

TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO RURAL NO OESTE PAULISTA: o Programa Territórios da Cidadania no Pontal do Paranapanema

Fernando Amorim Rosa¹
Darlene Aparecida de Oliveira Ferreira²

Resumo

A abordagem territorial ganha espaço na agenda das políticas para o desenvolvimento rural no Brasil a partir da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no ano de 2003. Sob a coordenação desta Secretaria, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), é lançado, no ano de 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC). O presente estudo buscou compreender como se dá a materialização da política de desenvolvimento territorial no Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema. A pesquisa revelou que, sob tal enfoque, o território é apropriado de modo instrumental, sem densidade conceitual, identificado a qualquer espaço físico geograficamente delimitado, sobre o qual o planejamento estatal projeta suas ações. Sob esta ótica, o território tem escamoteadas suas contradições, conflitos e relações de poder inerentes. Desconsidera-se, assim, que é produto de uma construção social histórica, coletiva e conflituosa.

Palavras-chave: desenvolvimento territorial; território; espaços rurais.

Introdução

O presente trabalho apresenta reflexões acerca do movimento que na América Latina, sobretudo nas duas últimas décadas, parece ter adotado o território como panaceia para todas as questões relacionadas ao desenvolvimento, onde a categoria, por meio de uma intervenção estatal responsável por dotá-la das institucionalidades necessárias para animar e sensibilizar as forças endógenas, responderia como escala ideal, através da qual se solucionariam os problemas da pobreza e da desigualdade social.

O território, nesta compreensão, é apropriado pelo chamado desenvolvimento territorial como o *locus* ideal para implementação de ações, dotado de relações de identidade, proximidade, reciprocidade e cooperação entre os denominados atores sociais, que se constituem em um trunfo, um potencial a ser explorado, capaz de garantir a estes espaços vantagens comparativas que impulsionariam seu desenvolvimento e, nesta lógica, consequentes melhorias às vidas das pessoas que nele habitam.

¹ Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, campus de Rio Claro – SP
f.amorim_rosa@hotmail.com

² Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, campus de Rio Claro – SP
darlene-ferreira@uol.com.br

Sob esta ótica, o território tem ocultadas suas contradições, conflitos e relações de poder inerentes. Desconsidera-se, assim, que é produto de uma construção social histórica, coletiva e conflituosa. Os conflitos, nesta interpretação, são reduzidos a divergências entre diferentes grupos sociais capazes de chegar a consensos em torno de interesses comuns, e não compreendidos como conflitos entre classes sociais antagônicas.

Nesta abordagem, a discussão acerca da questão agrária, em muitos momentos considerada superada e não mais pertinente, é substituída pela discussão em torno do desenvolvimento rural. Prioriza-se, então, o debate acerca do desenvolvimento de cadeias produtivas, diversificação e produção, em detrimento de pautas centradas na questão da luta pela terra. Trocam-se as bandeiras de luta por reforma agrária pelas bandeiras de desenvolvimento via inclusão no mercado, movimento conveniente às elites dominantes, tendo em vista pouco alterar as estruturas de poder da sociedade.

As chamadas políticas territoriais surgem no cenário europeu dos anos 1990, sendo transpostas à América Latina e incorporadas à agenda das políticas de desenvolvimento dos espaços rurais no Brasil, sobretudo a partir do ano de 2003, sob forte orientação de organismos internacionais como o Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA), entre outros. Cabendo destacar a atuação destes organismos influenciando na formulação das políticas e patrocinando uma profusão de produção científica destinada a legitimar a definição de políticas por eles próprias influenciadas.

No ano de 2003, é criada, vinculada à estrutura do, atualmente extinto, Ministério do Desenvolvimento Agrária (MDA), a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) que, a partir de então, passa a coordenar as políticas de desenvolvimento territorial no país.

No mesmo ano em que é criada a SDT, o governo federal lança o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, o PRONAT. O Programa implementa uma nova institucionalidade para a intervenção estatal, o Território. A partir da criação do PRONAT inicia-se um processo de institucionalização de Territórios Rurais em todo o país. Com isso, inaugura-se nova forma de intervenção e alocação de recursos – especialmente os oriundos da, agora autonomizada, vertente Infraestrutura e Serviços do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o PROINF – que passam a ser operacionalizados na escala intermunicipal, sob gestão social dos recém formados Colegiados

de Desenvolvimento Territorial, os quais reúnem diversos representantes da sociedade civil e dos poderes públicos dos vários municípios agrupados nos, assim denominados, Territórios Rurais.

O PRONAT evolui, incorporando ao longo dos anos mais espaços rurais e institucionalizando-os como Territórios Rurais. Embora tenha havido significativo avanço com a mudança na escala de gestão do PROINF, o PRONAT ainda apresentava forte orientação setorial, executando ações, predominantemente, voltadas ao desenvolvimento rural, baseadas no apoio aos interesses econômicos da agricultura familiar e no provimento de infraestruturas e serviços destinados ao desenvolvimento de cadeias produtivas agropecuárias. Ficavam relegadas dimensões como educação, cultura, saúde, meio ambiente e outras, tidas como fundamentais à superação da pobreza e da desigualdade social e regional.

Visando superar tal lógica setorial de destinação de recursos e oferta de serviços públicos do PRONAT, buscando uma articulação interministerial que possibilitasse o enfrentamento da pobreza rural e a universalização de programas que garantissem o atendimento de necessidades básicas das populações no interior do país, é instituído, no ano de 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC)³.

O Programa que articulava, inicialmente, dezenove ministérios (número ampliado para vinte e dois, posteriormente), passa a incorporar, já no ano de seu lançamento, sessenta Territórios de maior concentração de pobreza rural e menor dinamismo econômico dentre os cento e sessenta e quatro Território Rurais homologados. O número de Territórios incorporados passa, no ano de 2009, a cento e vinte, agora denominados Territórios da Cidadania.

De acordo com informações do MDA (2009), o PTC abrange 1.852 municípios, totalizando uma população de 13,1 milhões de pessoas, aproximadamente 46% da população rural total do país.

Em se tratando de um Território como o do Pontal do Paranapanema, marcado historicamente pela grilagem de terras devolutas e pela luta pela terra, buscamos, ao longo do

³ O decreto que institui o Programa apresenta os critérios utilizados na escolha dos Territórios a serem incorporados: estar incorporado ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário; menor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH territorial; maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; baixo dinamismo econômico, segundo a tipologia das desigualdades regionais constantes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional; convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo; maior organização social; maior concentração de municípios de menor IDEB - Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (BRASIL, 2008).

trabalho, compreender qual a orientação das ações oficiais do PTC, se estas realmente rompem com uma lógica setorial, qual o âmbito das intervenções estatais e como se dá a organização interna e a participação social no espaço do Colegiado Territorial frente os diferentes interesses em disputa neste espaço geográfico.

Abordagem territorial e políticas de desenvolvimento rural

A abordagem territorial emerge como proposta de superação do caráter setorial das políticas de desenvolvimento local que, apostando na proximidade e organização dos sujeitos, assim como nas características endógenas dos locais, buscavam potencializar o empreendedorismo e a organização produtiva de base local para a obtenção de vantagens competitivas mercadológicas. Tais políticas ganham corpo no Brasil e na América Latina durante a década de 1990, no bojo do projeto neoliberal que, baseando-se no receituário formulado pelo Consenso de Washington⁴, pregava o desmonte do Estado, com a redução da capacidade de intervenção deste na economia e setores estratégicos, deixando para o mercado e a iniciativa privada a responsabilidade pelo crescimento e desenvolvimento do país.

Em meio a este cenário, tendo o fantasma da inflação e crise da dívida externa como justificativa, começam a ser adotadas uma série de “políticas liberais – entre elas a redução do Estado com as privatizações, cortes de despesas e fechamento de órgãos públicos – que consolidaram, principalmente na segunda metade dos anos 1990, a estratégia neoliberal iniciada por Fernando Collor a partir de sua posse” (GUIMARÃES NETO, 2010, p. 57-58).

Com relação às políticas de desenvolvimento adotadas no período, sob diversas denominações de abordagens e vertentes políticas e teóricas orientadoras, estas se mostram associadas a um planejamento espacial, havendo “a predominância de vertentes teóricas nas quais são ressaltados aspectos relacionados com o caráter endógeno do desenvolvimento e que atribuem papel marcante à vontade e iniciativa dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária” (GUIMARÃES NETO, 2010, p. 63). “Nessa perspectiva, o território se constitui

⁴ De acordo com Ziegler (2013), “denomina-se Consenso de Washington um conjunto de acordos informais, concluídos entre 1980 e 1990 pelas sociedades transcontinentais ocidentais, os banqueiros de Wall Street, o Federal Reserve norte-americano, o Banco Mundial e o FMI, objetivando liquidar qualquer instância reguladora, liberalizar os mercados e instaurar uma stateless global governance – em outros termos, um mercado mundial unificado e autorregulado. Os princípios do “consenso” foram teorizados em 1989 por John Williamson, então economista-chefe e vice-presidente do Banco Mundial (ZIEGLER, 2013, p. 168).

num trunfo para a expansão da produção de mercadorias que se nutre e deriva da força local” (FABRINI, 2011, p. 99).

O desenvolvimento local expressa essa força do território para a produção de mercadorias. Por isso, nessa perspectiva liberal, o enfoque territorial se casa com a compreensão de corporações capitalistas, governos e partidos neoliberais, órgãos multilaterais, intelectuais e até movimentos sociais (FABRINI, 2011, p. 99).

Com o passar do tempo, o modelo de desenvolvimento local se mostra pouco eficiente na superação das desigualdades sociais e regionais. Baseado na competitividade entre os lugares, acaba privilegiando aqueles em melhores condições de competir, em detrimento dos, por assim dizer, menos competitivos.

Um segundo movimento recente que merece referência aqui é 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 [...] (ARAÚJO, 2010, p. 198).

Com a chegada dos anos 2000, um movimento de mudança de abordagem na orientação das políticas públicas começa a ocorrer, conforme nos mostra FAVARETO (2012).

Em paralelo, desde meados da década de 1990 o programa Leader vinha instituindo um novo modelo de organização das políticas para o rural europeu, baseado justamente no seu enfoque territorial, em contraponto com o fortíssimo viés setorial da Política Agrícola Comum. Na esteira deste novo momento intelectual, e à luz da experiência européia recente, a idéia de territorialidade alcança o desenho das políticas públicas no Brasil: entre 2001 e 2002 na forma de uma série de debates preparatórios a uma conferência nacional (que, no entanto, não chegou a acontecer); e, posteriormente, em 2003, com sua incorporação oficial nos programas de desenvolvimento rural implementados pelo governo federal [...] (p. 17-18).

Buscando-se, então, superar o viés setorial demonstrado pelas políticas de abordagem local, inicia-se, nos anos 2000, a discussão sobre a adoção de uma abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento, sobretudo as voltadas para o rural. Procurava-se, por meio da noção de território servindo como orientação à adoção da escala, promover ações multissetoriais capazes de abranger as diferentes dimensões (política, social, econômica, cultural e ambiental) constituintes da realidade dos espaços rurais, segundo o instrumental teórico adotado.

Um aspecto considerado e que merece destaque em meio às motivações que levaram à mudança de escala de abordagem das políticas públicas foi a constatação de que a escala municipal até então adotada “não era mais considerada como a mais adequada para operar processos significativos de desenvolvimento por causa de seu tamanho reduzido, além de possivelmente estar contaminada por estratégias de manutenção de poder pelas oligarquias locais” (BONNAL, 2013, p. 34).

Desta forma, a abordagem territorial do desenvolvimento rural passou a orientar as políticas elaboradas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).

É importante que se destaque que estas políticas territoriais apresentam como um de seus principais objetivos o combate à pobreza rural, considerando seu caráter multidimensional e propondo “defrontar-se diretamente com as causas da estagnação socioeconômica, da qual a pobreza e a desigualdade são algumas das manifestações mais visíveis” (BONNAL, 2013, p. 35).

[...] a pobreza sendo um fenômeno multidimensional, as políticas voltadas para a sua redução têm automaticamente um caráter sistêmico, juntando dimensões econômica, social, política, institucional e administrativa. Cada uma delas se justifica, sendo ilusório considerar que apenas a dimensão econômica permite resolver situações endêmicas de pobreza (BONNAL, 2013, p. 42).

Não obstante os esforços em se consolidar uma nova abordagem escalar e a vasta literatura dedicada ao tema, uma delimitação clara entre as abordagens, que configure uma ruptura entre a abordagem territorial e a abordagem local praticada anteriormente, é dificilmente identificada, sendo mais frequente a identificação de concepções comuns aos dois enfoques, conforme nos fala Gómez (2006).

[...] apesar da numerosa literatura que acompanha a apresentação e a consolidação dos enfoques de desenvolvimento pelas organizações internacionais, é evidente a falta de um corpus teórico e conceitual claro que seja comum à maior parte dos pesquisadores. No caso do desenvolvimento rural de base local e do desenvolvimento territorial rural, essa situação se dá com especial intensidade, de modo que não resulta fácil estabelecer uma fronteira entre um e outro, todavia, há um certo espaço comum onde ambos compartilham de um bom número de premissas, objetivos e instrumentos para pensar o desenvolvimento no meio rural (GÓMEZ, 2006, p. 196-197).

O “*Marco Referencial Para o Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais*” (2005) nos apresenta as diretrizes gerais adotadas pela SDT, com base nos referenciais teóricos e conceituais orientadores destas políticas.

- adotar a abordagem territorial como referência conceitual para a promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável;

- compreender o 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;
- entender o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais como um processo que articula, de maneira integrada, as dimensões sociocultural, político-institucional, econômica e ambiental;
- valorizar ações que estimulem a participação da diversidade de atores sociais nos processos de elaboração, planejamento, implementação e gestão do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, considerando as dimensões de gênero, etnia, geração e raça;
- adotar metodologias participativas e mecanismos de planejamento ascendente como estratégias de fortalecimento dos processos de descentralização de políticas públicas, estimulando a autogestão dos territórios;
- estimular a construção de alianças buscando fortalecer o protagonismo dos agricultores familiares nos processos de gestão social das políticas públicas;
- atuar em sintonia e sinergia com os vários níveis de governo, com as entidades da sociedade civil e organizações dos movimentos sociais representativos dos diversos segmentos comprometidos com o desenvolvimento rural sustentável centrado na agricultura familiar e na reforma agrária;
- estimular a articulação entre as demandas sociais e as ofertas das políticas públicas, promovendo instâncias plurais e participativas, que viabilizem espaços para discussão, negociação, concentração e compartilhamento do poder decisório, no processo de gestão social;
- priorizar a redução das desigualdades econômicas e sociais, atuando preferencialmente em espaços de elevada concentração de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e acampados;
- incentivar processos de fortalecimento da participação dos diversos atores nas instâncias colegiadas consultivas e deliberativas dos territórios, qualificando os mecanismos de representação e participação direta para a gestão social de políticas públicas;
- incentivar o desenvolvimento sustentável considerando a importância da dinamização econômica nos territórios rurais, com ênfase na agricultura familiar e na reforma agrária (SDT/MDA, 2005, p. 12-13).

Observando as diretrizes, podemos notar que as noções de participação e sociedade civil permeiam e orientam as ações da SDT, na medida em que se busca estimular a participação nos espaços de discussão e processos decisórios, prevendo um “planejamento ascendente como estratégia de fortalecimento dos processos de descentralização de políticas públicas, estimulando a autogestão dos territórios”. Sendo estes compreendidos como espaços socialmente construídos e que comportam diversas dimensões (sociocultural, político-institucional, econômica e ambiental).

Esta concepção de território que abarca diferentes dimensões, assim como a previsão de conformação de espaços de discussão onde, além da gestão social de políticas públicas, se promovam a articulação entre demandas sociais e ofertas de políticas públicas, estimulando a participação social nos “processos de elaboração, planejamento, implementação e gestão do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, considerando as dimensões de gênero, etnia,

geração e raça”, apontam para uma busca por se superar o caráter setorial das políticas de desenvolvimento rural praticadas anteriormente.

Para os idealizadores desta abordagem, o rural não pode mais ser interpretado como espaço de predomínio das atividades agrícolas e de produção de bens primários (agricultura, pecuária, silvicultura e mineração), dado que passa a comportar novas dinâmicas, despertando para importância das atividades não-agrícolas, responsáveis por uma diversificação das economias rurais, com ganho de importância de outros setores econômicos – em especial, o setor de serviços, sendo o turismo rural uma atividade comumente destacada –, e valorização dos agricultores como gestores dos recursos naturais, biodiversidade e do patrimônio cultural material e imaterial presentes nestes espaços. Estas novas dinâmicas estariam levando a mudanças na relação rural-urbano “diante de novos processos sociais que têm levado à diminuição da distância entre os espaços do campo e da cidade, e a redefinição da vida rural, mais do que a ideia de seu pretendido esvaziamento, como apregoavam alguns” (ARAÚJO, 2010, p. 199).

A longa evolução da relação entre campo e cidade mostra claramente a permanência do fenômeno rural no mundo contemporâneo, mesmo no momento e nos países em que a urbanização foi mais intensa. A oposição campo-cidade se desloca para a contradição rural-urbano. Enquanto a primeira diz respeito ao contraste entre espaços, sendo os campos o lugar de realização de atividades predominantemente primárias, destacadamente a agricultura, na segunda o estatuto fundante da distinção desloca-se para o grau de artificialização destes espaços e seus impactos para os modos de vida, exigindo assim uma abordagem capaz de combinar critérios ecológicos com outros de caráter social e econômico. O rural mostra-se não mais uma categoria passível de ser apreendida em termos setoriais, e sim territoriais (FAVARETO, 2006, p. 103).

Voltando à análise do *Marco...* (2005), em especial em sua seção que trata da abordagem territorial, notamos que a adoção da escala baseia-se na concepção de que o rural não se resume ao agrícola, pela necessidade de superação das restrições impostas pela escala municipal para a promoção do desenvolvimento, pelo movimento de descentralização das políticas públicas e fomento à maior participação social, sempre tendo como pano de fundo as relações de proximidade entre os sujeitos e grupos sociais do território.

Adotar a abordagem territorial como referência para uma estratégia de apoio ao desenvolvimento rural se justifica por, ao menos, quatro aspectos. Primeiro, porque o rural não se resume ao agrícola. Mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais enquanto tal são suas características espaciais: o menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas, a menor densidade populacional, o maior peso dos fatores naturais. Segundo, porque a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento. E, ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa. Terceiro, porque na última década e meia tem se acentuado o movimento de descentralização das políticas públicas, com a

atribuição de competências e atribuições aos espaços locais. Por fim, em quarto lugar, o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento.

[...] É assim que a perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável permite a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, que leva em consideração os pontos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais e que contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo desses recursos como meios que possibilitam a cooperação e corresponsabilidade ampla de diversos atores sociais (SDT/MDA, 2005, p. 8).

Antes de prosseguirmos, é importante que se destaque o conceito de território utilizado pela Governo Federal (SDT/MDA, 2005) na formulação das políticas territoriais.

O conceito adotado define território como “um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.” (SDT/MDA, 2005, p. 7-8).

Retornando ao documento oficial da SDT/MDA (2005), o mesmo concebe o desenvolvimento como um processo multidimensional, por meio do qual seria possível superar a tendência setorial voltada estritamente ao desenvolvimento econômico que, no caso das políticas de desenvolvimento rural, focam, predominantemente, no desenvolvimento das cadeias produtivas.

Esses valores e resultados só poderão ser alcançados se o desenvolvimento não for pensado apenas como sinônimo do crescimento econômico desses territórios. Para bem além disso, é preciso entender os processos de desenvolvimento como algo que envolve múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira para o futuro de um território:

- Dimensão Econômica: eficiência através da capacidade de inovar, de diversificar e de usar e articular recursos locais para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas e integrando redes de pequenos empreendimentos.
- Dimensão Sociocultural: maior equidade social graças à participação dos cidadãos e cidadãs nas estruturas do poder, tendo como referência a história, os valores e a cultura do território, o respeito pela diversidade e a melhoria da qualidade de vida das populações.
- Dimensão Político-institucional: institucionalidades renovadas que permitam o desenvolvimento de políticas territoriais negociadas, ressaltando o conceito de governabilidade democrática e a promoção da conquista e do exercício da cidadania.
- Dimensão Ambiental: compreensão do meio ambiente como ativo do desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade e enfatizando a idéia de gestão sustentada da base de recursos naturais, assegurando sua disponibilidade também para as gerações futuras (SDT/MDA, 2005, p. 8-9).

Tomando por base o discutido até o momento, notamos que, ao se abordar a questão da multidimensionalidade do território e do processo de desenvolvimento territorial, ainda que a dimensão política seja considerada, esta é compreendida como uma dimensão politico-institucional, conforme caracteriza o *Marco Referencial* (SDT/MDA, 2005). A atribuição

destas características à dimensão remete à conformação de espaços de participação e concertação social, onde as divergências entre os interesses dos diferentes grupos podem ser discutidas e negociadas de modo a se promover uma atmosfera de consensos.

Araújo (2010) nos fala a respeito desta concepção.

Diálogo, cooperação, disputa e conflito: eis temas a serem tratados com cuidado nas políticas de desenvolvimento territorial. A prioridade ao diálogo e à construção de convergências não nega a existência de conflitos de interesses nem a possibilidade de confrontos. O importante é dar ênfase nos primeiros (ARAÚJO, 2010, p. 207).

A este respeito, Gómez (2006) faz suas considerações.

O território do desenvolvimento territorial rural aplaina os conflitos entre grupos, entre classes, substituindo-os por uma suposta comunhão de interesses, que tem no desafio do desenvolvimento seu principal elemento aglutinador. O desenvolvimento do território (seja um município, uma região, um estado ou até a nação) vira divisa para todos, superando a dissensão entre interesses divergentes, em geral. Essa é a utopia reificada do desenvolvimento territorial: uma sociedade afinada com seu território, sem conflitos essenciais entre os grupos que a formam, que se proponha dotar esse território de qualidades insuperáveis, para concorrer no mercado (local, nacional ou internacional) com outros territórios (GÓMEZ, 2006, p. 108).

Esta mesma perspectiva de geração de consensos, harmonia e “aplainamento do conflito entre grupos” que, superadas as divergências, passam a trabalhar juntos em um espírito de cooperação em prol do desenvolvimento do território pode levar ao obscurecimento do debate a respeito das relações de poder na sociedade brasileira, omitindo pautas essenciais à superação da pobreza e desigualdade social e regional e quebra do poderio político das oligarquias tradicionais, como, por exemplo, a reforma agrária.

O entendimento de que os conflitos presentes no território são sempre passíveis de se solucionar por meio da promoção do diálogo e do consenso entre classes sociais pode acarretar o ocultamento das relações sociais de poder inerentes ao território, servindo, assim, aos interesses de grupos que, devido a maior poder – seja político, econômico, ou mesmo cultural – podem exercer maior influência nos processos decisórios, fazendo com que estes não permaneçam, de fato, sob uma gestão social democraticamente exercida.

Nesta perspectiva, o território corre o risco de, como vimos anteriormente, ser tomado apenas como espaço geograficamente delimitado, a partir de critérios técnicos, abrangendo campo e cidade de modo que, ainda que considerada sua multidimensionalidade, pode ser apropriado seja pelo discurso oficial, seja por grupos cujos interesses vão ao encontro desta concepção, de modo instrumentalizado, servindo a estratégias que, embora avancem numa ênfase espacial do desenvolvimento, podem não significar uma real ruptura com abordagens

anteriores. Assim, neste entendimento, mesmo que considerada sua multidimensionalidade, caso as relações sociais de poder não estejam explicitadas, se estará tratando o território de maneira instrumental, pragmática, desconsiderando que “como projeção espacial de uma relação de poder, o território é, no fundo, em si mesmo, uma relação social. Mais especificamente, uma relação social diretamente espacializada” (SOUZA, 2013, p. 35).

Este entendimento está presente em Souza (2000), quando, ao iniciar a discussão sobre poder e território, nos fala a respeito deste.

[...] é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. A questão primordial, aqui, não é, na realidade, quais são as características geológicas e os recursos naturais de uma certa área, o que se produz ou quem produz em dado espaço, ou ainda quais as ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço. Estes aspectos podem ser de crucial importância para a compreensão da gênese de um território ou do interesse por tomá-lo ou mantê-lo [...], mas o verdadeiro *Leitmotiv* é o seguinte: quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço? Este *Leitmotiv* traz embutida, ao menos de um ponto de vista não interessado em escamotear conflitos e contradições sociais, a seguinte questão inseparável, uma vez que o território é essencialmente um instrumento de exercício de poder: quem domina ou influencia quem nesse espaço, e como? (p. 78-79).

Notamos que, ao tratar da importância das relações sociais de poder, o autor não desconsidera a relevância de outras dimensões, considerando-as cruciais para a compreensão da gênese de um território, não negligenciando, assim, a importância de sua materialidade ou “traços simbólicos, teias de significados e identidades”, mas explicitando que, o que o define é, “em primeiríssimo lugar, o poder. Ou, em outras palavras, o que determina o “perfil” do conceito é a dimensão política das relações sociais (SOUZA, 2013, p. 88).

No bojo desta discussão se faz necessário, também, atentarmos para os critérios adotados, pelo poder público, na escolha dos espaços a serem incorporados pelas políticas territoriais, dado o risco de a adoção de análises puramente pragmáticas levarem a um entendimento distorcido de que todo e qualquer “espaço geográfico” ou porção delimitada da superfície terrestre pode ser considerado um “território”, sem compreender que o espaço precede o território e que este é fruto de relações socioespaciais que se projetam sobre o primeiro, por meio de sua apropriação pelos sujeitos sociais que nele projetam “um trabalho, isto é, energia e informação, adaptando as condições dadas às necessidades de uma comunidade ou de uma sociedade” (RAFFESTIN, 2015, p. 22).

O território [...] não poderia ser nada mais que o produto dos atores sociais. São esses atores que produzem o território, partindo da realidade inicial dada, que é o espaço. Há portanto um “processo” do território, quando se manifestam todas as espécies de relações de poder, que se traduzem por malhas, redes, centralidades cuja permanência é variável mas que constituem invariáveis na qualidade de categorias obrigatórias. O

território é também um produto “consumido” ou, se preferirmos, um produto vivenciado por aqueles mesmos personagens que, sem haverem participado de sua elaboração, o utilizam como meio [...] (RAFFESTIN, 2011, p. 7-8).

Souza (2013) também atenta para o risco dos discursos que promovem uma “coisificação” do “território”, usando a palavra como sinônimo de “espaço geográfico”.

Os autores clássicos “coisificaram” o território rotineiramente, e havia, colaborando para isso, poderosos fatores ideológicos em jogo. E é precisamente por isso, em grande parte ou talvez sobretudo, que, até hoje, mesmo pesquisadores costumam, volta e meia, usar a palavra “território” como sinônimo de “espaço geográfico”, às vezes mal deixando entrever justamente aquele aspecto que, a rigor, é o que é conceitualmente definidor, acima de todos os outros: o exercício do poder. O “território” nesse discurso “coisificante” ou “coisificador”, como que se confunde com um pedaço qualquer da superfície terrestre, delimitado menos ou mais arbitrariamente pelo observador em função daquilo a que ele deseja aludir [...] (SOUZA, 2013, p. 91).

Sobre a instrumentalização do conceito de território, nos fala Fernandes (2008).

Nas “abordagens territoriais” predominam análises da dimensão econômica e da dimensão social numa acepção de território como uma unidade geográfica determinada, quase sempre como espaço de governança. As definições de “território” por órgãos governamentais e agências multilaterais não consideram as conflitualidades dos diferentes tipos de territórios contidos no “território” de um determinado projeto de desenvolvimento territorial. Ao se ignorar propositalmente os distintos tipos de território, perde-se a multiescalaridade, porque estes territórios estão organizados em diversas escalas geográficas, desde a local até a internacional. O conceito de território passa a ser instrumentalizado para atender aos interesses de instituições e expressa, então, sua mais cara propriedade: as relações de poder. Por essa razão, parece-nos que a multidimensionalidade, embora presente na significação do conceito de território em muitos artigos e documentos, não se realiza, porque implicaria na socialização das tomadas de decisão (FERNANDES, 2008, p. 278).

E no que diz respeito às múltiplas dimensões e relações de poder contidas no território, Haesbaert (2004) faz o seguinte apontamento.

Entretanto, seja em que sentido for, uma leitura integrada do espaço social é hoje relativamente pouco comum, como se pode depreender das próprias abordagens “unidimensionais” aqui comentadas. Fica evidente neste ponto a necessidade de uma visão de território a partir da concepção de espaço como um híbrido – híbrido entre sociedade e natureza, entre política, economia e cultura, e entre materialidade e “idealidade”, numa complexa integração tempo-espaço, como nos induzem a pensar geógrafos como Jean Gottman e Milton Santos, na indissociação entre movimento e (relativa) estabilidade – recebam estes os nomes de fixos e de fluxos, circulação e “iconografias”, ou o que melhor nos aprouver. Tendo como pano de fundo esta noção híbrida (e, portanto, múltipla, nunca indiferenciada) de espaço geográfico, o território pode ser concebido a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, do poder mais material das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural (HAESBAERT, 2004, p. 79).

Observamos, então, que tanto Haesbaert (2004) quanto Fernandes (2008) ao tratarem da multidimensionalidade do território recorrem também às relações de poder que o permeiam, sejam estas de ordem política, econômica, cultural ou social.

Sobre as relações de poder e o território, o geógrafo Claude Raffestin (1993) nos traz importantes contribuições.

O território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder [...]. Para um marxista o espaço não tem valor de troca, mas somente valor de uso, uma utilidade. O espaço é, portanto, anterior, preexistente a qualquer ação. O espaço é, de certa forma, “dado” como se fosse uma matéria prima. Preexiste a qualquer ação. “Local” de possibilidades, é a realidade material preexistente a qualquer conhecimento e a qualquer prática dos quais será o objeto a partir do momento em que o ator manifeste a intenção de dele se apoderar. Evidentemente, o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder (RAFFESTIN, 1993, p. 143-144).

Notamos, então, a importância que as relações sociais de poder entre os diferentes grupos e sujeitos sociais têm na produção do espaço e, a partir deste, do território. Se fazendo necessária sua consideração, sobretudo, em um país marcado por profundas desigualdades sociais e regionais e cuja concentração fundiária se constitui em plataforma por meio da qual se concentra, também, o poder nas mãos das oligarquias tradicionais.

Procuramos, até este ponto, traçar os caminhos seguidos pelas abordagens espaciais, suas principais premissas e, com enfoque especial na abordagem territorial, mostrar como estas tem orientado o planejamento e as políticas de desenvolvimento nas últimas décadas. A seguir apresentamos o que nos foi possível apreender acerca da política territorial desenvolvida no Pontal do Paranapanema.

O Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema

Conforme a discussão anterior, o ano de 2003 marca a adoção do enfoque e início da implementação das políticas territoriais no Brasil. No bojo desse movimento, em 2004 são estabelecidos, no Pontal do Paranapanema, os diálogos iniciais entre membros da sociedade civil e entidades do Território e SDT em esforço conjunto para viabilizar a institucionalização do Território Rural. A delimitação adotada pela SDT e que reunia, então, 32 municípios⁵ sob o mesmo recorte espacial, seguia critérios de suposta identidade comum, no que diz respeito às suas características socioeconômicas, produtivas, culturais, ambientais, históricas, entre outras.

⁵ Os municípios compreendidos são Alfredo Marcondes, Álvares Machado, Anhumas, Caiabu, Caiuá, Emilianópolis, Estrela do Norte, Euclides da Cunha Paulista, Iepê, Indiana, João Ramalho, Marabá Paulista, Martinópolis, Mirante do Paranapanema, Nantes, Narandiba, Piquerobi, Pirapozinho, Presidente Bernardes, Presidente Epitácio, Presidente Prudente, Presidente Venceslau, Rancharia, Regente Feijó, Ribeirão dos Índios, Rosana, Sandovalina, Santo Anastácio, Santo Expedito, Taciba, Tarabai e Teodoro Sampaio.

Estabelecido o contato entre SDT e Território, no ano de 2005 é instituída a Comissão de Instalação de Ações Territoriais (CIAT), de caráter transitório e com objetivo de iniciar a comunicação com a sociedade a respeito do processo que começava, articulando os diferentes sujeitos, grupos sociais, instituições e organizações do Território, procurando, assim, animar o desenvolvimento territorial por meio do estímulo à participação social nos espaços de discussão e representação.

De acordo com o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do Território (2011), neste primeiro momento, para mobilizar os chamados agentes territoriais, a CIAT contava com representantes do poder público e da sociedade civil, em sua maioria ligados às questões rurais e agrárias do recém institucionalizado Território Rural do Pontal do Paranapanema.

Nesse período foi constituída a Comissão de Instalação das Ações Territoriais – CIAT, formada por representantes de movimentos sociais de luta pela terra – MST, MAST, Uniterra; federações de agricultores/trabalhadores rurais – Fetaesp e Feraesp; representantes de associações de produtores assentados de reforma agrária, sindicato de trabalhadores rurais, Institutos de Pesquisas – IPÊ e APOENA e Comissão Pastoral da Terra – CPT.

Do poder público estavam presentes na constituição da CIAT o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, Coordenadoria de Assistência Técnica Integrada – CATI, Instituto de Terras do Estado de São Paulo – ITESP, Universidade Estadual de São Paulo – UNESP e Prefeituras de nove municípios sendo Teodoro Sampaio, Presidente Epitácio, Presidente Venceslau, Marabá Paulista, Mirante do Paranapanema, Caiuá, Santo Anastácio, Euclides da Cunha e Estrela do Norte (MDA, 2011, p. 63).

De acordo com documentação analisada, a CIAT era constituída por dezenove entidades da sociedade civil, num total de trinta e sete representantes, e treze entidades ligadas ao poder público, contabilizando vinte e dois representantes. O documento ainda revela que das dezenove entidades representativas da sociedade civil, dezessete estavam ligadas diretamente às questões rurais, agrícolas e/ou agrárias, sendo associações e cooperativas de produtores rurais, sindicatos de trabalhadores rurais e movimentos sociais de luta pela terra. Com relação à representação do poder público, das treze entidades componentes, três eram instituições de ATER (ITESP, INCRA e CATI) e nove eram prefeituras de pequenos municípios de base econômica marcadamente agropecuária.

Conforme contido no PTDRS (2011), após três anos de atividades e amadurecimento, a CIAT deixa de ter caráter provisório, tornando-se um colegiado permanente, o Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Pontal do Paranapanema (CODETER Pontal). É, também, no ano de 2008 que o Território Rural é incorporado ao Programa Territórios da Cidadania, passando a constituir-se como Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema.

A incorporação do Território ao PTC representou grande mudança na forma de organização dos trabalhos e, também, no interesse tanto de representantes da sociedade civil, quanto do poder público. Mudava, também, a própria orientação da política pública, que passava a operar numa complexa articulação interministerial que prometia romper definitivamente com a compartimentação setorial das ações nos Territórios.

O Colegiado de Desenvolvimento Territorial constitui-se em um espaço coletivo de discussão e tomadas de decisões, com caráter definitivo e deliberativo, e com o objetivo principal de promover a construção de propostas coletivas e traçar estratégias que possibilitem, por meio da organização e participação social, o desenvolvimento do Território.

A respeito da participação nesse espaço, a assentada Z.S. nos conta sobre suas impressões.

Sociedade civil participa mais. Está mais integrada que o poder público. Não sei o que acontece, mas é assim, pra falar tem que ter mesmo a participação, tem que colocar convite e reforço e reforço e reforço da importância, as vezes dá até paridade, mas a sociedade civil tem participação maior (Z.S., Euclides da Cunha Paulista, 10 de julho de 2016).

A respeito da maior participação da sociedade civil e possibilidade de se romper com controle das prefeituras sobre os projetos, o assentado Z.L.S. compartilha seu entendimento.

[...] essa “Constituição Cidadã” abre muito espaço de canais de participação efetiva na condução política, que é os Conselhos, uma forma de democracia além da democracia representativa, uma democracia participativa. Isso é obvio que a nossa sociedade, depois de um longo período de ditadura, estava muito sedenta, com muita sede de democracia, de liberdade, enfim... Bom, então, essa Constituição adquiriu esse caráter. Ocorre que no decorrer do desenvolvimento desse processo surgiu ali, já com o Collor de Mello e o Fernando Henrique Cardoso, uma janela para as políticas neoliberais, que já vinham de fora para dentro, do ponto de vista teórico, mas, do ponto de vista prático, alguns países já desenvolviam essa política neoliberalizante ao extremo, como é o caso do Chile, aqui no Brasil, e outras políticas ocorreram no nosso continente e no próprio Brasil [...] o Território aparece como mais uma ferramenta dessa participação da democracia participativa, então, com certeza, onde os municípios e na maioria dos municípios, em pese constituir, até pela própria legislação, seus respectivos Conselhos, esses Conselhos, na sua grande maioria, totalmente tutelados pelas forças políticas locais, nos respectivos municípios. O CODETER, na ideia dos Territórios da Cidadania amplia esse leque e abre esse canal, mas abre uma janela por pouco tempo também, né? Porque a correlação de forças foi, também, recrudescendo, e essas forças reacionárias, reacionário é que reage às mudanças, reagem às iniciativas de caráter popular, essas forças operam, disputam essa mais-valia social e os Territórios da Cidadania não dão conta do que eles apresentam, do ponto de vista de demandas para o desenvolvimento em caráter local e regional, eles não dão conta, também, de atender integralmente esse tipo de política,[...] (Z.L.S., Teodoro Sampaio, 16 de dezembro de 2016).

Em se tratando da baixa assiduidade de representantes do poder público, esta participação parece estar bastante vinculada à maior ou menor disponibilidade de recursos financeiros. Assim, quando está em pauta a liberação de recursos, o interesse deste segmento

aumenta significativamente. É evidente que este maior interesse e participação quando há editais abertos e possíveis liberações de recurso é notado, também, entre os representantes da sociedade civil, entretanto, tal postura é mais pronunciada por parte do poder público.

Com relação às ações desenvolvidas, infraestruturas e equipamentos, a pesquisa revelou que, frequentemente, estes são destinados ao Território por meio de editais, principalmente, do “Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais” (PROINF) – anteriormente chamado de PRONAF Infraestrutura e Serviços –, numa gestão social intermunicipal, por meio do Colegiado Territorial, espaço onde os projetos são discutidos e priorizados. Entretanto, esta escolha dos projetos não se dá sem conflitos. Conforme relatado, os recursos são disputados por diferentes interesses, sendo necessário intenso esforço de diálogo, negociação e amadurecimento das propostas. Tais infraestruturas e equipamentos são, em sua maioria, destinados a estruturação de cadeias produtivas, podendo-se destacar a aquisição de tanques resfriadores de leite, equipamentos para implantação e apoio a feiras livres, material de horticultura e implementos agrícolas em geral, implantação de viveiros de mudas, aquisição de veículos, construção de barracões comunitários, além de atividades de capacitação relacionadas.

Ainda que as ações e equipamentos elencados revelem a predominância de pautas voltadas às atividades produtivas, outras discussões e atividades são desenvolvidas sob coordenação do Colegiado Territorial, cabendo destaque às Conferências Territoriais abrangendo diversas temáticas, como, por exemplo, saúde, educação e questões ambientais.

Em que pese algumas atividades como as citadas serem desenvolvidas, parece haver grande dificuldade de articulação não apenas entre os diferentes atores territoriais, mas também na própria interação interministerial, uma das características mais exaltadas como inovação do Programa Territórios da Cidadania.

Relacionando-se com a dificuldade de articulação entre os diferentes ministérios e a consequente dificuldade em se romper com uma abordagem estritamente setorial, o entrevistado Z.L.S. nos conta das discussões e conferências realizadas abarcando diferentes temáticas.

Em termos de discussão e de abordagem sim, porque o Território da Cidadania patrocinou os principais temas através das Conferências Territoriais, de juventude, de ATER, de saúde, a questão da mulher nessa perspectiva da participação da mulher e do debate de gênero, então foi bastante participativo. A discussão sobre a ATER foi exaustivamente discutida, foi levantado um conjunto de propostas, mas isso não chegou a efetivar concretamente do ponto de vista dos resultados, isso não.

[...] Então a demanda que tá na base social do Território é maior do que a matriz orçamentária que se apresenta de cima pra baixo. Então tem um conflito aí, cobertor curto, a bem da verdade, né?

[...] E num momento em que próprio governo que formula essa proposta, que é o governo do PT, na perspectiva de um projeto mais popular, numa ideia mais de converter as demandas sociais em programas sociais, que na verdade acabou sendo, a meu ver, uma espécie de institucionalização das organizações sociais, e o Estado se mostrou também na disputa desse Estado de um lado neodesenvolvimentista, mas também um Estado de natureza neoliberal, de um Estado mínimo [...].

[...] Na verdade é uma correlação de forças políticas mesmo, as elites que detêm o poder econômico nesse país, e por consequência o poder político, ela se deu conta de que tinha que disputar mais-valia social de uma forma que essa mais-valia social que é o orçamento de todos seja convertido para a lógica do funcionamento do sistema de capitais, e não para o funcionamento de políticas sociais, algumas delas de caráter muito compensatório também... Se mostrou aí as políticas de inclusão produtiva e de inclusão de uma maneira geral, mas que não chegassem a ser inclusão do ponto de vista do empoderamento político (Z.L.S., Teodoro Sampaio, 16 de dezembro de 2016).

Notamos na fala do entrevistado a identificação da responsabilidade pela não efetivação de ações e redução no volume de recursos à correlação de forças disputando projetos, espaço e lutando para impor sua hegemonia dentro do aparelho do Estado. Esta compreensão se soma à discussão realizada ao longo deste trabalho sobre as relações de poder e os conflitos entre projetos de sociedade nos diferentes espaços e escalas de governo.

A correlação de forças no interior do Estado se reflete na orientação e na formulação das políticas públicas e, no caso deste estudo, no PTC. Assim, notamos que, refletindo orientações contidas em sua idealização e também sofrendo influência de grupos aos quais não interessa expor os conflitos inerentes ao território, são pouco frequentes, no âmbito do Programa, pautas que abordem a questão agrária no Pontal do Paranapanema, omitindo-se a conflitualidade e priorizando as discussões relativas à produção e comercialização que, embora sejam de grande importância, não descontroem as estruturas de poder no território.

Buscamos, nesta seção, expor, de maneira muito sucinta, o que foi possível apreender, durante o desenvolvimento da pesquisa, acerca da participação dos diferentes sujeitos sociais no espaço do Colegiado Territorial e das ações desenvolvidas no Território.

A pesquisa mostrou que, embora os projetos aprovados no âmbito dos editais do PROINF sejam de grande importância, as pautas associadas à produção e comercialização agropecuárias ainda dominam a agenda do Colegiado, revelando a dificuldade em se praticar, de fato, as ações intersetoriais que a abordagem territorial pressupõe. Nota-se que tal dificuldade não se encontra apenas na escala do Território, no difícil esforço de articulação dos diferentes interesses nele presentes, esta limitação se dá, também, na articulação entre diferentes ministérios.

Considerações Finais

No transcurso da apresentação deste trabalho pudemos compreender como o desenvolvimento territorial imposto à América Latina a partir de experiências externas, em que pese possibilitar a formação de interessantes espaços de participação social de diferentes sujeitos, apresenta enormes limitações no que toca à proposta de se romper com o viés setorial no desenvolvimento de ações ou mesmo na formulação das chamadas políticas territoriais. Tal limitação fica evidente quando observamos que, mesmo com a propagandeada proposta de articulação interministerial contida na formulação do Programa Territórios da Cidadania, ainda permanece a dificuldade de integração das políticas públicas executadas pelas diferentes pastas.

Ainda que atividades envolvendo outras temáticas, que não as relacionadas às cadeias produtivas agropecuárias, sejam desenvolvidas, na maioria dos casos, acabam circunscritas às discussões, conferências, seminários, entre outros eventos. Evidentemente, reconhecemos a importância deste tipo de atividade de formação e intercâmbio de experiências, entretanto, não nos foi possível observar concreta efetivação das propostas que emergem destas discussões.

A respeito do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Pontal do Paranapanema, pôde-se notar que, ainda que fortemente condicionado pela lógica setorial de discussão dos projetos voltados aos editais do PROINF – tal condição fica evidenciada quando se observa a intermitência de participação, sobretudo dos representantes do poder público –, este espaço de participação tem proporcionado significativa organização social em torno de projetos de, ora maior, ora menor, interesse popular.

O desenvolvimento da pesquisa nos permitiu notar a banalização no uso da categoria território, onde qualquer espaço físico, geograficamente delimitado, desde que sirva instrumentalmente aos interesses de Estado, passa a ser denominado território. Nesta abordagem instrumental, “‘questões territoriais’ vêm, muitas vezes, sendo vulgarizadas e reduzidas, neste contexto de verdadeiro deslumbramento em que parece que ‘tudo se tornou territorial’” (BRANDÃO, 2007, p. 12). Constata-se “o sentido oco que o território ganha, no interior da proposta de desenvolvimento territorial rural” (GÓMEZ, 2006, p. 399).

O território passa a ser visto como que o grande elemento repositório, condensador e, ao mesmo tempo, regulador autômato de relações, dotado da propriedade de sintetizar e encarnar projetos sociais e políticos. Ou seja, personifica-se, fetichiza-se e reifica-se o território, ao preconizar que o mesmo tenha poder de decisão, desde que dotado do adequado grau de densidade institucional e comunitária. À ação pública caberia apenas animá-lo e sensibilizá-lo, construindo confiança e consenso duradouros. (BRANDÃO, 2007, p. 12).

Esta compreensão de que, por meio do território, pode-se promover uma harmonização de classes sociais antagônicas, num ambiente de consensos e coesão, na construção de um projeto de desenvolvimento comum que atenda aos diferentes interesses destas classes, dissimula os conflitos e as relações de poder contidas nestes espaços, servindo, desta forma, aos interesses dos grupos dominantes. Entendemos ser necessário revelar as relações de poder, explicitando as estratégias utilizadas pelas elites dominantes para impor sua hegemonia.

Concluindo, acreditamos ser necessário identificar as escalas em que se dão as disputas por projetos distintos de sociedade, identificar quais são os interesses antagônicos nas diferentes esferas de governo, para que, superando uma interpretação exacerbadamente localista, possamos compreender as correlações de forças nestes diferentes níveis e seu rebatimento direto na escala do Território, levando as comunidades a disputarem entre si o “cobertor curto” de que falava o entrevistado. Trata-se de desmascarar o projeto hegemônico das elites e as diferentes escalas onde estas atuam, construindo, então, um projeto popular, contra-hegemônico, sob o risco de, não o fazendo, continuarmos co-responsabilizando os pobres por sua condição e pelo insucesso de projetos que pouco acrescentam de melhorias reais às vidas das pessoas comuns.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, T. B. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. p. 197 – 217. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12). Disponível em: <http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/S%C3%A9rie-DRS-vol-12-Pol%C3%ADticas-de-Desenvolvimento-Territorial-Rural-no-Brasil-Avan%C3%A7os-e-Desafios.pdf>. Acesso em: 19 maio 2016.

BONNAL, P. Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013. p. 33 – 56. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 19). Disponível em: <http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/S%C3%A9rie-DRS-vol-19.pdf>. Acesso em: 19 maio 2016.

BRANDÃO, C. Territórios com Classes Sociais, Conflitos, Decisão e Poder. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA F., N. A. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Editora Alínea, 2007. p. 1 – 25.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco referencial para o apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília, 2005b. (Série Documentos Institucionais 02 - 2005). Disponível em: http://sge.mda.gov.br/bibli/documentos/tree/doc_214-28-11-2012-11-32-675117.pdf. Acesso em: 16 ago. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território do Pontal do Paranapanema**. São Paulo, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **DECRETO DE 25 DE FEVEREIRO DE 2008**. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília, DF, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm. Acesso em: 11 set. 2013.

FABRINI, J. E. Território, classe e movimentos sociais no campo. **Revista da ANPEGE**, 2011. Disponível em: < <http://anpege.org.br/revista/ojs-2.2.2/index.php/anpege08/article/view/126>> Acesso em: 14 ago. 2013.

FAVARETO, A. Prefácio à terceira edição. In: ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Edusp, 2012. p. 11 – 19.

FAVARETO, A. S. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial**. 2006. 220 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-24042008-113514/pt-br.php>>. Acesso em: 06 ago. 2016.

FERNANDES, B. M. **Entrando nos territórios do território**. Presidente Prudente, 2008. Disponível em: < www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/3artigodomes_2008.pdf> Acesso em: 29 ago. 2013.

GÓMEZ, J. M. **Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural**. 2006. 438 f. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006. Disponível em: http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/105042/montenegrogomez_jr_dr_prud.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 05 jul. 2016.

GUIMARÃES NETO, L.; Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. p. 47 – 80. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12). Disponível em: <http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/S%C3%A9rie-DRS-vol-12-Pol%C3%ADticas-de-Desenvolvimento-Territorial-Rural-no-Brasil-Avan%C3%A7os-e-Desafios.pdf>. Acesso em: 19 maio 2016.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

RAFFESTIN, C. A produção das estruturas territoriais e sua representação. In: SAQUET, M. A.; SPÓSITO, E. S. (Orgs.). **Território e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2015. p. 13 – 32.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo. Ed. Ática, 1993.

SOUZA, M. J. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 77 – 116. Disponível em: [http://www.geografia.fflch.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio Sueli/2s 2016/CartografiaAmbiental/Modulo 1/Texto 3 O problema da escala.pdf](http://www.geografia.fflch.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio%20Sueli/2s%202016/CartografiaAmbiental/Modulo%201/Texto%203%20O%20problema%20da%20escala.pdf). Acesso em: 13 dez. 2016.

SOUZA, M. J. L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

ZIEGLER, J. **Destruição em massa: geopolítica da fome**. São Paulo: Cortez, 2013.