra. E lá o forte sempre foi o leite. E a gente já mexia com pecuária quando trabalhava de empregado numa fazenda. E uma atividade só não dá aquela sustentabilidade para família. Então a gente sentiu necessidade de tentar outras atividades. A gente não conseguia produzir nada no assentamento, nem mandioca. Então numa reunião no assentamento para discutir o que poderia ser feito. E a ideia era melhorar a produção, a alimentação familiar mesmo (...). Nós nos reunimos, umas 25 famílias, e foi apresentado o projeto agroflorestal, aí começamos a plantar neste modelo, trocando sementes e cada família foi fazendo sua plantação. A partir deste sistema foi possível produzirmos várias frutas, banana, abóbora, mandioca, melancia, mamão, abacaxi. A família começou a comer melhor e começou a sobrar e começamos a comercializar também. Hoje é possível viver da renda do lote. Isso aí salvou nós. O modelo agroflorestal e o foco em produtos agroecológicos deu condições de sobrevivermos do nosso lote, porque só com o leite seria muito complicado. (B4, 2018).

Observou-se que a implantação do sistema agroflorestal impactou famílias do assentamento Lagoa Grande em relação à produção em seus lotes, e possibilitou agregar valor em produtos decorrentes deste sistema. Pela Figura 20, pode-se visualizar recortes da paisagem do sistema agroflorestal com foco em frutos do cerrado.

O entrevistado B4, acrescentou:

Nós temos uma associação que participam 30 famílias (Associação Sabores do Cerrado). Mas hoje, no assentamento, tem umas 60 a 70 famílias que se inspiraram neste tipo de produção. Não participam da associação, mas adotaram o modelo agroflorestal para plantar. A associação surgiu depois do sistema agroflorestal estar implantado. A gente foi se organizando através de grupos informais, que fomos encontrando formas de nos organizar em associação para produzir de formar estruturada. (B4, 2018).

Outro desdobramento da implantação do sistema agroflorestal foi a criação da Associação Sabores do Cerrado, com ponto de venda na Biblioteca da UFGD. Esta associação agrega valor em produtos como biscoitos e doces de frutos ou castanhas do cerrado. Outro agricultor familiar, B5, também apresentou suas observações em entrevista:

Lá no assentamento não tinha nada, era só braquiária. Aí eu fui deixando o terreno a vontade por causa desses projetos. Por que aí eu agregaria valor né. Lá dentro eu tenho pequi, que no ano dá uma média de uns 5 ou 6 mil reais. Dentro dessa agroflorestal minha tem as abelhas, tenho 12 caixas de abelha lá dentro, que já dá uma renda. E mais vários frutos do cerrado que tem lá: guavira, marmelo e outras. E ainda tem o benefício da floresta, porque um lote sem floresta não é sítio. Melhora

muito o meio ambiente, antes era muito vento, destelhava as casas, agora não destelha mais, a minha casa fica dentro da floresta. O meu lote é de 30 hectares, deixo 12 para agroflorestal e 12 para pastagem, mas mesmo na área de pastagem a cada 20 ou 30 metros tem uma árvore. E a pastagem fica sempre verde, não seca. A minha pastagem nunca secou. (B5, 2018).

Figura 20 - Vista parcial do sistema agroflorestal implantado no Assentamento Lagoa Grande, em Dourados (MS).



Fonte: Foto do autor (2015).

Observou-se que a implantação do sistema agroflorestal no assentamento Lagoa Grande, por meio do Projeto Agrofuturo, teve desdobramentos importantes que repercutiram em melhoria nas condições de vida dos sujeitos e autonomia quanto às suas produções. Isso se expressou nos seus dizeres, representando a possibilidade de sobrevivência de famílias que, se não fossem essas condições, poderiam já ter deixado seus lotes.

5.5 Refletindo sobre ações, contradições no TGD: entre governos de desgovernos

Até aqui nos dedicamos em apresentar ações que foram, em maioria, aprovadas pelo CODETER, mas também pela forma expressiva como compareceram nos discursos dos participantes do TGD de forma expressiva.

Como sinalizado, o território do TGD foi criado a partir da criação do PTC, em 2008, mas ele já acumulava ações e organizava diferentes sujeitos por meio dos “territórios rurais”, via PRONAT, desde 2004.

Em função dessa condição de continuidade e, ao mesmo tempo, da coexistência dos dois programas, não foi possível separar as ações, condição que entendemos, logo que iniciamos a pesquisa em 2015, não seria obstáculo, uma vez que a política territorial impressa pelo Governo Luiz Inácio Lula da Silva se colocava, do ponto de vista da análise, mais importante que qualquer delimitação entre os dois programas territoriais em pauta.

O princípio fundamental para a criação dos dois programas era a necessidade de promover a organização dos sujeitos do campo, fundamentalmente, com baixa capacidade de geração de renda e, até, sem nenhuma condição, com objetivo de inseri-los em algum mercado a ser promovido, criado e/ou apenas estimulado a partir de cadeias produtivas, já que o diagnóstico é de que o mercado e as políticas, historicamente, estiveram voltados para os segmentos setoriais da economia. Para a realização das metas do programa, o governo federal e os demais entes governamentais nos estados e municípios (chamados a participar) deveriam promover as condições e o “encontro” dos sujeitos potenciais e também do poder público.

Do ponto de vista metodológico, a perspectiva era que, para participarem de um movimento como esse, para além da vontade de melhorar de vida, os sujeitos precisariam “se juntar” em torno do território, em uma artificialidade criada pelo governo para dar sentido e voz aos participantes. A perspectiva teórica que fundamentava os dois programas teria no território o conceito que apresentaria essa capacidade de fomentar a espacialidade por meio do empoderamento e identidade territorial.

No caso do TGD, com todas as diferenças e contradições que envolvem os sujeitos (assentados de movimento sem-terra, indígenas, quilombolas, pequenos produtores da agricultura familiar e remanescentes de produtores das colonizações dos anos de 1950/60, a

perspectiva, pela história da “Região da Grande Dourados” – celeiro agrícola nacional -, era de que essas condições seriam uma potencialidade.

No caso do TGD, observamos que os processos de empoderamento aconteceram a ponto de associações terem mantido o encaminhamento de ações, mesmo com um CODETER menos representado e representativo, em razão do enfraquecimento da política territorial a partir do final de 2015.

Entre as ações realizadas pelo CODETER e que conseguimos “mapear”, apresentamos aquelas que mostraram materialidade. Algumas foram pensadas como demanda de base coletiva, e outras vieram por meio de bases previamente organizadas e com capacidade de empoderamento mais imediato, como o grupo da APOMS, que conseguiu aprovar ações importantes, materializadas especialmente no município de Glória de Dourados. Isso demonstrou um domínio de organização no território, numa explícita contribuição do PRONAT e PTC para o empoderamento desta associação e desenvolvimento de cadeias produtivas.

Das ações aprovadas e encaminhadas que analisamos, algumas, como a implantação dos viveiros nos municípios, encontraram dificuldades em ampliar resultados. Em Rio Brillante foi construído um viveiro e foram adquiridos materiais para execução de palestras e um veículo. O viveiro estava sem uso e com aspecto de abandono, embora não tenha sido reconhecido como tal pelo representante que entrevistamos.

A questão é que os interesses ambientais de fundo do projeto do viveiro, implicariam na formação de corredores ecológicos com recuperação e valorização de reservas de matas, condição que choca com os interesses dos grandes proprietários. Em outros municípios, apesar dos viveiros estarem funcionando, a perspectiva real de ampliação e consolidação dos corredores é de baixa expectativa, assim como a efetiva formação e educação ambiental planejada.

Algumas ações aprovadas não aconteceram. A central de comercialização de produtos a ser construída na BR-163, no município de Nova Alvorada do Sul, não foi feita. Tendo sido uma ação aprovada em 2012 pelo CODETER do TGD, consistia na criação de uma central de comercialização de produtos. Apesar do projeto da obra ter sido aprovado, até o final de 2016 não tinha sido liberado o recurso para a implementação da mesma. O projeto aprovado no CODETER, no valor de R\$ 425.000,00, foi previsto com a construção de um quiosque à beira

da Rodovia BR-163, para que pudesse servir como parada de viajantes, exposição e comercialização dos produtos do TGD.

A área urbana de Nova Alvorada do Sul cresceu e se consolidou no entorno do chamado “entroncamento” das BR-163 e BR-267 (sentido leste), permitindo destinos de/para São Paulo e de/para o Paraná. Já a BR-163 (sentido norte), dá acesso a Campo Grande e norte do país e, no sentido sul, dá acesso a Dourados, ao Paraná e ao Paraguai. A Rodovia BR-163 corta o perímetro urbano de norte a sul, ao mesmo tempo em que congrega fluxo expressivo de cargas e pessoas que vêm, tanto de São Paulo, como do sul do país, ou mesmo de outras cidades do estado, além do Paraguai.

Assim, é preciso dizer que a proposta era realmente estratégica, mas não saiu do papel. Prevista para comercializar produtos oriundos *in natura* e/ou processados da agricultura familiar, o centro de abastecimento nunca foi iniciado. Nas discussões, segundo informou o entrevistado A1, foi aventada a possibilidade de ações políticas junto às prefeituras, no sentido de priorizarem a demanda e que “nas suas idas a Campo Grande, os seus carros oficiais fizessem parada neste local”.

No entanto, o fato do MDA ter sido transformado na *Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário*, e subordinada ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, no governo Michel Temer, conforme o Decreto Nº 8.789²⁰⁶ de 14 de junho de 2016, inviabilizou definitivamente a ação.

Fica difícil saber o que deteve o andamento da obra em 2012, quando foi prevista, sobretudo porque era um momento de recursos diretos ainda facilitados, durante o governo Dilma.

No movimento de demandar recursos para promover o desenvolvimento territorial no TGD, houve também outras ações de porte relevante que foram aprovadas pelo CODETER, mas não foram executadas. Isto significa que foi definido o empenho dos recursos, mas, por algum motivo de execução de gestões locais as ações não foram efetivadas/materializadas.

²⁰⁶ Decreto Nº 8.786. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8786-14-junho-2016-783233-publicacaooriginal-150543-pe.html>. Acesso em: 10 dez. 2018.

Segundo o representante o sujeito P1:

A gente tinha a ideia de uma central de comercialização da agricultura familiar. E a prefeitura de Dourados incentivou, encabeçou, afirmaram que tinha os terrenos, que podia ser construído, que hoje é aquele prédio da Secretaria Municipal da Agricultura. Neste centro de comercialização, teríamos os caminhões trazendo os alimentos, teríamos higienização, parte de refrigeração da produção, saída para o mercado consumidor. O que descobrimos mais tarde, aqueles terrenos que eles colocavam à disposição para fazer a construção, pertencia a outra secretaria. E que atualmente é a UPA. Porque inicialmente a construção iniciaria onde é, e depois teria a necessidade de ampliar para onde hoje é a UPA. Precisaria deste terreno para fazer toda essa estrutura. Então, foi uma decepção. O governo municipal não se mobilizou para as nossas necessidades, mesmo estando recebendo recurso federal. Receberam o recurso, construíram o prédio, e depois mudaram o foco. (P1, 2017).

Figura 21 - Vista do prédio da atual Secretaria da Agricultura Familiar do município de Dourados.



Fonte: Foto do autor (2015).

Conforme destacou a entrevistada P1, este prédio da Figura 21 foi construído para ser o “Centro de Comercialização do TGD”, mas como o terreno ao lado era de outra secretaria, a obra foi inviabilizada por não ter espaço para a expansão que havia sido planejada.

Uma das dificuldades que se identifica é que os colegiados, embora tomassem as decisões de realização das ações, não tinham autonomia juridicamente autorizada para dar vazão aos processos a serem encaminhados via orçamentos viabilizados pelos programas. Assim, a dependência do poder público foi sempre um limitador para a real implementação do PTC enquanto “territorialidades”.

Verificam-se situações de descomprometimento e, até, o descaso dos representantes diretos do poder público, sobretudo municipal. Por outro lado, observam-se situações de engajamento e demonstração de interesse pela resolução de problemas, como foi no caso da discussão da gestão do CTF, em que vimos um efetivo empoderamento de membros da APOMS e do colegiado do TGD.

Isso tanto é verdadeiro que, para a APOMS fazer a gestão do centro, foi necessária uma lei municipal autorizando o compartilhamento, e os associados foram “orientados” a retirar o “territorial” do nome do centro. Evidentemente que as possibilidades de recursos estariam e estão fechadas para políticas territoriais na conjuntura política desde o *impeachment*, mas de forma muito mais contundente no Governo Jair Bolsonaro (2019-2022).

Outra análise necessária é a “invisibilidade” de ações para comunidades indígenas e quilombolas. No caso dos quilombolas, o que se observou foi que o TGD compareceu como aprendizado e formação, já que permitiu a organização formal, na forma de associação, de modo que há que se validar o empoderamento consolidado, aspecto formativo que não se pode desprezar. Antes pelo contrário, em tempos recentes de valores “politicamente incorretos”, com direitos humanos sendo questionados, a organização em torno de ideias coletivas pode ser fundamental no processo de resistência de algumas conquistas, sobretudo para os quilombolas, soerguidos e reconhecidos nos governos Lula, com o Programa Brasil Quilombola.

Quanto aos indígenas, já mais calejados com as políticas a que vêm sendo inseridos “desde o descobrimento, em 1500”, a participação, assim como no caso dos Quilombolas, foi *proforma*. Observamos insatisfação com os resultados concretos e isso é compreensível, até porque, no dizer do representante no colegiado, a ação aprovada não aconteceu e sequer sabe-se o porquê.

Retomamos a questão que envolve as metodologias de organização de sujeitos sob formas participativas. A reunião e condição de igualdade formal não é garantia de autonomia dos sujeitos, sobretudo porque essa condição esbarra na forma como os diferentes sujeitos estão mais ou menos valorizados no interior dos coletivos. A presença de quilombolas e indígenas no colegiado era uma exigência para que o PTC e o colegiado se constituíssem.

O texto evidencia protagonismos e, ao mesmo tempo, um desequilíbrio quanto às participações dos sujeitos nas análises. Contudo, não conseguimos nos livrar dessa condição, sobretudo porque evidencia-se no trabalho e nas ações realizadas e não realizadas.

Se o programa cria os territórios com o objetivo de fomentar ações que venham a auxiliar famílias a se inserirem no mercado e no mundo do consumo de forma coletiva, associadas e empoderadas para seguirem a vida, na construção do território são acomodados sujeitos e grupos que já têm organização e estão adiantados no contexto da organização e utilização da força coletiva. É sintomático, portanto, que esse protagonismo, *a priori*, se fizesse liderança no interior do TGD.

Não avaliamos de modo negativo essa condição, sobretudo porque as relações estabelecidas demonstraram o reconhecimento do coletivo quanto a esse protagonismo. Contudo, observa-se também que esse conhecimento de chegada gera acomodações que são sinalizadas e apresentadas como um gargalo: o colegiado e o resultado de suas ações “são de todos”, mas “ninguém quer assumir, porque são de todos”.

Não acreditamos na máxima, mas reconhecemos a dificuldade da organização e luta por melhores condições, fundamentalmente, quando os sujeitos envolvidos têm diferentes “sonhos” e perspectivas políticas (inclusive partidárias) contraditórias. Uns desejam atingir as condições dos médios/grandes produtores, se inserindo, quem sabe, na lógica setorial e sendo reconhecidos como “produtores rurais”. Outros, querem consolidar a luta pela terra, encontrar espaços em mercados que lhes garanta renda anual para manutenção na terra, como os assentados. Outros, ainda, almejam melhorar um pouco, como os indígenas que desejavam carroças para se locomoverem para a cidade e fazerem exatamente o que já fazem.

Diferentes sujeitos e projetos cabem no mesmo colegiado. Mas, para isso, é necessário que as frações de classes se organizem para pautar as suas demandas e defendê-las de forma fundamentada. Todavia, se não há uma organização contundente, o protagonismo de uma associação em pautar o debate e assumir responsabilidades sobre as ações executadas deve ser destacado como relevante e de suma importância para que os projetos e recursos investidos não sejam desperdiçados.

Outra situação foi a da Associação da Mulheres Rurais de Santa Teresinha – AMAREST. O projeto de estruturação foi aprovado e encaminhado. O recurso foi destinado à prefeitura de Itaporã, que não o executou, e deixou o recurso voltar para a União, sem atender ao que havia sido acordado no CODETER.

O foco da AMAREST é a produção de doces de goiaba. Depois de muitas tentativas de empréstimo para o plantio das goiabeiras, ao participarem do CODETER, os produtores tomaram conhecimento de seus direitos e os exigiram na agência bancária que finalmente encaminhou o financiamento. O projeto aprovado previa R\$ 90.000,00 de PROINF e uma contrapartida de R\$ 10.000,00 da prefeitura de Itaporã para compra de equipamentos para a produção de goiabadas. Segundo a entrevistada B1:

O recurso veio, comprovadamente veio, entrou na conta de prefeitura, pela agência da Caixa Econômica de Campo Grande, mas a prefeitura não quis. De início fazem uma licitação, aí deu deserta. Quando dá deserta, dá direito a você comprar. Aí eles não compraram. Foi passando o tempo, aumentou os preços, o dólar aumentou. Aí pediram pra gente diminuir alguma coisa. Ligamos para o delegado do MDA para ver se era possível diminuir os equipamentos. O delegado informou que poderia sim, desde que concordássemos. Como tínhamos interesse no maquinário maior, tiramos os equipamentos pequenos para dar o valor correspondente ao preço atual. Mesmo assim a prefeitura não comprou os equipamentos. A prefeitura até mandou um pessoal do Rio Grande do Sul, para propor de construir as máquinas. Mas não era o combinado e o que estava estipulado. Além de tudo, o prefeito teve que pagar R\$ 11.000,00 de juros para o governo federal. E olha que ele precisava entrar com R\$ 10.000,00. Acabou pondo mais dinheiro. Mas também, se eles tivessem nos falado, que não queriam pôr os R\$ 10.000,00 de contrapartida, a gente tinha dado um jeito de fazer um financiamento para pagar esse valor. (B1, 2017).

Observa-se uma falha na prestação de contas da prefeitura, que não justificou a execução do referido recurso. Estas ingerências ocorreram por falta de capacidade técnica ou por interesses escusos. Mesmo com a movimentação da AMAREST para diminuir a relação de equipamentos para produção de goiabada, a prefeitura tentou “emplacar” uma empresa “especialista” na construção deste tipo de equipamento, ao invés de comprar os equipamentos prontos. As agricultoras da AMAREST perceberam que a empresa indicada pela prefeitura não atenderia as suas necessidades, por isso recusaram a tal oferta. Destaca-se, ainda, o fato de que não houve candidatos na licitação aberta, permitindo que a prefeitura fizesse a compra dos equipamentos diretamente.

Figura 22 - Doces produzidos pela AMAREST, goiabeiras, estrutura e maquinário.



Fonte: Fotos do autor (2017).

Nas entrevistas com B1 e B3, descobrimos que apenas 30% da produção de goiaba é aproveitada, sendo os outros 70%, que poderiam ser processados pelos equipamentos aprovados no CODETER, descartados no rio para virar “comida de peixe”. No dizer das produtoras, a prefeitura de Itaporã desembolsou R\$ 11.000,00 de juros para devolver o dinheiro à União, quantia maior que a contrapartida que daria no projeto da AMAREST. Temos, então, uma política aproximando os sujeitos dos problemas do território, das demandas sociais existentes; forma-se uma arena de debates e quando os sujeitos se organizam e conseguem aprovar uma ação para o município, o poder público não cumpre com o que estava proposto no projeto aprovado.

Este aparente desgoverno das ações e as contradições que se impõem nos níveis operacionais das políticas governamentais, aniquilaram a política de desenvolvimento territorial no TGD. Os sujeitos passam a desacreditar a capacidade de organização de base e no formato do CODETER. No entanto, este mesmo colegiado que contém estas contradições possibilita emancipações sociais, como no caso de B1 e B3, que não desistiram: não

conseguiram o maquinário por meio do PROINF, mas aproveitaram o aprendizado que lá adquiriram e partiram para outras vias, como demonstram a seguir:

Eu recebi um e-mail, por conta dos contatos que eu ainda tinha com o MDA, falando que o deputado Zeca do PT estava com projetos para a agricultura familiar, em Mato Grosso do Sul. Isso agora neste ano (2017). Nisso, escrevi para o “Palavrinha”, e perguntei se ele tinha contato com o Zeca e contei a nossa história; que fomos contempladas pelo TGD, com recurso para comprar equipamentos e que a prefeitura não tinha comprado. Aí ele lembrou. Eu pedi para ele falar para o Zeca que não tínhamos conseguido, até o momento, os equipamentos. Então, ele se comprometeu em falar com o Zeca. Aí, ele falou com o Zeca. E, no outro dia, ele me ligou e falou para eu fazer o orçamento. E pediu para nós irmos falar com o prefeito, para ver se ele aceitava. Perguntamos quanto era a contrapartida, mas era com o governo do Estado. Aí, nós nos animamos. Por que o governo do Estado fez um acordo com o Zeca, que a cada um real que ele colocasse no MS, o governo estadual também colocaria outro. Aí fomos falar com o prefeito. Explicamos e a prefeitura disse que até se tivesse contrapartida aceitaria. Mas, aí deu certo, o projeto é de R\$ 160.000,00, para comprar as três máquinas que precisamos; e boa! Diz que tá garantido. Tá na conta deles. Está liberando agora. É uma emenda impositiva. Este tipo de emenda eles tem que comprar. (B3, 2017).

Por acreditar na importância da participação social, estas mulheres lutaram por seus direitos e conquistaram emancipação social, condições de agir e exigir o que lhes é de direito: as políticas públicas e ou governamentais. Neste sentido, demandaram ao Deputado Federal e ex-governador de Mato Grosso do Sul, José Orcírio de Miranda dos Santos, o Zeca do PT, recursos para uma reestruturação da AMAREST. Conseguiram uma emenda parlamentar de R\$ 160.000,00 para reestruturar a produção de doces.

Eu pedi para eles trazerem o Zeca aqui, para eles verem que temos mesmo goiaba e a estrutura do prédio, faltando somente o maquinário. Até eu queria que ele viesse, para levar ele na primeira escola que ele construiu, via orçamento participativo. E tem uma escola precisando de uma cobertura, conversamos com a diretora que o Zeca ia vir e dava pra gente mostrar pra ele. Ele veio no dia 28 de outubro de 2017. Aí, pedimos para a diretora fazer um documento solicitando a cobertura, para entregar para o Zeca. Levamos o Zeca lá e a diretora entregou. Aí, já saiu a licitação para fazer a cobertura. A diretora não conseguia porque pedia para o Zé Teixeira, para o Geraldo Resende etc. (B1, 2017).

Observou-se que tanto B1, como B3 dispuseram-se a provar que possuíam uma plantação de goiabeiras com produção excedente às suas capacidades de processar e, por isso, precisavam dos equipamentos. Ainda, relataram a existência da estrutura predial (Figura 22) como justificativa para a compra dos equipamentos, junto ao parlamentar supracitado. Além de encaminharem as demandas da AMAREST, as entrevistadas B1 e B3, revestidas e empoderadas como mulheres conhecedoras de seus direitos, reivindicaram a construção de uma quadra coberta para a escola local.

Concluiu-se que o aprendizado possibilitado pela participação nas políticas territoriais, no CODETER, propiciou àquelas mulheres da AMAREST uma emancipação em suas trajetórias de vida. Elas tornaram-se sujeitas conscientes dos seus papéis de agricultoras familiares na sociedade em que vivem, no distrito de Santa Teresinha, e também da importância do TGD.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este livro teve como objetivo analisar os reflexos e desdobramentos dos PTC e PRONAT, que utilizaram a abordagem territorial de desenvolvimento no Território da Grande Dourados. A partir das análises realizadas, é possível afirmar que as ações do Estado, enquanto mediador da correlação de forças das diferentes frações de classes, dominadas e dominantes, dependerão sempre dos governos, tendo claro que chegar ao governo não representa alterar as relações de poder.

Mesmo em um governo popular, como foi o de Luiz Inácio Lula da Silva, na correlação de forças, as frações dominantes são chamadas ao diálogo para pactuar/permitir que as frações dominadas usufruam minimamente dos bens produzidos por eles mesmos. O acordo se viabiliza fundamentalmente porque a ampliação da renda para os menos abastados significa consumir e, portanto, mais lucro e acumulação do capital para as frações dominantes. Não fosse pela capacidade de manterem-se no poder (que é político e econômico), dificilmente Lula teria governado esse país por dois mandatos, tendo também eleito sua sucessora para dois mandatos, ainda que o último lhe tenha sido usurpado.

De toda forma, o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff significou o “basta” da elite ao processo de “paz e amor” estabelecido na conciliação de classes desde 2003, motivado pelos interesses das empresas petrolíferas no pré-sal, mas também pela fragilidade da democracia recém-instalada no país, que não está consolidada enquanto valor incontestável. As classes abastadas no Brasil são colonialistas, conservadoras e golpistas na essência das suas origens (e sobrenomes), uma vez que são, em sua maioria, netos, bisnetos, sobrinhos, e afilhados de políticos, ocupando as casas de leis, em todos os níveis (municipal, estadual e federal), reproduzindo fórmulas, sob contextos históricos diferentes, apoiando o judiciário formado também nas mesmas bases sociais.

Nesse sentido, a composição política que determina e assegura a formação socioespacial brasileira, historicamente esteve distribuída entre representantes das elites por todo o território nacional, destacando-se, nesse contexto, a bancada ruralista e suas congêneres, já até chamados de coronéis, em outros contextos históricos.

Ao analisarmos a implantação do PRONAT e do PTC no TGD, foi possível compreendermos que a abordagem territorial de desenvolvimento, enquanto proposta metodológica, despontou como uma via de possibilidades para as frações de classes dominadas, por meio das ações que apresentamos e analisamos nesse texto. As repercussões destas ações não atingem da forma planejada os programas. No entanto, mesmo assim, não é possível negar a atenção e volume substancial de investimentos para a agricultura familiar.

Em 2003, a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT – como parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA – logo no começo do governo Luiz Inácio Lula da Silva, possibilitou ampliar as políticas de governo destinadas diretamente à agricultura familiar, por meio de programas que lançaram novos referenciais de busca ao desenvolvimento, ampliando escalas e adotando a gestão participativa como via de inclusão social. No jogo político dos ministérios, tudo levava a crer que as frações de classes dominadas seriam assistidas mais de perto, mesmo que os recursos fossem desiguais e antagônicos entre os ministérios comandados pelos interesses setoriais da economia, sobretudo, porque na aliança pela governabilidade, evidentemente, os lucros foram garantidos e ampliados.

As políticas governamentais direcionadas pelo prisma da abordagem territorial de desenvolvimento, implementadas no Brasil, demonstraram um deslocamento do foco escalar da atuação do Estado enquanto proponente de mudanças e reparações (FAVARETO, 2009, p. 53). Os grupos de sujeitos excluídos, que no processo histórico de formação socioespacial brasileira estiveram à margem, especificamente os agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas, foram contemplados com a possibilidade de organizarem-se enquanto forças e unir demandas em uma escala espacial abstrata a ser delimitada, sob a pactuação dos municípios, na forma de territórios.

A delimitação espacial foi definida por políticas governamentais que, a partir da consolidação e sustentabilidade socioespacial, seriam transformadas em políticas públicas de combate às desigualdades sociais e inclusão de sujeitos marginalizados.

Por várias décadas, o foco das políticas governamentais foi setorial e orientado para o crescimento econômico, sob o discurso do desenvolvimento regional. Os recortes regionais têm servido como escalas de concentração destas políticas para atenuar, sob o ponto de vista discursivo, as desigualdades sociais e econômicas nas diferentes regiões brasileiras.

No entanto, o planejamento e as ações governamentais continuamente eram implementados de cima para baixo, atendendo aos interesses políticos de grandes proprietários de terras e/ou industriais, e lideranças políticas no interior dessas regiões. Assim, a política regional sempre estimulou segmentos preexistentes do capital, permitindo investimentos e recursos públicos para promover a riqueza individual de “caciques regionais” vinculados ao setor rural ou ao setor industrial.

A política regional, portanto, tem sido um modo de fidelizar o apoio político-eleitoral e manter seus representantes em seus mandatos por décadas a fio, defendendo investimentos para os segmentos do capital. Nesse sentido, as leis e decretos vão sendo pensados, aprovados e sancionados para garantirem os perdões de dívidas e reformas previdenciárias, por exemplo, mas também os programas governamentais e definição dos investimentos orçamentários de um governo.

A proposta dos programas que se valeram da abordagem de desenvolvimento territorial despontou como possibilidade de um redimensionamento escalar e incremento na estrutura de planejamento de soluções para as mazelas sociais espalhadas pelo país. A escala territorial viria a atender os sujeitos invisibilizados, apesar do sistema produtivo hegemônico, local-global. Na região da Grande Dourados essa hegemonia é representada pelo agronegócio, que se mostra como uma força política importante, pela política de participação do Brasil na divisão internacional do trabalho, ainda exportador de *commodities*, e o peso do *agrobusiness* na balança comercial.

Evidentemente não houve ingenuidade dos segmentos dominantes na aprovação dos dois PPAs do Governo Lula, ou mesmo da Presidenta Dilma, mas a construção do território como política pública não aconteceria. A PNOT não saiu do papel e sequer saiu da Casa Civil, e os PRONAT e PTC, assim como outros programas de base territorial, como é o caso do “Territórios Etnoeducacionais”, foram encaminhados via decretos presidenciais.

Do ponto de vista político e simbólico, o ato de propor um programa de desenvolvimento territorial para dar acesso direto aos sujeitos participarem de um espaço de debates e disputas, foi fundamental enquanto ação de inclusão social dos agricultores familiares, comunidades indígenas e quilombolas. Apesar de não haver garantias de que todos os sujeitos nessas condições acessariam a referida política, a possibilidade de um espaço de

participação alterava a condição de subserviência que estes grupos enfrentavam continuamente para sobreviverem e permanecerem em seus territórios.

Entendemos que o CODETER, espaço de participação e decisão do PTC, deveria ser considerado como um espaço de exercício de poder, mesmo que simbólico²⁰⁷, de aprendizado, de empoderamento, emancipações, e autonomia dos sujeitos. Verificamos que este movimento de emancipação e autonomia aconteceu em diferentes graus entre os participantes do CODETER do TGD.

É compreensível, portanto, a publicação do Decreto Nº 9.759, de 11 de abril de 2019, do governo Jair Bolsonaro, com a missão explícita de “enxugar” o Estado, e colocar fim em trinta e cinco comissões que tinham como base a participação social. Entre as extinções, encontramos o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF²⁰⁸. Destaca-se que a origem do CODETER é o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDR²⁰⁹, criado em 1999, no governo Fernando Henrique Cardoso. Em mais uma atualização do desmonte do Estado em curso, o Decreto Nº 9.784²¹⁰, de 7 de maio de 2019,

²⁰⁷ “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).

²⁰⁸ O CONDRAF é decorrente do CNDRS. “O Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003, definiu a nova composição do CONDRAF e estabeleceu suas competências e mecanismos de funcionamento. Neste caso, ficou definido que compete ao Conselho subsidiar a formulação de políticas públicas nas três dimensões anteriormente mencionadas, com o objetivo de superar a pobreza; reduzir todos os tipos de desigualdades (sociais, regionais, de gênero, geração e etnia); estimular a participação e o controle social das políticas públicas; promover a geração e apropriação de conhecimentos científicos; estimular a diversificação das atividades econômicas dentro e foras dos territórios rurais; promover parcerias entre organismos governamentais e não governamentais nacionais e internacionais; e propor atualizações da legislação específica nas três áreas de ações prioritárias. Institucionalmente o Conselho continuou sendo um órgão colegiado e integrante da estrutura administrativa básica do MDA, constituindo-se em um espaço de orquestração e articulação entre os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil, visando à promoção do desenvolvimento rural sustentável. Com o objetivo de transformar o conselho em um espaço efetivamente democrático, o Decreto nº 4.854/03 ampliou e diversificou a participação das representações da sociedade civil, incorporando novos segmentos sociais (quilombolas, comunidades indígenas e pescadores tradicionais), e das esferas governamentais, porém pautando-se pelo princípio da paridade de representação entre o setor público e a sociedade civil. Com isso, tinta e oito membros passaram a ter assento, com direito à voz e ao voto nas atividades desenvolvidas pelo Conselho. Do total de membros, dezenove são oriundos da sociedade, representando entidades com atuação na área de desenvolvimento rural.” (BRASIL, 2010, p. 95, grifo nosso).

²⁰⁹ “O CNDRS foi criado por meio do Decreto nº 3.200, de 6 de outubro de 1999, com a finalidade de deliberar sobre o “Plano Nacional de Desenvolvimento Rural”, constituindo-se a partir das diretrizes e metas do programa nacional de reforma agrária e do programa de fortalecimento da agricultura familiar. Suas funções básicas iniciais eram a adequação e articulação das políticas públicas; a aprovação financeira anual para os respectivos programas; a articulação com os conselhos estaduais e municipais; e a elaboração de estudos de avaliação das políticas implementadas nos campos da reforma agrária e da agricultura familiar.” (BRASIL, 2010, p. 66-67, grifo nosso).

²¹⁰ Decreto que acaba o Programa Territórios da Cidadania. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9784.htm. Acesso em: 8 maio 2019.

revogou o Decreto²¹¹ de 25 de fevereiro de 2008, que criou o Programa Territórios da Cidadania.

Desta feita, foi oficializado o fim do PTC, que já havia sido totalmente desidratado e também invisibilizado, tendo sido, inclusive, retirado do *site* do governo federal, de modo que logo após o *impeachment*, não mais se encontrava informações governamentais. Os documentos foram “retirados do ar” e o *site* “Sistema de Gestão Territorial”, que era mantido pelo MDA, parou de funcionar.

O processo de desidratação foi amplamente executado, em níveis ministeriais, com a retirada de informações e local, numa clara intervenção de negação dos programas territoriais em execução, inclusive, e que tinham até recursos destinados na Lei Orçamentária Anual de 2016²¹² (LOA) e no PPA (2015-2019). Ou, ainda, promovendo a mudança de nome de ações realizadas e retirada da palavra território. O objetivo era liquidar qualquer lembrança sobre qualquer política que tenha sido implementada durante os governos populares, mais conhecidos como “governos do PT”.

Destaca-se novamente o exemplo da mudança de nome do “Centro Territorial de Formação e Apoio Tecnológico para a Agricultura Familiar”. Em atividade de inauguração, o ocupante do cargo similar ao de delegado do MDA, em Mato Grosso do Sul, sugeriu a retirada do termo “territorial”. A justificativa era de que o governo tinha mudado e não utilizavam mais este termo na “gestão” do presidente Michel Temer. A sugestão foi aceita e o nome passou a ser Centro de Formação e Apoio Tecnológico para a Agricultura Familiar.

Quanto ao planejamento de políticas de governo em nível nacional, percebe-se que, mesmo no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, houve uma participação de organismos multilaterais, como foi o caso do IICA, responsável por assessorar a SDT com a implantação do PRONAT. Apesar deste governo ter sido mais pró-Estado, instituindo uma gama de políticas voltadas para a área social, muitos avanços na educação superior, na melhoria de vida de agricultores familiares em razão de diversos programas implantados, assumindo e defendendo uma estrutura estatal mais ampla, para dar conta das demandas e urgências

²¹¹ Decreto que criou o PTC. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm#art7. Acesso em: 8 maio 2019.

²¹² LOA para 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2016>. Acesso em: 8 maio. 2019.

sociais, também trilhou percursos neoliberais, como por exemplo na terceirização dos planejamentos e programas já praticados no governo de Fernando Henrique Cardoso e que persistiram, ainda que em formato de parcerias, como ocorreu com o IICA, na implantação da abordagem territorial de desenvolvimento.

Desta forma, a diferença do governo de Luiz Inácio Lula da Silva em relação aos governos dos anos 1990, que tiveram características totalmente neoliberais, está na participação da SDT e MDA com o ICAA. Além disso, envolveu também as universidades, que, em um primeiro momento, participaram do processo de estudos sobre a abordagem de desenvolvimento territorial, contribuindo com a teoria e, depois, na avaliação das políticas implantadas por meio de relatórios críticos, apontando várias inflexões e contribuindo para melhorar as políticas governamentais.

As análises das narrativas, mas também das informações sobre as ações alcançadas, nos permitiram afirmar que o governo buscou racionalizar, trazendo pesquisadores para debater com os técnicos governamentais, visando fomentar a orientação teórica e alimentar o debate político. Sobretudo, sabe-se que a chegada do Partido dos Trabalhadores à presidência da República, por meio da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, encontrou desconfiança até mesmo dos poucos técnicos que ainda trabalhavam no governo Fernando Henrique Cardoso. No campo do governo, os servidores de um órgão podem ser capazes de fomentar esse governo, valorizar seus pontos fortes, mas podem também destruir políticas visando sabotar quem chega.

Além disso, o fato do presidente ser um ex-operário, trabalhador, retirante nordestino, sempre foi também base de desconfiança sobre sua capacidade de organizar a casa e dar a ela significado. Não é à toa que em todos os atos governamentais e políticas realizadas por esse governo, as universidades e centros de pesquisa como Embrapa e Ipea, por exemplo, tenham participado. No caso do território, inclusive, vários pesquisadores participaram da construção teórica e do debate do território, tendo o documento das políticas do PRONAT e do PTC várias citações que remetem à categoria território, muito debatida na Geografia, e com ampla variação de perspectivas teórico-metodológicas.

Tratava-se de qualificar os técnicos e o debate para respaldar e ratificar as ações a serem transformadas em programas governamentais. Todavia, como apontamos, sabe-se que a origem do uso do território como base conceitual e escala (na prática da política) tem origem

na lógica de fomento do próprio capital, de modo que, obviamente, os documentos orientados por especialistas (geógrafos, por exemplo) traziam a crítica, mas também as condições racionais para compreensão, por meio de diagnósticos e avaliações, do processo histórico-social de formação da produção da sociedade e do espaço local-regional-nacional.

Por isso, a implantação de programas pela perspectiva da abordagem territorial de desenvolvimento no Brasil, mesmo com seus percalços, foi uma tentativa de trabalhar desenvolvimento para frações das classes dominadas, dando voz aos sujeitos e fomentando sua organização.

Pode-se dizer que, além dos programas para combater desigualdades sociais no Brasil, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, pautou as pesquisas na temática de desenvolvimento territorial nas universidades e criou um potencial de ajustes dinâmicos em políticas governamentais, de modo que, se não houvesse o golpe de 2016, poderiam ter sido utilizadas para a lapidação e melhoria dos programas implantados. Disto, entendemos que, além de promover políticas governamentais essenciais para a inclusão social, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva ensejou avanços teóricos e críticos em pesquisas como a própria expansão do ensino universitário federal pelo país²¹³.

Nos territórios implantados no Mato Grosso do Sul, assim como no Território da Grande Dourados, a realização dos planos também foi elaborada de forma terceirizada, e não diretamente pelos sujeitos que compunham o CODETER e demais assessores do MDA. Evidentemente que não há ilegalidades nessa condução, mesmo porque o próprio governo destinava recursos para os territórios investirem no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), via assessorias e consultorias.

No TGD, o PTDRS foi feito pelo Instituto Cândido Rondon, por meio de reuniões com o CODETER, ouvindo as demandas dos sujeitos do território, e seguindo os procedimentos apontados pelo “Guia para o Planejamento – documento de apoio Nº 2 (BRASIL, 2005). Estas reuniões permitiram avançar uma agenda que realizou um planejamento pautado nos sujeitos envolvidos “de baixo para cima”. No entanto, em razão dos sujeitos do CODETER não

²¹³ Ver Carvalho (2014). Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/82397/85375>. Acesso em: 30 abr. 2019.

dominarem a expertise para encampar a construção do PTDRS, o plano foi escrito pelo citado instituto.

Acreditamos que este modelo de execução dos PTDRS apresentava a fragilidade de não ser escrito pelos próprios sujeitos do território, ainda que dele tenham participado como vozes. Mas, a delegação da competência a um ente externo acaba por impedir o aprendizado, sobretudo porque boa parte dos planos eram elaborados em série por esses organismos, com algumas especificidades. Reconhecemos a complexidade da elaboração de um plano nos moldes do PTDRS, e que nem sempre os sujeitos membros do CODETER estariam dispostos ou aptos a desenvolvê-lo.

Contudo, acreditamos que poderiam ter sido disponibilizadas ferramentas e assessoria especializada diretamente pela delegacia do MDA, em Mato Grosso do Sul, pois o fato de um instituto elaborar um plano deixa a “sensação” do cumprimento de uma etapa obrigatória, como mero exercício de preencher a agenda imposta. Muitas vezes, no trabalho de campo, essa sensação compareceu, uma vez que o PTDRS praticamente não foi mencionado.

Tanto o PRONAT quanto o PTC foram bem avaliados pelos sujeitos participantes do CODETER que entrevistamos. Todos consideraram a implementação destes programas como uma oportunidade de incluir os agricultores familiares, indígenas e quilombolas no debate das políticas governamentais para que pudessem colocar as suas demandas. Entretanto, os mesmos que avaliaram positivamente os programas, teceram críticas, tais como: 1) baixo engajamento de representantes do poder público nas reuniões do colegiado, ficando distante das discussões e demandas apresentadas, bem como das decisões tomadas; 2) desmotivação dos participantes por conta de perdas de recursos, tendo em vista que projetos aprovados no CODETER, com recurso liberado pelo governo federal, nem sempre eram encampados pelas prefeituras; 3) gestão ineficiente de recursos do TGD por ONGs, que promoveu desmobilização dos representantes do CODETER; 4) não aprovação do NEDET/TGD, que inviabilizou a motivação da organização do TGD após 2014; 5) morosidade na resolução de problemas e excessiva burocracia do Estado, que dificultou a realização das ações e da prestação de contas por parte de associação proponente de projetos ligados ao MDA.

Assim, conclui-se que, o governo empenhou-se no movimento de criação dos programas de desenvolvimento territorial fundamentados em princípios como participação, empoderamento e organização de sujeitos à margem das possibilidades de acessarem

recursos públicos para viabilizarem cadeias produtivas e/ou condições de geração e ampliação de renda. No entanto, não considerou que muitos destes sujeitos não tiveram acesso à educação formal e não tinham expertise para se organizarem, debaterem ideias, elaborarem propostas em formatos de projetos e acessarem a burocracia por meio de sistemas eletrônicos absolutamente técnicos e complicados, além de ainda terem que responder às exigências dos órgãos de controle para uso do dinheiro público.

Como disse um dos entrevistados, “o gargalo estava na questão operacional”. Entre o planejamento, a execução, e a possibilidade real de entrar em funcionamento, existe uma longa distância para que a proposta seja materializada.

O fato é que nenhum fazendeiro ou industrial responde a toda essa burocracia. Em grande medida, os financiamentos são individuais, os documentos são entregues, e o banco responsável toma conta de toda a papelada. O dinheiro entra na conta e, até mesmo a prestação de contas, não fica a cargo do beneficiário.

Pela teoria da política territorial, o PRONAT e o PTC possibilitariam o planejamento conjunto e a discussão de problemas pelas prefeituras e sujeitos que compunham o CODETER na formação de consensos e soluções adequadas ao TGD. Problemas comuns poderiam ser encaminhados para solução conjunta. No entanto, na prática, esta condição não se materializou nas ações do TGD.

Ao contrário, percebemos empecilhos por conta da impossibilidade de a legislação permitir que os equipamentos para formação da rede de dados do TGD fossem destinados a todos os municípios porque a solicitação tinha sido realizada por um dos municípios e apenas seria possível por meio de um consórcio intermunicipal. Realmente, a forma como se legisla e se faz cumprir a legislação parece que é exatamente para que ou a lei seja desrespeitada, ou nada seja realizado. O caso da construção do LETGD com objetivo do desenvolvimento da base de dados era uma ação que poderia ter sido muito estratégica do ponto de vista do acompanhamento e avaliação, mas que, sob a burocratização, não foi possível realizar.

Sem dúvida, há que se controlar o uso de dinheiro público. No entanto, quando avaliamos que o empréstimo retirado no banco pelo grande produtor que, em grande parte, sequer será pago, não leva a sanções significativas, ao ponto das pessoas continuarem com suas riquezas, carros, casas, apartamentos, iates, etc, sem preocupação, esse controle parece

ineficaz. Enquanto isso, uma associação, uma ONG, ou um órgão público, que solicita recursos por meio de editais públicos (assim como é público o dinheiro do empréstimo do banco) sofre fina auditoria, e suas contas podem não ser aprovadas, causando danos à vida dos responsáveis, cujo CPF fica maculado.

De toda forma, foi recorrente, na fala dos representantes do CODETER entrevistados, que a participação no colegiado foi fundamental para a construção de conhecimentos das políticas públicas, e de como elas podem ser acessadas, mas, principalmente, seus direitos. Sejam as mulheres, os quilombolas, os pequenos agricultores ou assentados, todos relataram espaços de aprendizados. O empoderamento, relacionado com a capacidade e com o estímulo à organização, também foram recorrentes.

Nesse sentido, entendemos que o PTC atingiu os objetivos dos programas territoriais. Destaca-se a relevância da inserção/obrigatoriedade da participação de associações de mulheres nas políticas de desenvolvimento territorial, e como a representante reforçou o seu empoderamento no processo. Não há dúvidas que isto foi um avanço para o amparo das desigualdades de gênero, sobretudo para a mulher do campo, que executa como companheira muitas das tarefas inerentes à produção, mas que sequer é considerada como trabalhadora em sua própria família.

À medida que as mulheres passam a contar com políticas que as permitem fazer parte da produção da agricultura familiar, gerando renda através de projetos de associações e espaços de formação que as informam e possibilitam autonomia, as relações familiares e as questões de gênero são colocadas em questão. Para além da autonomia financeira, há que se valorizar o empoderamento feminino, com chances de mudanças significativas para as gerações futuras.

O nível de envolvimento e comprometimento de alguns grupos que participaram do CODETER do TGD, sobretudo sujeitos organizados em associações, com destaque para a APOMS, foi essencial para continuarem persistindo e resistindo no campo como agricultores familiares, mesmo com o fim do Ministério do Desenvolvimento Agrário e todo o desmonte do Estado com o golpe de 2016.

As ações por capacitação, que foram possíveis por conta do aprendizado dos sujeitos que participaram do CODETER, foram expressivas e podem ser consideradas como um dos

principais desdobramentos da tentativa de aplicar a abordagem territorial de desenvolvimento no TGD. Destacaram-se as ações que foram desempenhadas pelas APOMS e pela CRESOL. Todavia, entendemos também que a principal contradição destas ações foi a dependência de um voluntário (capacitado) para encabeçar os projetos e fazer a mediação política entre poder público e sociedade civil organizada.

A execução das atividades dos colegiados do PRONAT e do PTC foram comprometidas pela ingerência de recursos por parte de entidades parceiras e ONGs que faziam os repasses e organizavam as atividades. Houve a tentativa de corrigir estes problemas com a extinção deste sistema de repasses por ONGs, e a implementação da gestão dos colegiados territoriais pelos NEDETs, projetos em parceria com universidades e o CNPQ.

Ao fazer esta alteração, o MDA resolveu um problema, mas criou outro, pois estes projetos passaram a ser desenvolvidos por docentes que nem sempre possuem familiaridade com o arcabouço conceitual referente à abordagem territorial. Como o projeto tinha vigência de dois anos, até formar uma equipe e se apropriarem de conceitos e das dinâmicas do território, o projeto já estava praticamente na metade.

Pelo nosso entendimento, este serviço de repasses e envolvimento com as atividades dos colegiados dos territórios não poderia ser executado por ONG, e nem via projetos de extensão. Assim, pode-se dizer que governo federal, nos mais de dez anos de implementação dos programas territoriais, não deu conta de promover uma estrutura que permitisse alguma autonomia para os colegiados desenvolverem formas de gestão.

O PRONAT e o PTC, atuando por meio da abordagem territorial de desenvolvimento, permearam a lógica de possibilitar o aumento da renda de sujeitos excluídos que estão sob outras bases espaciais, como é o caso dos municípios. Precisamos ver o Brasil como uma dinâmica de paisagens de vários sujeitos (de várias frações de classes) que, em algum momento, são incorporadas em propostas de políticas governamentais pelo prisma destes sujeitos. A lógica territorial no PRONAT e no PTC, apesar de terem suas bases conceituais importadas, tem ao mesmo tempo uma base de demanda social dos sujeitos excluídos do processo produtivo de mercado.

Neste sentido, no Território da Grande Dourados houve avanços relacionados a algumas ações implementadas para as associações, mas, sobretudo, a principal repercussão

foi o fato de um grupo de sujeitos revestirem-se da base conceitual da abordagem de desenvolvimento territorial para desenvolver projetos utilizando esta metodologia. A existência do CODETER do TGD deu condições à CRESOL ser instalada em Glória de Dourados, com a justificativa de que o colegiado ajudaria a cooperativa a desenvolver as atividades nos municípios que compreendiam a sua zona de atuação.

Os sujeitos que encamparam a criação da CRESOL, em Glória de Dourados (MS), utilizaram a expertise que adquiriram em suas participações no CODETER do TGD para convalidar este projeto junto ao Banco Central. Ora a nomenclatura, o conceito e o aprendizado que o PRONAT e o PTC proporcionaram com o termo território ou territorial ora salvam, ora condenam.

Condenam no caso da “sugestão” de retirar o termo territorial do nome do Centro Territorial de Formação e Apoio Tecnológico construído com recursos do PROINF, discutidos e definidos no CODETER do TGD. E, ao condenar, não houve reação dos sujeitos que participaram do colegiado; ao contrário, acataram a “sugestão”. Isso permitiu continuarem no jogo de disputas por mais recursos, por mais políticas. Estes são aqueles que, ao serem recolocados/inseridos no sistema produtivo, movimentam-se em suas frações de classes no afã de galgarem posições articuladas, como influências políticas, baseadas no modelo dominante de produção existente no Território da Grande Dourados, em que a metodologia é a lógica do mercado oligopolista da produção de *commodities*. Salvam, quando serve para justificar, uma cooperativa de crédito junto ao Banco Central.

Embora dentro da lógica do desenvolvimento desigual e combinado, pode-se dizer que a abordagem territorial foi um avanço nos programas governamentais ao permitir o planejamento pelas frações de classes dominadas. Não há dúvidas que este processo se cerca de contradições próprias do capitalismo, em que os sujeitos que ocupam os espaços de poderes e passam a exercer poder concentram crescimento (recursos financeiros) em torno de suas mobilizações. Não significa que os investimentos concentrados refletirão em desenvolvimento, todavia, as justificativas da CRESOL e do Centro de Formação Territorial, que se concentram em Glória de Dourados, foram espriar desenvolvimento para o Território da Grande Dourados, por meio de suas atuações.

Em termos da efetivação/materialização do Território da Grande Dourados como um espaço de relações de poderes que possibilitaria desencadear o “desenvolvimento territorial

sustentável”, defendemos que o grupo surgido dos movimentos do CODETER imaginou este território, apoderou-se do discurso e produziu uma nova discursividade espacial (CASTRO, 2012, 177). Assim, materializaram-se ações (exercício do poder pela participação social ao decidir as ações) e objetos (exemplo Centro de Formação Territorial), elementos que consubstanciam o espaço do TGD (SANTOS, 2014, p. 63).

No entanto, esta efetivação/materialização do TGD não ocorreu conforme o direcionamento teórico do PRONAT e do PTC. O “Marco Referencial” (BRASIL, 2005) adotou a concepção de inclusão social, mas não considerou a categoria luta de classes. Talvez isso seja reflexo dos embasamentos feitos em outros programas planejados para outras realidades, como o Programa LEADER na Europa. Embora a necessidade de promover inclusão social dê indícios da ocorrência de luta entre classes e entre frações de classes no território, o fato do “Marco Referencial” não considerar isto, conceitualmente, omite o âmago da causa das desigualdades sociais e deixa espaço para que os planejamentos locais/territoriais repitam modelos capitalistas de mercado, contribuindo apenas para o crescimento econômico.

Quanto à integração dos indígenas e quilombolas ao PTC, entendemos como um avanço nas políticas governamentais. No entanto, a participação destes sujeitos no TGD serviu mais para cumprir os critérios do referido programa, do que os incluir, na prática, com benefícios da política territorial. Contudo estavam lá, ainda que simbolicamente, por meio das suas participações e da oportunidade de voz. Houve, então, a oportunidade dessa comunidade reunir forças ao menos para identificar os caminhos para se inserirem na luta social. O representante indígena, por exemplo, viajou para vários lugares representando o CODETER. Mesmo que possa ter sido indicado para cumprimento da agenda, esta exigência programática força uma movimentação dos sujeitos que dominam o cenário de embates da política local, neste caso os colegiados, a integrarem um índio em sua comitiva para Brasília ou Recife.

O formato em que foram desenvolvidos o PRONAT e o PTC, no Território da Grande Dourados, pôde libertar alguns sujeitos e permitir suas emancipações sociais. Todavia, o desenvolvimento como crescimento econômico, não repercutiu por todo o território; ao contrário, concentrou-se em pontos localizados onde estavam os sujeitos que melhor se empoderaram com a política territorial, e ainda foram além, incorporando e tendo ocupado “espaços vazios” formados na desmobilização dos agentes públicos que deveriam ser

responsáveis pelo PRONAT e pelo PTC. Pode-se citar os problemas com as ONGs, por exemplo, que inviabilizaram a realização de reuniões no TGD e prejudicaram enormemente o andamento das ações e acompanhamentos necessários.

Pela concepção teórica de Santos (2018), pode-se dizer que o governo orienta o planejamento conforme a visão de paisagem das frações de classes dominantes e dominadas e, na intenção de alterar estas paisagens, promove políticas para “reordená-las” em espaços de poder (territórios). Antes, para lançar tais propostas, o governo vale-se de uma tematização variada que, no caso destes programas, são tematizações sociais e econômicas que produzem novas regionalizações e escalas para potencializar ao máximo a produtividade dos espaços.

Então, podemos dizer que o Território da Grande Dourados foi construído pelas suas diferenças paisagísticas (por aquilo que os sujeitos percebem), territoriais (disputas de poder que levam para o colegiado) e regionais (a organização para o controle), frutos da coexistência das relações de classes/lutas de classes e pelos discursos interpretativos (das suas paisagens), conforme o interesse dos sujeitos.

Vimos, então, que no TGD houve uma série de ações que permitiram grupos organizados se estruturarem em suas atividades, como a APOMS, por exemplo, que se fortaleceu enquanto associação de produtores de orgânicos. Notamos, ainda, que esta associação se tornou referência para o PRONAT e o PTC. Em todas as entrevistas que fizemos, a APOMS foi citada: “você tem que falar com o pessoal da APOMS, eles estão por dentro de tudo”. Pode-se afirmar que a APOMS protagonizou o processo de implantação do desenvolvimento territorial no TGD. Este protagonismo é salutar para a APOMS, mas, ao mesmo tempo, tornou-se cômodo para os integrantes do poder público terem uma associação que tomou a frente dos movimentos dos territórios e, assim, cumpriram a agenda dos programas sem muito esforço.

Percebemos que os exemplos dados pelos integrantes do poder público (municipal e estadual) sempre apontam para as experiências da APOMS. Não há dúvidas quanto à importância desta associação para o TGD. No entanto, precisamos destacar que o fato das ações se concentrarem em Glória de Dourados nos remete à possibilidade de uma repetição do processo de desigualdade social que o mercado capitalista desencadeia. Desta forma, mesmo dentro de programas que seriam para combater as desigualdades sociais ocorre uma reconstrução do modelo desigual e combinado de desenvolvimento.

A classificação das ações em: **didáticas, aprendizado, políticas e integradas**, contribuiu para distinguirmos os desdobramentos nestes quatro níveis em que as ações foram planejadas e executadas. De fato, a participação dos sujeitos no CODETER serviu como uma possibilidade **didática**, que os revestiu de competências para acessar, buscar e implementar ações do interesse do grupo participante.

A didática deu condições de construir aprendizados entre o grupo, e mais que isso, ficou evidente a importância da formação constante. Por isso houve esforços em focar no **aprendizado** como estratégia de disseminar uma formação ao grupo de agricultores familiares que participavam direta ou indiretamente do CODETER do TGD. Pode-se destacar como exemplo de ações a sala de tecnologia instalada na reserva *Teyi'Kue* em Caarapó (MS), e a instalação da CRESOL em Glória de Dourados. O CODETER, como ponto embrionário destas quatro ações que classificamos, materializou a possibilidade da formação do Território da Grande Dourados.

As ações **políticas** demonstraram a importância da organização e da força da participação social. Por meio deste grupo de ações políticas, foi possível perceber o sentimento, por parte dos membros do CODETER, diante da possibilidade de uma unidade territorial composta pela junção dos micro poderes, ressignificações e visões (paisagens) que cada membro levou para este espaço. Juntos imaginaram, criaram, planejaram novas territorialidades e territorializações no Território da Grande Dourados.

Por fim, as ações integradas foram os resultados da transformação do PRONAT em PTC. Foram nelas que as aproximações se destacaram, tendo como principal ação a tentativa de impulsionar a cadeia produtiva da pesca. Houve integração entre universidade, ministérios, prefeituras e CODETER no movimento de implementar uma ação conjunta.

Desta forma, é possível confirmarmos que o PRONAT e o PTC apresentaram uma concepção teórica capaz de viabilizar real possibilidade de inclusão social para as frações de classes dominadas. No entanto, a coalização entre as elites, sobretudo representantes do agronegócio regional/nacional – produtores de bens e *commodities* agrícolas e vinculados ao capitalismo oligopolista – fragilizaram a sua execução, por meio de seus articuladores: estados, prefeituras e parcerias público-privadas, desmobilizando e aniquilando estes programas, e ainda permitindo uma narrativa (que interessa às frações dominantes) de descrédito neste tipo de política governamental ancorada pela participação social.

7 REFERÊNCIAS

A1. Depoimento [16 dez. 2016]. Entrevistador: Gilson Carlos Visú. Glória de Dourados, 2016. Gravador (2h30min).

A2. Depoimento [10 maio. 2018]. Entrevistador: Gilson Carlos Visú. Rio Brilhante, 2018. Gravador (47min).

A3. Depoimento [26 mar. 2018]. Entrevistador: Gilson Carlos Visú. Juti, 2018. Gravador (28min).

A4. Depoimento [20 dez. 2017]. Entrevistador: Gilson Carlos Visú. Itaporã, 2018. Gravador (1h06min).

A5. Depoimento [22 mai. 2018]. Entrevistador: Gilson Carlos Visú. Rio Brilhante, 2018. Gravador (5min).

ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José Eli. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. IPEA. Brasília, 1998. 49 p.

ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Revista de Economia Aplicada**, v. 4, n. 2. São Paulo, 2000. p. 379-397.

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. **Revista Estudos Avançados**, v. 15, n. 43. São Paulo, p. 121-140, 2001.

ABREU, Silvana. **Planejamento Governamental: a SUDECO no espaço mato-grossense contexto propósitos e contradições**. 2001. 351 f. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

ABREU, Silvana. “Região da Grande Dourados (MS)”: Planejamento e (des)construção de uma região. X Encontro de Geógrafos da América Latina – 20 a 26 de março. **Anais [...]**. São Paulo, USP, p. 159-180, 2005.

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**. Editora da UFGD. Dourados, p. 117-134, 2008.

ALCANTARA, Fernanda Viana de. Desenvolvimento territorial rural no Brasil em foco. *In*: CARVALHO, D. M. de; ALCANTARA, F. V. de; COSTA, J. E. da. (org.). **Abordagens sobre o desenvolvimento rural: as experiências em Sergipe e o Planalto da Conquista/BA**. São Cristóvão: UFS, p. 13-41, 2015.

ALCANTARA, Fernanda Viana de. **Gestão social nos territórios rurais: limites e possibilidades do agreste de Alagoas**. 2013. 281 f. Tese (Doutorado em Geografia). Núcleo de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2013.

ALVES, Cíntia de Souza. **A tentativa de uma política nacional de ordenamento territorial no Brasil: a PNOT (2003-2009)**. Registro, críticas e reflexões. 2017. 330 f. Tese (Doutorado em

Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

AMORIM, Igor Soares; CAFÉ, Lígia Maria. Agenciamento e análise de domínio: um encontro possível. **Revista Informação & Sociedade: Estudos**, v. 27, n. 2, João Pessoa, 2017. p. 75-88.

ARAUJO, Tania Bacelar. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. *In: FAVARETO et al. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil avanços e desafios*. IICA. Brasília, p. 197-221, 2010.

ARRUDA, Moacir Bueno. Corredores ecológicos no Brasil – gestão integrada de ecossistemas. *In: ARRUDA, Moacir Bueno; SÁ, Luís Fernando S. Nogueira de. Corredores ecológicos: uma abordagem integradora de ecossistemas no Brasil*. IBAMA. Brasília, 2003. 220 p.

AZEVEDO, Francisco Fransualdo de. **Cultura e desenvolvimento rural: as experiências LEADER e PRODER na Espanha**. II Encontro de Grupos de Pesquisa. Uberlândia: UFU, 2006. 18 p.

B1. Depoimento [20 dez. 2017]. Entrevistador: Gilson Carlos Visú. Itaporã, 2018. Gravador (23min).

B2. Depoimento. [26 mar. 2018]. Entrevistador: Gilson Carlos Visú. Juti, 2018. Gravador (32 min).

B3. Depoimento [26 mar. 2018]. Entrevistador: Gilson Carlos Visú. Juti, 2018. Gravador (19min).

B4. Depoimento Depoimento. [14 dez. 2018]. Entrevistador: Gilson Carlos Visú. Dourados, 2018. Gravador (34 min).

B5. Depoimento [14 dez. 2018]. Entrevistador: Gilson Carlos Visú. Dourados, 2018. Gravador (27min).

BARROS, Clarissa Terezinha Lovatto; BARROS, Luiz Felipe Barros de. **Políticas públicas como instrumento de apropriação do espaço marítimo brasileiro na sociedade informacional**. XXII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. Programa de Pós-graduação em Direito. Santa Cruz do Sul: CEPEJUR, 2015. p. 1-17.

BARTHOLO, Letícia. **Bolsa Família e autonomia feminina: O que nos dizem os estudos qualitativos?** Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo. Brasília, p. 1-5, 2016. Disponível em: https://www.ipc-undp.org/pub/port/PRB57PT_Bolsa_Familia_e_autonomia_feminina.pdf. Acesso em: 25 fev. 2019.

BECKER, Bertha. **Síntese das contribuições da oficina da Política Nacional de Ordenamento Territorial**. *In: Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial*. Ministério da Integração Nacional. Brasília, 2005. p. 71-78.

BERTONE, Leonor Ferreira; MELLO, Neli Aparecida de. Perspectivas do ordenamento territorial no Brasil: dever constitucional ou apropriação política? *In: STEINBERGER, M. Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. Brasília: LGE editora, 2006. p. 125-147.

BIANCHINI, Valter. **Vinte Anos do PRONAF, 1995-2015. Avanços e Desafios.** SAF/MDA. Brasília, 2015. 113 p.

BONI, Valdete; QUARESMA, Silvia Jurema. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais.** Revista eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC, v. 2, n. 1(3). Florianópolis, 2005. p. 68-80.

BONNAL, Philippe; DELGADO, Nelson Giordano; CAZELLA, Ademir Antônio. **Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural.** In: LEITE, Sérgio Pereira *et al.* (autores); MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (organizadores). Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. IICA Brasília, 2011. 236 p.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **O modo trans-escalar de análise e de intervenção pública: notas para um manifesto anti-localista.** In: X Encontro Nacional da Anpur, 2003. 12 p. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/1807-3585-1-SM.pdf. Acesso em: 27 nov. 2018.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território & desenvolvimento – As múltiplas escalas entre o local e o global.** Campinas: Editora Unicamp, 2007. 238 p.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Nº 2.829, de 29 de outubro de 1998.** Diário Oficial da União. Brasília: 30/10/1998.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Plano Plurianual 2004-2007.** MPOG/Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2003. 104 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Referências para um programa de desenvolvimento territorial sustentável.** Brasília: CONDRAF/NEAD, 2003. p. 1-30.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007.** MPOG. Brasília, 2003. 104 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais.** Brasília: SDT/MDA, 2005. 28 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Plano territorial de desenvolvimento sustentável – guia para o planejamento.** Documento de apoio Nº 2. Brasília: SDT/MDA, 2005b. 62 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Estudo propositivo Território Grande Dourados.** Fundação Cândido Rondon. Brasília, 2005c. 78 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil.** Brasília: SDT, 2005. p. 1-32.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. (MI). **Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira.** Bases para uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. IICA/MI. Grupo Retis/UFRJ. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional (MI). **Documento base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT**. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília, SDR/MI, 2006. 260 p.

BRASIL. **Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável – Território Grande Dourados**. MDA/Fundação Cândido Rondon. Campo Grande, 2006. 61 p.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional: o que temos a ver com ela?** A contribuição da PNDR para a construção de um Brasil de todas as regiões. MI/IICA. Brasília, 2008. 32 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Volume I – Sumário Executivo**. MP. Brasília, 2008. 85 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. **Plano Plurianual 2004-2007: Relatório de avaliação**. MPOG/Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: 2008. 276 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Territórios da Cidadania – integração de políticas públicas para reduzir desigualdades**. Brasília: MDA, 2009. 19 p. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/3638134.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional (MI). **A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010**. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Brasília, 2010.

BRASIL. **Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável - Território da Cidadania da Grande Dourados**. MDA/CODETER. Dourados, 2011. 143 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Manual operacional do Proinf 2014 - Ação orçamentária de apoio a infraestrutura de Territórios Rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2014. 22 p.

BRASIL. **PPA 2016-2019 – Mensagem Presidencial**. MPOG. Brasília, 2015. 203 p.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Federal de 25.02.2008**. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional (MI). **Política Nacional de Desenvolvimento Regional** (folheto). 2016. Disponível em: http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=3c19a41b-9335-4f5c-91a3-c8a6cbf46c8d&groupId=10157. Acesso em: 19 set. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **DECRETO DE 25 DE FEVEREIRO DE 2008**. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 21/12/2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn1 Acesso em: 30 set. 2017.

BRASIL. **Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste** – SUDECO. Disponível em: <http://www.sudeco.gov.br/web/guest/historico#>. Acesso em: 3 jan. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Atualizada até a EC n. 99/2017. Supremo Tribunal Federal. Brasília, 2018. 528 p.

BRASIL. **Programa Nacional de Alimentação Escolar - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**. Ministério da Educação. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/programas-suplementares/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>. Acesso em: 27 nov. 2018.

BRASIL, 2018. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA – Agência Embrapa de Informação e Tecnologia. AGEITEC. **Projeto Agrofuturo**. Disponível em: http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/territorio_sisal/arvore/CONT000ghos1k6c02wx5ok05vadr1j2a1s1r.html Acesso em: 13 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Programa Brasil em Ação**. Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes/programa-brasil-em-acao-2-anos/@@download/file/Programa%20Brasil%20em%20Acao%20-%202%20anos.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Célula de acompanhamento e informação**. UFMS/CNPQ/SDT/MDA, 2012. 51 p. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/ra/ra047.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Nº 4670, de 10 de abril de 2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4670.htm. Acesso em: 18 mar. 2019.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010**. Brasília: Presidência da República, 22 de janeiro de 2007. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1998/Decreto_2829_de_291098.pdf. Acesso em: 18 mar. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Nº 6.972, de 29 de setembro de 2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6972.htm. Acesso em: 18 mar. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto Legislativo Nº 216 de 1991**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1991/decretolegislativo-216-27-novembro-1991-358237-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 18 mar. 2019.

BRASIL, 2009. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Notícia sobre a implantação da Graduação em Agroecologia na UEMS – Campus de Glória de Dourados. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/grande-dourados-ms-discute-criacao-de-curso-de-graduacao-em-agroecologia>. Acesso em: 10 dez. 2018.

BRASIL, 2004. Embrapa lança núcleo de pesquisa em piscicultura. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/17955769/embrapa-lanca-nucleo-de-pesquisa-em-piscicultura>. Acesso em: 14 fev. 2019.

BRASIL, 2015. Ministro da Pesca visita laboratório de piscicultura da Embrapa em Dourados. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/3205849/ministro-da-pesca-visita-laboratorio-de-piscicultura-da-embrapa-em-dourados>. Acesso em: 18 set. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal?** Revista Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 21, n. 1. Rio de Janeiro: 1991. 21 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998. 368 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 7. ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 237-270.

BRITO, Barbara Moreira Barbosa; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do serviço público**, n. 56, v. 1. Jan/Mar. Brasília, 2005. p. 7-21.

C1. Questionário [21 ago. 2011]. Entrevistador: José Roberto Stein Quast. Dourados, 2011. E-mail (texto).

C2. Depoimento [21 mai. 2018]. Entrevistador: Gilson Carlos Visú. Dourados, 2018. Gravador (1h29min).

CANALE, Lorenzo. **Territori rural ri-attivati. Multifunzionalità, fruizione e impegno sociale attraverso l'esperienza della Cooperativa Sociale "Lavoro e Non Solo".** *In*: Scienze del Territorio. Rivista di Studi Territorialisti. N1. Ritorno alla terra. Firenze University Press. Firenze, 2003. p. 355-362.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política para a educação superior no governo Lula: expansão e financiamento. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 58. USP. São Paulo, 2014. p. 209-244.

CARVALHO, Patrícia Nasser de. **A política agrícola comum da Europa: controvérsias e continuidade.** Brasília: IPEA, 2016. 112 p.

CASTRO, Iná Elias. Imaginário político e território: natureza, regionalismo e representação. *In*: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C; CORREA, R. L. **Explorações geográficas.** 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2012. p. 155-196.

CAVALCANTE, Ana Cláudia Rocha. **A difusão da agenda urbana das agências multilaterais de desenvolvimento da cidade de Recife.** 2008. 203p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Urbano). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

CEZAR, Kilma Gonçalves; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. A dimensão espacial no planejamento federal brasileiro na trajetória republicana. **Raízes**, Campina Grande, v. 36, n. 1, p. 88-107, jan-jun, 2016.

CHELOTTI, Marcelo Cervo; PESSOA, Vera Lúcia Salazar. Pesquisa qualitativa com sujeitos da reforma agrária: desafios metodológicos em Geografia Agrária. *In*: RAMIRES, J. C. de L.;

PESSOA, V. L. S. (org.). **Geografia e pesquisa qualitativa nas trilhas da investigação**. Uberlândia: Assis editora, 2009. p. 449-489.

CHEPTULIN, Alexandre. **A dialética materialista: categorias e leis da dialética**. Trad. Leda R. C. Ferraz. São Paulo: Alfa–Omega, 1982. 354 p.

COELHO NETO, Agripino Souza. A política de desenvolvimento territorial rural no Brasil e a banalização do conceito de território. **Revista brasileira de desenvolvimento regional**, Blumenau, v. 1, n. 2, 2013. p. 107-124.

COMAR, Vito; MACEDO, Gabriela Zacarias; PEREIRA, Joelson Gonçalves. **Atlas dos recursos hídricos superficiais do Território da Grande Dourados**. Dourados: Editora UFGD, 2012. 37p.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Glossário do desenvolvimento territorial**. In: Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa (CEMAT). Lisboa, 2011. 49 p. Disponível em: <http://www.ectp-ceu.eu/images/stories/Glossary-CEMAT/Glossary-Portuguese.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2019.

CORRÊA, Simone Rodrigues Pereira. Análise da implantação de políticas públicas na aldeia Limão Verde, em Aquidauana – MS: uma contribuição para a implementação de propostas de etnodesenvolvimento. **Revista Tellus**, Campo Grande, ano 8, n. 14, 2008. p. 185-211.

CORRÊA, Vanessa Petrelli. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas vinculadas a esta perspectiva. In: **Boletim regional, urbano e ambiental**, n. 3, dez. 2009, Brasília: IPEA, 2009. p. 23-37.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. **Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente**. In: SPINK, P.; BAVA, S. C.; PAULICS, V. (org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Instituto Pólis e Programa Gestão Pública e Cidadania – EAESP/FGV, 2002. p. 197-243.

CYPAS, Daniel; YAZAKI, Marcelo. **Programa de verticalização da pequena produção agropecuária (PROVE) do estado de Mato Grosso do Sul**. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2006. 31 p. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexao-local/04_cl_2006_projetoprove.pdf. Acesso em: 21 dez. 2018.

DANTAS, Osmar. **O Planejamento como instrumento de desenvolvimento regional: o caso do Plano Regional de Desenvolvimento da Região Sul-fronteira (MS)**. 2004. 132 f. (Dissertação de Geografia). Departamento de Ciências Humanas da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Dourados, 2004.

DEL VECCHIO, Maria Cecilia; ARAÚJO, Ronaldo Tavares de; ANDRADE JUNIOR, Hermes de; MONTEIRO, Pedro Calisto Luppi; VENTURINI, Alessandro Fuentes; PINHEIRO, Luciana. Políticas públicas relacionadas à segurança alimentar e nutricional no Brasil versus sustentabilidade pesqueira. O incentivo à pesca contribui à depleção dos estoques de peixes? **Revista Ensaios e Ciência: Ciências Biológicas, Agrárias e da Saúde**, v. 16, n. 6, Campo Grande (MS), 2012. p. 51-76.

DELGADO, Guilherme. Reestruturação da economia do agronegócio anos 2000. *In: Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2012. 144 p.

DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sergio Pereira. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, 2011. p. 431-473.

DEMATTEIS, Giuseppe. Sistema local territorial (SLOT): um instrumento para representar, ler e transformar o território. *In: ALVES: A, F.; CARRIJO: B. R.; CANDIOTTO: L. Z. P. Desenvolvimento territorial e agroecologia*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009. 254 p.

EGLER, Claudio Antônio Gonçalves. **Crise e questão regional no Brasil**. 1993. 233 f. (Tese em Economia). Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1993.

EMBRAPA, 2014. Embrapa lança Núcleo de Pesquisa em Piscicultura. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/17955769/embrapa-lanca-nucleo-de-pesquisa-em-piscicultura> Acesso em 18/09/2018. Acesso em: 23 nov. 2018.

FACCIN, Ana Carolina Torelli Marquezini. **Complexo Soja no Mato Grosso do Sul: competitividade regional e vulnerabilidade territorial**. 2017. 216 f. Tese (Doutorado em Geografia), Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2017.

FAGUNDES, Mayra Batista Bitencourt; GIANETTI, Giovani Wilham; OLIVEIRA, Daniela Vasconcelos de; DIAS, Daniela Teixeira; SILVA, Luiz Carlos da. Desenvolvimento econômico do Estado de Mato Grosso do Sul – uma análise da composição da balança comercial. **Revista Desenvolvimento em Questão**, Unijuí, ano 15, n. 39, 2017. p. 122-140.

FAVARETO, Arilson. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, 2010. p. 299-319.

FAVARETO, Arilson. As tentativas de adoção da abordagem territorial de desenvolvimento rural – lições para uma nova geração de políticas públicas. **Raízes**, Campina Grande, v. 28 e 29, n. 1 e 2, 2009. p. 52-62.

FAVARO, Jorge Luiz; GOMES, Jorge Ramon Montenegro. Processo de gestão social na política de desenvolvimento territorial do Território da Cidadania Paraná Centro: emancipar ou legitimar? **Revista Pegada**, Presidente Prudente, v. 12, n. 2, 2011. p. 107-124.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Entrando nos territórios do território. *In: PAULINO, E. T.; FABRINI, J. E. Campesinato e territórios em disputa*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008. p. 273-302.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Políticas públicas, questão agrária no Brasil contemporâneo: entre continuidades e novas questões. *In: Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 381- 400.

FIALHO, Fernanda (org.). **Mato Grosso do Sul: 2000-2013**. Estudos brasileiros. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014. 168 p.

FRANÇA, Adriano Chaves. **Do peixe ao recurso: as territorialidades da piscicultura em Dourados – MS**. 2013. 135 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2013.

FREITAS, Hyngrid Inácio; GERMANI, Guiomar Inez. O desenvolvimento territorial rural em questão. **Mercator**, Fortaleza, v. 11, n. 25, mai./ago. 2012. p. 19-33.

FREITAS, André Vieira; MORAES, Silvio Ribeiro; ALVES, Cíntia de Souza. A retomada da discussão sobre uma política nacional de ordenamento territorial. *In: Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais*, Brasília: Ler Editora, 2017. p. 155-170.

GHESTI, João Paulo; SILVA, Sandro Pereira. A abordagem territorial do Programa Leader na Europa e sua transferência institucional ao contexto latino-americano: uma análise crítica. **Boletim regional, urbano e ambiental**. Brasília: IPEA, 2016. p. 219-231.

GOETTERT, Jones Dari. **“Sobre o espaço”: elementos para uma leitura das transformações espaciais do corpo e da casa a partir do processo civilizador, de Norbert Elias**. *In: XI Simposio Internacional Proceso Civilizador: Civilización, Cultura e Instituciones*. Buenos Aires, 2008. Disponível em: <http://www.uel.br/grupo-estudo/processoscivilizadores/portugues/sites/anais/anais11/artigos/24%20-%20Goettert.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2018.

GOMEZ, Jorge Ramon Montenegro. **Desenvolvimento em (des)construção** – narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural. 2006. 438 f. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

GOVERNA, Francesca; SALONE, Carlo. Descrivere la governance – conoscenza geografica e modelli di azione collettiva nelle politiche urbane e territoriali. *In: Bollettino della Società Geografica Italiana*. Roma, série XII, v. VII, 2002. p. 29-50.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere**. Volume 3. Edição e tradução: Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. 428 p.

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

GRISA, Catia; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 19-52.

GRZYBOWSKI, Cândido; DELGADO, Nelson Giordano. Integração e lutas sociais no campo: notas para debate. **Ensaio FEE**, 7(1). Porto Alegre, 1986. p. 213-215.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização** – do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. 396 p.

HAESBAERT, Rogério. **Viver no limite – território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014. 320 p.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006. 252 p.

I1. Depoimento [17 dez. 2018]. Entrevistador: Gilson Carlos Visú. Dourados, 2018. Gravador (1h20min).

JESUS, Clesio Marcelino de. **Desenvolvimento territorial rural**: análise comparada entre os territórios constituídos autonomamente e os induzidos pelas políticas públicas no Brasil e na Espanha. 2013. 289 f. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2013.

JORIS, Jaqueline Laurino. **Gestão participativa em territórios rurais**: caso dos colegiados nos territórios da Grande Dourados e da Reforma, Mato Grosso do Sul. 2012. 125 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local da Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2012.

KEINERT, Tania Margarete Mezzono. **Administração pública no Brasil – crises e mudanças de paradigmas**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2007. 220 p.

KURZ, Robert. **Os últimos combates**. 4.ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

LAMOSO, Lisandra Pereira. “Neodesenvolvimentismo” brasileiro: implicações para a integração regional no âmbito do Mercosul. **Sociedade & Natureza**, ano 24, n. 3. Uberlândia: set/dez, 2012. p. 391-404.

LAMOSO, Lisandra Pereira. **A exploração de minério de ferro no Brasil e no Mato Grosso do Sul**. 2001. 309 f. Tese (Doutorado em Geografia). Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, São Paulo, USP, 2001.

LAMOSO, Lisandra Pereira. Dinâmicas produtivas da economia de exportação no Mato Grosso do Sul - Brasil. Fortaleza: **Mercator**, v. 10, n. 21, jan./abr. 2011. p. 33-47.

LAMOSO, Lisandra; FARIA, Elaine dos Santos; MASSOCA, Geraldo Magela; SOUZA, Jozenildo José de. A atividade da piscicultura como alternativa de diversificação econômica no município de Dourados – MS. **Revista de Geografia**. Editora UFMS, Campo Grande, ano VI, n. 12, 2000. p. 55-62.

LEITE, U. B.; ABREU, Silvana de; JUNQUEIRA, L. O. **A política nacional de desenvolvimento “sob outros olhares”**. In: STEINBERGER, MARILIA. (org.). Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais. Brasília: LEER EDITORA, 2017.

LENCIONE, Sandra. **Região e Geografia**. São Paulo: Edusp, 2009. 214 p.

LÖWY, Michel. Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. In: JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. **Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 61-68.

MACHADO, G. B.; SILVA, E. M.; SAYAGO, D. A. V. Metodologia de atuação nos territórios do Agrofuturo e Linhas de Base. *In: NASCIMENTO, A. H. S. et al. Inovações em desenvolvimento territorial – novos desafios para a Embrapa. Embrapa Informação Tecnológica.* Brasília, DF, 2011. p. 145-163.

MAGNAGHI, Alberto. Le fundamenta di un' utopia concreta. *In: BELLANDI, Marco; MAGNAGHI, Alberto. La coscienza di luogo nel recente pensiero di Giacomo Becattini.* Firenzi University Press. Firenzi, 2017. p. 1-19.

MASSEY, Doreen. **Pelo espaço – uma nova política da espacialidade.** Tradução Hilda Pareto Maciel e Rogério Hasbaert. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. 314 p.

MATOS, Aureliano da Costa; BERNARDI, Cristina Costa; SILVA, Heithel Souza. **Gestão de projetos de cooperação técnica internacional: a experiência do IICA no Brasil.** IICA. Brasília, 2010. 236 p.

MEKSENAS, Paulo. **Cidadania, poder e comunicação.** São Paulo: Cortez, 2002. 238 p.

MELEZZO, Everaldo Santos. Problematizando o conceito de políticas públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da Gestão. **Revista Tópos**, v. 4, n. 2. Presidente Prudente (SP), 2010. p. 9-32.

MENEGAT, Alzira Salete; FAISTING, André Luiz. **Direitos humanos, movimentos sociais e educação: redes de diálogos para o fortalecimento da reforma agrária em Mato Grosso do Sul.** REDD – Revista Espaço de Diálogo e Desconexão, Araraquara, v. 3, n. 2, jan./jul., 2011. 21 p.

MESSEMBERG, Débora. **O “alto” e o “baixo clero” do Parlamento brasileiro.** Cadernos Aslegis, v. 40, mai./ago. Brasília, 2010. p. 79-107. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/32405/3/ARTIGO_AltoBaixoClero.pdf. Acesso em: 7 mar. 2019.

MONDARDO, Marcos Leandro. **Conflitos territoriais entre guaranis-kaiowás, paraguaios e “gaúchos”:** a produção de novas territorialidades no Mato Grosso do Sul. 2012. 561 f. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ. 2012.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico.** *In: Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial.* Ministério da Integração Nacional. Brasília, 2005. p. 43-54.

MOREIRA, Ruy. A formação espacial. *In: MOREIRA, R. A geografia do espaço-mundo – conflitos e superações no espaço do capital.* Rio de Janeiro: Consequência, 2016. p. 13-20.

MOREIRA, Ruy. A revelação cidade-campo e os eixos nada ocultos da produção e organização do espaço brasileiro. *In: A formação espacial brasileira – contribuição crítica aos fundamentos espaciais da geografia do Brasil.* Rio de Janeiro: Consequência, 2012. p. 143-174.

MOREIRA, Ruy. Espaço agrário e classes sociais rurais na sociedade brasileira. *In: A formação espacial brasileira – contribuição crítica aos fundamentos espaciais da geografia do Brasil*. Rio de Janeiro: Consequência, 2012. p. 43-59.

MOREIRA, Ruy. **Mudar para manter exatamente igual**: Os ciclos espaciais de acumulação. O espaço total. Formação do espaço agrário. Rio de Janeiro: Consequência, 2018. 121 p.

MOREIRA, Ruy. **O movimento operário e a questão cidade-campo no Brasil. Classes urbanas e rurais na formação da geografia operária brasileira**. Rio de Janeiro: Consequência, 2013. 216 p.

MOREIRA, Ruy. **Pensar e ser em geografia**. Rio de Janeiro: Consequência, 2010. 188 p.

MOTA, Juliana Grazielle Bueno. **Territórios, multiterritorialidades e memórias dos povos Guarani e Kaiowá**: diferenças geográficas e as lutas pela Des-colonialização na Reserva Indígena e nos acampamentos-tekoha - Dourados/MS. 2015. 311 f. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2015.

NAHUM, João Santos. Programa Territórios da Cidadania - programa de redução da desigualdade social no meio rural: as ideias fora do lugar. *In: XVI Encontro Nacional dos Geógrafos. Anais [...]*. Porto Alegre, Julho, 2010.

NARDOQUE, Sedeval; MELO, Danilo Souza; KUDLAVICZ, Mieceslau. Questão agrária em Mato Grosso do Sul e seu desdobramentos pós-golpe de 2016. **Revista OKARA: Geografia em debate**, João Pessoa, v. 12. n. 2, 2018. p. 624-648.

OLIVEIRA, Adáuto. **A estratégia dos distritos industriais como instrumento de desenvolvimento regional e a sua aplicabilidade em Mato Grosso do Sul**. 2022. 443 f. Tese (Doutorado em Geografia). Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

OLIVEIRA, Benícia Couto de. **Histórias que (re) contam história: análise do povoamento, colonização e reforma agrária do sul de Mato Grosso do Sul**. Dourados: Editora UFGD, 2013. 142 p.

OLIVEIRA, Douglas de Sousa Oliveira. **Dinâmicas territoriais e organizacionais na Zona Sul do Rio Grande do Sul**: um estudo do processo de gestão social do desenvolvimento territorial. 2015. 212 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

OLIVEIRA, Humberto de. Depoimento [2 dez. 2015]. Entrevistador: Gilson Carlos Visú. Brasília, 2015. Gravador (46 min.).

OLIVEIRA JUNIOR, Rosalvo de. Depoimento [7 out. 2016]. Entrevistador: Gilson Carlos Visú. Natal, 2016. Gravador (21 min.).

OLIVEIRA, Valéria Rezende de. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**. Brasília, v. 3, n. 1, 2013. p. 24-43.

OLIVEIRA, Tiago Bernardon de. O Golpe de 2016: breve ensaio de história imediata sobre democracia e autoritarismo. **Revista Historiae**. Rio Grande, v. 7, n. 2, 2016. p. 191-231. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/hist/article/view/6726/4414>. Acesso em: 23 fev. 2019.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise de discurso: princípios e procedimentos**. 9. ed. Campinas, São Paulo: Pontes Editores, 2010.

P1. Depoimento. [26 out. 2017]. Entrevistador: Gilson Carlos Visú. Dourados, 2017. Gravador (55min).

P2. Depoimento. [9 mar. 2018]. Entrevistador: Gilson Carlos Visú. Dourados, 2018. Gravador (49min).

P3. Depoimento. [9 mai. 2018]. Entrevistador: Gilson Carlos Visú. Dourados, 2018. Gravador (1h28min).

P4. Depoimento. [15 jun. 2016]. Entrevistador. Gilson Carlos Visú. Caarapó, 2016. Gravador (19min).

P5. Depoimento. [10 mai. 2018]. Entrevistador. Gilson Carlos Visú. Gravador (53 min).

PADOVAN, M. Depoimento. [2018]. Entrevistador. Gilson Carlos Visú.

PADOVAN, M. P.; KOMORI, O. M.; ALMEIDA, A. C. de; PADOVAN, D. S. da S.; LEONEL, L. A. K. Informação e gestão tecnológica para a agricultura familiar no Território da Grande Dourados, MS: uma experiência inovadora em construção. *In: NASCIMENTO, A. H. S. et al. Inovações em desenvolvimento territorial – novos desafios para a Embrapa. Embrapa Informação Tecnológica*. Brasília, DF – 2011. p. 165-201.

PARANÁ, 2019. IAPAR/EMATER – Redes de referência para agricultura familiar. Disponível em: <http://redesdereferencias.blogspot.com/search/label/Agricultura%20Familiar>. Acesso em 19 jan. 2019.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no Século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 51, n. 2, 2008. p. 136-153.

PEROGIL, Daiane. **As fronteiras do simbólico: um diálogo entre comunidades quilombolas, identidade e representação**. Contribuciones a las Ciencias Sociales, mayo 2011. p. 1-12. Disponível em: www.eumed.net/rev/cccss/12/. Acesso em: 10 dez. 2018.

PIERUCCI, Antônio Flávio. **O desencantamento do mundo** – todos os passos do conceito em Max Weber. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2005. 240 p.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **Atlas do desenvolvimento humano em regiões metropolitanas brasileiras**. PNUD, IPEA, FJP. Brasília, 2014. 120 p.

POULANTZAS, Nicos. **O estado, o poder, o socialismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000. 272 p.

Q1. Depoimento. [2018]. Entrevistador: Gilson Carlos Visú. Gravador (55min).

QUEIROZ, Paulo Valdenor Silva de. Os territórios rurais do ministério do desenvolvimento agrário. **Geografia Ensino & Pesquisa**, Santa Maria, RS, v. 15, n. 2, maio/ago., 2011. p. 127-128.

QUEIRÓZ, Paulo Valdenor Silva. Sobre o conceito de território nos Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário. *In: VIII ANPEGE. Anais [...]*. Curitiba, 2009, 15 p.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Ática. São Paulo, 1993.

RAMBO, Anelise G.; BASTIAN, Lillian Bastian; CONTERATO, Marcelo A.; CASARIL, Jardel; DEL RÉ, Megui F.; GOMES, Carla A.; RADÜNZ, Amanda F. O.; SCHNEIDER, Sergio. O Índice de Condições De Vida (ICV): construindo metodologias de análise e avaliação de dinâmicas territoriais do desenvolvimento rural. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, v. 1, n. 1, Brasília, dez. 2015. p. 68-94.

REBELO JR., Manoel. **O desenvolvimento sustentável** – a crise do capital e o processo de recolonização. 2002. 213 f. Tese (Doutorado em Geografia). Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

RESENDE, Guilherme Mendes; MOREIRA, Paulo Gomes; ALVES, Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes da. **Brasil: dez anos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: IPEA, boletim regional, urbano e ambiental, 11, jan.-jun. 2015.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Desenvolvimento sustentável: a nova “roupagem” para a velha questão do desenvolvimento. *In: GRAZIA*, de G. **Direito à cidade e meio ambiente**. Fórum brasileiro de reforma urbana. Rio de Janeiro, 1993. p. 12-20.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Problemática ambiental – agenda política, espaço, território, classes sociais. **Boletim Paulista de Geografia**. São Paulo, n. 83, 2005. p. 91-110.

RODRIGUES, Vera. Programa Brasil Quilombola: um ensaio sobre a política pública de promoção da igualdade racial para comunidades de quilombos. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 15, n. 57, 2010. p. 263-278.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos Saúde Pública**. Rio de Janeiro, ESPN-FIOCRUZ, v. 32, n. 12, 2016. p. 1-5.

SACHS, Ignacy. Repensando o crescimento econômico e o progresso social: o âmbito da política. *In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: Editora Unesp; Edusp, 2001. p. 155-177.

SANTANA JÚNIOR, Jaime Ribeiro de. Formação territorial da região da Grande Dourados: colonização e dinâmica produtiva. **Revista Geografia**. Londrina, v. 00, n. 00, UEL, 2009. p. 89-107.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. Tradução: Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo, 2007. 126 p.

SANTOS, Carmem Lúcia. **Políticas Públicas de desenvolvimento do território do Alto Sertão Sergipano: entre a governança e a sustentabilidade**. 2014. 256 f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2014.

SANTOS, Douglas. **A reinvenção do espaço – diálogos em torno da construção do significado de uma categoria**. São Paulo: Editora da UNESP, 2002. 217 p.

SANTOS, Douglas. De volta às discussões sobre o significado de paisagem e outras avenças. **Ateliê Geográfico**. Goiânia, v. 12, n. 2, 2018. p. 39-52.

SANTOS, José Carlos dos; GERALDINI, Bernardo Fogli Serpa. **Planos plurianuais Lula e Dilma (2003-2015): cenários pós-golpe. Avaliação das dimensões estratégicas dos PPAs para o desenvolvimento, tendo políticas sociais como eixos**. 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política – ALACIP. Montevideu, 2017. p. 1-14 Disponível em: <http://www.congresoalacip2017.org/http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czoZNToiYTToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSzVZPljtzOjQ6ljMxMjciO30iO3M6MT0iaCI7czoZMjoiY2RiZjVhZWl4YTU3ZTg0ZDJIOWU4ZGRkNTY2MzdmMW EiO30%3D>. Acesso em: 15 fev. 2019.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil – território e sociedade no início do século XXI**. 11. ed. São Paulo: Editora Record, 2008.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização – do pensamento único à consciência universal**. 20. ed. Rio de Janeiro: Record, 2011. 174 p.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço – técnica e tempo, razão e emoção**. 4 ed., 8ª reimp. São Paulo: EDUSP, 2014. 384 p.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: **OSAL: Observatorio Social de América Latina**. Año 6. n. 16. Buenos Aires: CLACSO, 2015. p. 255-261.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. 200 p.

SAQUET, Marcos Aurélio. Agricultura camponesa e práticas (agro)ecológicas. Abordagem territorial histórico-crítica, relacional e pluridimensional. **Mercator**. Fortaleza, v. 13, n. 2, 2014. p. 125-143.

SAQUET, Marcos Aurélio. **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. 128 p.

SCHNEIDER, Sérgio; TARTARUGA, Iván G. Peyré. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes**. Campina Grande, p. 99-116, v. 23, n. 01 e 02, 2004.

SCHNEIDER, Sérgio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 30, n. 3, 2010. p. 511-531.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 461 p.

SCHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, n. 11, jan./jun. 2004. p. 88-125.

SCHNEIDER, Sérgio. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 18, n. 51, 2003, p. 99-121.

SILVA, Amando Correa. da. **De quem é o pedaço? Espaço e cultura**. São Paulo: Hucitec, 1986. 168 p.

SILVA, Fernando Antônio da. **A pobreza na região canavieira de Alagoas no século XXI: do Programa Bolsa Família à dinâmica dos circuitos da economia urbana**. 2017. 321 f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

SILVA, Marcos Antônio da. **Cuba e a eterna guerra fria: mudanças internas e política externa nos anos 90**. Dourados: Editora UFGD, 2012. 284 p.

SILVA, Sandro. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, jan./jun., 2012.

SILVA, Sandro. **Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil**. IPEA – 1898 – Texto para discussão, Rio de Janeiro, 2013.

SILVA, Walter Guedes da. **O processo de integração produtiva da região de Dourados à Economia Nacional**. 2011. 204 f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SILVEIRA, Maria Laura. Por um conteúdo da reflexão epistemológica em Geografia. *In*: SOUZA, Álvaro José de; SOUZA, Edson Belo Clemente de; MAGNONI Jr., Lourenço (org.). **Paisagem. Território. Região. Em busca da identidade**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2000. p. 21-28.

SILVEIRA, Maria Laura. O espaço geográfico: da perspectiva geométrica à perspectiva existencial. **Revista Espaço e Tempo**. Geosp, São Paulo, n. 19, 2006. p. 81-91.

SIMIONATTO, Ivete; COSTA, Carolina Rodrigues. Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista. **Temporalis**. Brasília (DF), ano 12, n. 24, jul./dez. 2012. p. 215-237.

SODRE, Nelson Werneck. **Capitalismo e revolução burguesa no Brasil**. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990. 203 p.

SOUZA, Adauto de Oliveira. **Mato Grosso do Sul no contexto dos novos paradigmas de integração e desenvolvimento nacional**. Dourados: UFGD, 2008. 122 p.

SOUZA, Armando Lírio; FILIPPI, Eduardo Ernesto. **Controvérsias do desenvolvimento territorial: alguns aspectos**. In: Anais do IV Congresso Internacional de la Red SIAL. Argentina / Mar del Plata, 27 al 31 de octubre de 2008. p. 1-23. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/producaotextual/eduardo-ernesto-filippi/de-souza-armando-l-filippi-e-e-controversias-do-desenvolvimento-territorial-alguns-aspectos-da-ruralidade-na-amazonia-brasileira-in-alfater-2008-alimentacion-agricultura-familiar-y-territorio-iv-congreso-internacional-de-la-red-sial-2008-mar-del-plata>. Acesso em: 16 set. 2016.

SOUZA, Edmilson Almeida de. Influência do discurso do Banco Mundial nas políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil. **Papers do NAEA**, Belém, n. 338, 2014. p. 1-23.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. 320 p.

SOUZA, Márcio Rodrigo de Araújo; MENEZES, Monique. Programa Universidade para Todos (PROUNI): quem ganha o quê, como e quando? **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 84, 2014. p. 609-634.

SOUZA, Paulo Cesar; HESPANHOL, Antônio Nivaldo. O papel exercido pelo PRONAF em municípios de pequeno porte no oeste paulista. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, UERJ, n. 28, 2016. p. 381-409.

SOUZA, Sérgio Pereira. **Políticas públicas de desenvolvimento territorial: o Programa Territórios da Cidadania no Estado de São Paulo**. 2015. 359 f. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2015.

STEINBERGER, Marília. A inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território. In: STEINBERGER, M. (org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler editora, 2013. p. 31-64.

T1. Depoimento [30 nov. 2015]. Entrevistador: Gilson Carlos Visú. Campo Grande, 2015. Gravador (1h08min).

TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero em 2003. In: SILVA, José Graziano da *et al.* **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010. p. 53-83.

TARSIANO, Rodrigo Anselmo; SANT'ANA, Antônio Lázaro; ARAÚJO, Carlos Augusto Moraes e. Análise dos projetos PROINF do Território Andradina, Estado de São Paulo, período 2004 a 2011. **Informações Econômicas**. São Paulo, v. 43, n. 3, maio/jun. 2013. p. 44-55.

TAVORA, Fernando Lagares. **Renegociação de dívida rural: reflexões sobre o financiamento da agricultura brasileira**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, abr./2014 (Texto para Discussão nº 146). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 11 mar. 2019.

TENÓRO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, 1998. p. 7-23.

TERRA, Ademir. **Reforma agrária por conveniência e/ou por pressão?** Assentamento Itamarati em Ponta Porã – MS: “o pivô da questão”. 2009. 325 f. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2009.

TETILA, José Laerte Cecílio; MAYASHIRO, Ana Youko; COSTA, Euzanete Medeiros. O impacto da soja ao sul de Mato Grosso do Sul: problemas da terra e do homem. **Revista Científica e Cultural**. Campo Grande, Edufms. 1(1). 1986. p. 31-53.

THEIS, Ivo Marcos. Do desenvolvimento desigual e combinado ao desenvolvimento geográfico desigual. **Revista Novos Cadernos NAEA**. UFPA, Belém (PA), v. 12, n. 2, 2009. p. 241-252.

U1. Depoimento [12. Dez. 2018]. Entrevistador: Gilson Carlos Visú. Dourados, 2018. Gravador (42min).

VEIGA, José Eli da Veiga; *et al.* **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD). Brasília, 2001. 108 p.

VEIGA, José Eli da. Agricultura familiar e sustentabilidade. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 13, n. 3, 1996. p. 383-404.

VEIGA, José Eli da. Diretrizes para uma nova política agrária. *In*: **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 2000. p. 19-35.

VEIGA, José Eli da. O prelúdio do desenvolvimento sustentável. *In*: CAVC. **Economia brasileira: perspectivas do desenvolvimento**. São Paulo, 2005. p. 243-266.

VILLA VERDE, Valéria. **Territórios, ruralidades e desenvolvimento**. *In*: IPARDES. Curitiba (PR), maio de 2004, 37 p.

VISÚ, Gilson Carlos. **O Programa Territórios da Cidadania na região Cone Sul (MS):** diretrizes, instrumentos e repercussões espaciais. 2013. 160 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Gradual em Geografia da Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2013.

VISÚ, Gilson Carlos; ABREU, Silvana. **Origens da abordagem territorial de desenvolvimento na América Latina**. VI Seminário Internacional América Platina e I Colóquio Umbral de Estudos Fronteiriços. Campo Grande, 2016. p. 1-9. Disponível em: http://eventos.sistemas.uems.br/assets/uploads/eventos/88a59795508e69486b5c940014affe2c/anais/5_2016-11-13_20-13-00.pdf. Acesso em: 21 fev. 2019.

WAUTIER, Anne Marie. Do ator ao sujeito. Ainda existe um lugar para uma ação coletiva pelo trabalho? **Revista Contexto e Educação**. Ijuí, ano 16, n. 63, 2001. p. 35-56.

