

AVALIANDO AS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS LOCAIS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL: O CASO DO TERRITÓRIO RURAL DO PONTALDO PARANAPANEMA¹

Luís Antonio Barone²

Anderson Antonio Silva³

Everaldo Santos Melazzo⁴

Resumo: Este artigo analisa as instituições voltadas para o desenvolvimento territorial rural presentes no Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema (oeste do Estado de São Paulo). Com o reconhecimento da chamada abordagem territorial do desenvolvimento, o governo federal, notadamente a partir de 2003, desenvolve um conjunto de programas e estratégias que desenharam no país novos territórios. A partir de um projeto de pesquisa financiado pelo CNPq, com aporte de recursos da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA), foram construídos indicadores que avaliam as capacidades institucionais instaladas nos territórios, sobretudo aquelas de base municipal. Oito indicadores foram testados no território do Pontal do Paranapanema: gestão do colegiado, capacidades organizativas, serviços institucionais disponíveis, instrumentos de gestão, mecanismos de solução de conflito, infraestrutura institucional, iniciativas comunitárias e participação. O índice de capacidades institucionais se apresenta no nível intermediário, constatando-se a existência de instituições voltadas para o desenvolvimento rural, mas com baixa incidência nos contextos rurais do território.

1 Este artigo é uma versão modificada e mais completa de trabalho apresentado no 5º. Encontro da Rede de Estudos Rurais, realizado em Belém (PA), de 03 a 06 de junho de 2012.

2 Sociólogo, Professor Assistente Doutor do Departamento de Planejamento, Urbanismo e Ambiente (FCT/UNESP – Campus de Presidente Prudente).

3 Geógrafo, Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da FFLCH/USP e Docente da Fatec de Presidente.

4 Economista, Professor Assistente Doutor do Departamento de Planejamento, Urbanismo e Ambiente (FCT/UNESP – Campus de Presidente Prudente).

Palavras-chave: capacidades institucionais, desenvolvimento territorial rural, Pontal do Paranapanema.

Abstract: This article analyzes the institutions devoted to rural territorial development present in the territory of the Pontal do Paranapanema Citizenship (west of São Paulo). With the recognition of so-called territorial approach to development, the federal government, especially since 2003, offers a wide range of programs and strategies designed in the country new territories. From a research project funded by CNPq, with allocation of funds of the Territorial Development Secretariat (SDT / MDA), indicators were constructed to assess the institutional capacity installed in the territories, especially those of municipal base. Eight indicators were tested in the Pontal do Paranapanema region: collegiate management, organizational capabilities, available institutional services, management tools, conflict resolution mechanisms, institutional infrastructure, community initiatives and participation. The index of institutional capacities is presented at the intermediate level, confirming the existence of institutions devoted to rural development, but with low incidence in rural contexts of the territory.

Key-words: Institutional Capacities, Territorial Rural Development, Pontal do Paranapanema.

Introdução

A abordagem territorial para as políticas de desenvolvimento rural, conquanto seja uma realidade no país, não deixa de ser objeto de análise crítica. Este estudo busca, especificamente, encetar algumas considerações acerca da principal ação de desenvolvimento territorial rural gerida pelo governo federal, a partir dos dados coletados e sistematizados pelo Sistema de Gestão Estratégica (SGE) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério de Desenvolvimento Agrário. As propostas de abordagem territorial do desenvolvimento rural, embora apresentada teoricamente ao país nos anos 1990, apenas no início do Século XXI passam a animar ações (programas e projetos) do governo federal brasileiro.

Desde o primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006), o Brasil conta com políticas públicas de desenvolvimento rural baseadas numa abordagem territorial. O programa “Territórios Rurais” (PRONAT)⁵, sob

⁵ O Pronat foi uma iniciativa ousada ao buscar desenhar/circunscrever territórios de iden-

responsabilidade da então criada Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA) passou a contar, recentemente, com um Sistema de Gestão Estratégica (SGE), um importante banco de dados com o objetivo de construir indicadores de percepção e impacto dos seus projetos. Este artigo se situa no contexto de construção desses indicadores, utilizando os dados coletados no primeiro ciclo de pesquisas realizado no estado de São Paulo. Discute-se os indicadores de capacidades institucionais e gestão do colegiado territorial para o território do Pontal do Paranapanema, como forma de entender/interpretar a disposição dos agentes e das agências voltadas para o tema do desenvolvimento rural regional. Os dados coletados para o SGE possibilitam uma leitura, que deve ser procedida criticamente, dos limites e possibilidades desse jogo de forças estabelecido no contexto em tela.

A realidade regional do Pontal do Paranapanema - extremo oeste paulista - apresenta, sem dúvida, grandes desafios para um desenvolvimento sustentável e substantivo. Com uma ocupação que data do final do século XIX, o Pontal do Paranapanema revela, em seu histórico fundiário, o mais conhecido caso de grilagem de terras do país (LEITE, 1999). Apesar da flagrante irregularidade que cercou a ocupação daquele território, seu desenvolvimento econômico sempre esteve diretamente ligado aos empreendimentos agropecuários ali instalados. Primeiro, o café, depois o algodão e – a partir dos anos 1970 – a exploração da pecuária extensiva de corte, culminando, mais recentemente, com a introdução e generalização da cultura canavieira.

Ressalvando pequenas intervenções oficiais, sobretudo através de reassentamentos de população atingida pelo impacto de barragens, somente a partir dos anos 1990 é que essa região irá ser palco de abrangentes iniciativas de assentamento rural do Estado, publicamente reconhecida, a partir de então, pelos conflitos fundiários e pela forte intervenção do governo estadual na promoção de assentamentos de trabalhadores rurais (FERNANDES, 1996). Mais de cem projetos de assentamentos e milhares de famílias assentadas: esta é a população-alvo das políticas da SDT/MDA no Pontal, ao lado de milhares de produtores familiares tradicionais, cuja regularização fundiária só aconteceu na década passada. Região com forte

tidade e tomá-los como base para a discussão e implementação de projetos de desenvolvimento rural. A constituição de colegiados territoriais, reunindo os atores relevantes em cada contexto, além de garantir representatividade, busca gerar/ampliar o capital social e promover melhor qualificação em termos de gestão das ações, sob o controle dos próprios interessados.

presença do capital pecuário de corte, a chamada “terra do Nelore mocho” convive com uma situação de indefinição em sua estrutura fundiária (novas ações discriminatórias estão em andamento na Justiça, o que aponta para novas intervenções do Estado e novos assentamentos) e com uma dificuldade de décadas em superar a estagnação econômica. A presença do MST e de outros movimentos de trabalhadores rurais, pressionando pela cessão de terras para assentamentos, só torna mais instável essa situação.

Neste sentido, projetos de desenvolvimento regional que ignorem a massiva presença de produtores assentados – como as iniciativas levadas a cabo pelo governo estadual nos últimos anos⁶ – estão fadados claramente ao fracasso, além de revelarem características extremamente conservadoras, ao menos com relação às conhecidas iniquidades sociais que marcam a estrutura social e econômica do país.

Com uma importância demográfica e social inegável, as milhares de famílias assentadas estão à margem dessas alternativas de “desenvolvimento”. Ao longo desses anos, os trabalhadores rurais beneficiários dos Projetos de Assentamentos, acabam por construir sua inserção econômica no entorno de forma significativa para as economias locais, mas muitas vezes deficitária para os assentados, sobretudo a partir do incremento da exploração da pecuária leiteira. Dada a importância da população assentada para os municípios mais atingidos pela ação reformista do Estado, o destino dos Projetos de Assentamentos representa um dilema e um desafio para as políticas públicas. A figura 1 (abaixo) representa o território dividido entre seus 32 municípios, com destaque para a presença dos assentamentos em cada um deles.

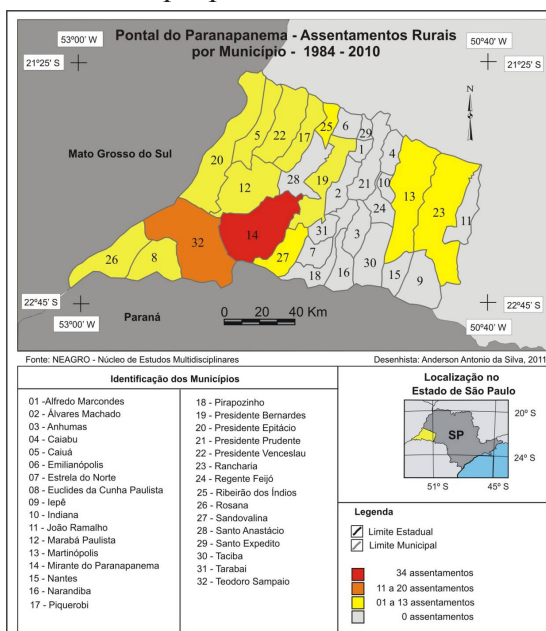
Os assentamentos, experiências inovadoras na gestão econômica e social do território, sem dúvida, expressam tensões que são reveladoras das contradições e possibilidades da chamada agricultura familiar frente ao poder do grande capital agropecuário e agroindustrial, no âmbito do desenvolvimento social no campo paulista (FERRANTE, BARONE, BERGAMASCO, 2008).

Para os projetos de assentamentos implantados no Pontal do Paranapanema, a ação do MDA, através da Secretaria de Desenvolvimento

6 Tratando-se de uma região de terras devolutas, a iniciativa mais imediata de intervenção fundiária cabe ao governo estadual. De fato, nos anos 1990 (sobretudo nos governos Mário Covas – 1995/1998 e 1999/2000) houve ações importantes no sentido de apoio à reforma agrária na região. No decorrer dos anos 2000, no entanto, os sucessivos governos estaduais mudaram o eixo das suas intervenções, deixando de privilegiar a arrecadação de terras e subsequente assentamento de trabalhadores.

Territorial e do Programa Territórios Rurais, possibilitou, mais do que o reconhecimento dessa população como prioritária para uma política de desenvolvimento regional, espaços de participação e negociação institucionalizados, garantindo aos assentados e produtores familiares tradicionais condições de se legitimarem através do diálogo com os Poderes Públicos - numa relação diferente do tradicional e subserviente clientelismo - e aprimorarem suas demandas, qualificando seus projetos e lideranças num debate acerca de um desenvolvimento substantivo.

Figura 1. Mapa dos municípios que compõem o território do Pontal do Paranapanema – com destaque para os assentamentos rurais.



Breve discussão sobre o tema do desenvolvimento territorial rural

A abordagem territorial para as políticas de desenvolvimento tem sua origem em estudos acadêmicos nos anos 1990, logo sendo incorporada pelo discurso oficial – neste período, sublinha-se, sem conseqüências práticas nas ações governamentais. Essa tendência, marcada por estudos sobre redes institucionais “*que permitem ações cooperativas – que incluem, evidentemente, a conquista de bens públicos como educação, saúde, informação - capazes de enriquecer o tecido social de uma certa localidade*”(ABRAMOVAY, 2003, p. 84), não encontrou dificuldade para ser inserido em documentos oficiais, já na gestão FHC (1995 – 2002).

No tocante ao planejamento público das intervenções pró-desenvolvimento rural no Brasil, somente a partir da segunda metade da década de 1990 é que tal enfoque ganha importância decisiva. Segundo analistas da temática, o fundamental nessa nova tendência “é a mudança de prioridade do enfoque produtivista-reducionista para o enfoque da sustentabilidade – um conceito holístico, cuja abrangência envolve os condicionantes ambientais, históricos, sociais, políticos e econômicos, dentre outros” (FLORES, MACEDO, 1999, p. 43).

Quando essa discussão se volta para a realidade dos assentamentos rurais, podemos citar o debate de anos atrás sobre a questão da descentralização das experiências de assentamentos. Esse processo, incipiente e inconstante, buscava retirar encargos do governo federal, sobrecarregando – muitas vezes sem contrapartida definida - as Prefeituras no desenvolvimento de ações institucionais nos P.A.s. No âmbito federal, nesse período, essa problemática começa a aparecer através do debate acerca da “emancipação” dos assentamentos. Na época, teve significativa importância o chamado Projeto Lumiar, embora sua implementação - sobretudo no Estado de São Paulo - acabasse praticamente abortada. Ainda nesse período, mais especificamente a partir do governo transitório de Itamar Franco (1992-1994), algumas mudanças na coordenação das políticas de assentamento passam a privilegiar a chamada agricultura familiar como “*linha estratégica do desenvolvimento rural*” (ABRA, 1994: p. 161). Com isso, a questão do desenvolvimento local começa a ganhar importância na elaboração das políticas públicas nos órgãos responsáveis pela reforma agrária. Buscando estabelecer uma linha de continuidade desde as ações do governo Itamar Franco, o governo FHC aprofunda a atuação do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) em 1996, como um passo primeiro na direção de uma política completa para o setor. Sobre o PRONAF, ressalta-se que sua viabilização no âmbito municipal cobra a organização de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, fórum cujas atribuições foram aperfeiçoadas nos últimos anos.

Reconhecendo que o desenvolvimento de uma política pública para os projetos de assentamentos envolve uma série de dificuldades relativas aos órgãos responsáveis pelos mesmos, aos diferentes níveis de governo (União, Estados e Municípios) e à problemática mais eminentemente política da reforma agrária, qual seja, a forte pressão da mobilização popular e de diversas organizações não governamentais, a criação e fortalecimento de espaços de negociação e articulação de todas as instâncias do poder

público para elaboração e implementação de projetos específicos deveria receber apoio decisivo do governo federal.

Concomitantemente, o privilegiamento da esfera local (municipal e microrregional) é patente no discurso oficial. Trata-se de um “retorno ao território” como base de iniciativas para o desenvolvimento, em substituição a uma perspectiva setorial, ineficaz na promoção da sustentabilidade idealizada. Propostas do governo federal buscando essa direção já estavam presentes nos documentos oficiais desde os anos 1990. A importância da base local para o desenvolvimento sustentável dos P.A.s, propondo linhas de investimentos (via PRONAF), parcerias (termo, a partir de então, substituto do pouco eficiente e burocrático “convênio”) e, acima de tudo, uma série de medidas para a organização local de instituições capazes de acompanhar e suportar a difícil trajetória de consolidação dos assentamentos, no entanto, não tiveram correspondência na efetivação de investimentos e projetos executivos.

Nota-se que essa nova abordagem pretendia dotar o espaço municipal e microrregional de uma capacidade de decisão e monitoramento até então inexistente. No “*Novo Mundo Rural*” (1999) estimulou-se a criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável, responsáveis pela elaboração de um Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável - e de derivados Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos (PDAs) - sob controle dos agentes institucionais locais, como Câmaras de Vereadores, Prefeituras, Sindicatos e outras entidades civis, sempre com a participação de técnicos dos órgãos federais e estaduais voltados para o desenvolvimento da agricultura e reforma agrária (INCRA, Secretarias Estaduais etc.).

São esses planos, elaborados localmente, que idealmente deveriam orientar as ações governamentais em todos os níveis, garantindo um controle local bastante preciso sobre os rumos da dinâmica da produção familiar.

O enfoque local dado pelo “*Novo Mundo Rural*” levou a um minucioso detalhamento de ações a serem desenvolvidas localmente, muito maiores, por exemplo, do que as iniciativas de responsabilidade do governo estadual (uma das esferas do poder público realmente promotora de Projetos de Assentamentos). Se a mudança de governo nas eleições de 2002 fez caducar a vigência do documento citado acima, o mesmo não se pode dizer dos termos aos quais ele se refere no tocante à estratégia para o desenvolvimento dos assentamentos rurais – sobretudo a readequação do chamado “*enfoque territorial*”.

O desenvolvimento do “enfoque territorial” no MDA, hoje

A chegada de uma coligação de partidos liderada pelo PT ao governo federal dinamizou o MDA, ampliando seus instrumentos de ação. Apesar de críticas com relação ao encaminhamento da política de assentamentos (Oliveira, 2006; Sauer e Souza, 2008), o certo é que um conjunto de iniciativas acabou por conformar um campo institucional e ampliou-se o corpo técnico que possibilitou, dentre outras coisas, dar realidade política à abordagem territorial do desenvolvimento rural concebida no período anterior. A reativação da CONAB, a interiorização e reequipamento do INCRA (de notáveis consequências no Pontal do Paranapanema) e, por fim, a institucionalização e operação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), em cujo bojo o Edital sobre Gestão de Territórios Rurais (implementador do SGE) se desenvolveu, são exemplos de um salto qualitativo na política de reforma agrária no Brasil, em curso desde 2004.

Se o número de novos assentamentos, descontadas as realocações e regularizações, não foi superior ao período FHC (OLIVEIRA, 2006), ou se aconteceu um “rebaixamento” do programa agrário de Lula, comparando-se as campanhas de 1989 e 1994 com a de 2002 (SAUER, SOUZA, 2008) - principais argumentos críticos acerca da política federal atual - um investimento muito mais decisivo na agricultura familiar (que abrange, como no caso do Pontal, os assentamentos) gerou resultados sociais e econômicos notáveis para esse segmento.

Para além desses resultados, que podem ser consignados na desonrosa rubrica de assistencialismo, a busca estratégica do governo federal pelo empoderamento desses sujeitos rurais, fomentando a organização de colegiados territoriais, nos quais essa população subalternizada (no caso regional abordado, sobretudo assentados rurais) pode conquistar sua emancipação, é prova de uma mudança de postura com consequências nada desprezíveis. A gestão de territórios rurais torna-se, portanto, estratégica para uma transformação política de longo alcance, no sentido de maior democratização política e econômica, justamente nas regiões mais carentes do país.

A recuperação do histórico das discussões acerca de uma mudança de perspectiva sobre o desenvolvimento rural, valorizando-se aquilo que se convencionou chamar de “abordagem territorial”, apenas revela o acúmulo teórico com o qual o Ministério do Desenvolvimento Agrário pôde trabalhar a partir do início do governo Lula (2003), desenhando uma política de desenvolvimento territorial. A concorrência, de forma decisiva

neste período (governo Lula), de atores políticos comprometidos com a reforma agrária e a superação da pobreza rural crônica garantiu tanto um aprofundamento dessas discussões, como também a concretização de um programa federal para a promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, que passou a ser implementada a partir de 2004.

Segundo documento oficial do MDA, em sua primeira fase, o programa teve por objetivos “*promover e apoiar iniciativas das instituições representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável nos níveis de qualidade de vida da população rural*” (MDA-S-DT, 2004, s/pág.). Para atingir tal meta, propôs-se: 1) o fortalecimento das redes sociais de cooperação dos territórios, com ênfase para aquelas que articulam assentados, agricultores familiares e populações tradicionais; 2) o planejamento e gestão social desses territórios; 3) iniciativas fomentadoras da diversificação e dinamização econômica e; 4) uma articulação entre várias políticas públicas, para que tal iniciativa alcance a multidimensionalidade do desenvolvimento sustentável - econômica, sócio-cultural, político-institucional e ambiental (MDA-SDT, 2004). A priorização regional dos territórios teve por base a atuação do MDA (por isso a valorização dos segmentos descritos acima), definindo “*territórios rurais*” como aqueles territórios nos quais “*explícita ou implicitamente*” apresenta-se a “*predominância de elementos rurais*”, mesmo compreendendo os espaços urbanizados das “*pequenas e médias cidades, vilas e povoados*” (ATLAS TERRITÓRIOS RURAIS, 2004, p.10).

A evolução do programa, com a implementação, em todo o país, de um número crescente de territórios prioritários para a atuação do MDA/SDT, com seus colegiados territoriais representativos e um sem-número de ações em desenvolvimento aponta, naturalmente, para a necessária sistematização de todas essas iniciativas, coletividades e demandas. Daí a formação do “*Sistema de Gestão Estratégica – SGE, que contribuirá com os processos de gestão de informação e conhecimento e a comunicação dentro dos processos e fluxos de decisão que compõem o complexo esquema da política de desenvolvimento rural com enfoque territorial*” (MDA/SDT, s/d., pág. 3).

Com o SGE, a SDT/MDA procura articular três tipos de atores, fundamentais para a qualificação da (auto)gestão da “*formulação, execução e controle social*” das políticas e projetos territoriais. O primeiro é o agente público estatal, conformado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial-S-

DT. O segundo grupo é composto pelos atores territoriais, a sociedade civil em projeção num dado espaço geográfico. Nesse grupo encontram-se os agentes públicos locais, regionais e federais e as organizações representativas, conformados no Colegiado Territorial, além das instituições parceiras e as bases de serviços. A partir deste nível, operam, também, as Células de Acompanhamento e Informação (CAI): por fim, o terceiro grupo de atores, que reúne os pesquisadores (a Universidade, portanto), outros gestores públicos e a população em geral.

Capacidades institucionais

A definição de capacidades institucionais utilizada neste texto é dada pelo documento⁷ de referencia intitulado Sistema de Gestão Estratégica, publicado pela Secretária de Desenvolvimento Territorial, e que denife o termo como:

“as condições e recursos e recursos disponíveis às estruturas organizativas do Território - considerando seu arranjo político-institucional - e às organizações autônomas da sociedade civil e de representação estatal/social, para a gestão social das políticas públicas, bem como para a execução dos seus projetos (BRASIL, 2011, s/p).

O Índice de Capacidades Institucionais (ICI), conforme elaborado pelo Sistema de Gestão Estratégica, comporta 8 indicadores. Destes, seis são referentes especificamente aos contextos municipais ou, mais restritamente, à ação das Prefeituras Municipais. Apenas os indicadores “gestão dos colegiados” e “participação” vão usar informações mais amplas – não fornecidas exclusivamente por agentes do poder público municipal.

O âmbito local, portanto, é especialmente importante para aquilo que metodologicamente o SGE constituiu como componentes do ICI. E isso pode ser comprovado, por exemplo, pelo fato de que a imensa maioria dos recursos de investimento liberados pela SDT (PROINF) tem as Prefeituras Municipais como proponentes e executoras. No contexto do Pontal do Paranapanema, as Prefeituras tem recursos limitados, porém buscam se qualificar para essa difícil mediação. Em termos econômicos, a

7 Documento disponível no endereço: http://sge.mda.gov.br/sge/doc/SGE_documento_referencia.pdf

região é caracterizada por uma forte polarização urbana, representada pela capital regional que é Presidente Prudente, município que concentra quase metade da população do território. Observa-se, também, que os municípios mais a leste, saindo do Pontal (vide figura 1), têm melhores condições de infraestrutura – notadamente a malha rodoviária – e acesso a mercados, por sua posição geográfica em direção a outras cidades médias do Estado.

Conforme pode ser verificado a partir do Quadro 1 e Figura 1, o Índice de Capacidades Institucionais - ICI⁸ do território do Pontal do Pontal do Paranapanema apresenta-se na faixa média (0,457), um pouco abaixo do que seria o centro da graduação do indicador (0,5). Esse índice “médio” acaba definindo o ICI de todos os 32 territórios pesquisados pelo SGE. No caso do Pontal do Paranapanema, pesa positivamente, nesse índice, as dimensões que avaliam mais a instalação e condições das estruturas institucionais (instrumentos de gestão, com 0,67; e infraestrutura institucional, com 0,71 - o mais alto valor desse indicador). Por outro lado, a avaliação da capacidade de “solução de conflitos” é a dimensão com o menor valor (0,30), seguida de perto pela avaliação dos “serviços disponíveis” (0,35) e a dimensão “participação” (0,38). A mais imediata tendência possível de ser deduzida desse conjunto é a de que, apesar de haver instituições voltadas para o desenvolvimento das populações rurais no Território, essas apresentam pouca eficiência ou funcionalidade. Em outros territórios, notadamente aqueles cobertos pelo SGE na região Sudeste⁹, haveria um maior déficit na estrutura institucional, notadamente aquela mantida pelas Prefeituras.

8 O índice de capacidades institucionais é obtido a partir de ponderação de variáveis levantadas em questionários específicos aplicados junto a agentes qualificados das Prefeituras Municipais, membros dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERs) e beneficiários dos projetos de investimentos – PROINF.

9 No Sudeste, além do território do Pontal do Paranapanema (aqui analisado), o SGE cobre também mais quatro territórios rurais do Estado de Minas Gerais.

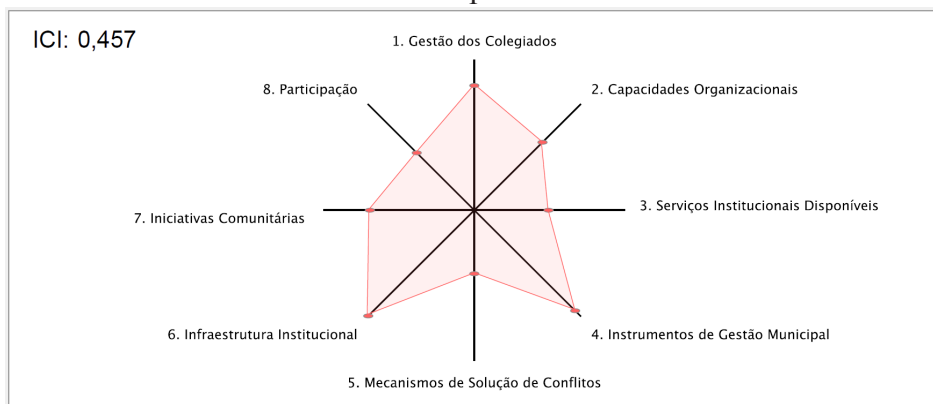
Quadro 1. Capacidades institucionais – Pontal do Paranapanema

Indicadores de Capacidades Institucionais	0,457	Médio
1. Gestão dos Colegiados	0,593	Médio
2. Capacidades Organizacionais	0,457	Médio
3. Serviços Institucionais Disponíveis	0,352	Médio Baixo
4. Instrumentos de Gestão Municipal	0,676	Médio Alto
5. Mecanismos de Solução de Conflitos	0,302	Médio Baixo
6. Infraestrutura Institucional	0,711	Médio Alto
7. Iniciativas Comunitárias	0,495	Médio
8. Participação	0,386	Médio Baixo

Legenda:
 0,00 - 0,20 = Baixo
 0,20 - 0,40 = Médio Baixo
 0,40 - 0,60 = Médio
 0,60 - 0,80 = Médio Alto
 0,80 - 1,00 = Alto

Fonte: Sistema de Gestão Estratégica - SGE, 2011.

Figura 2. Biograma - capacidades institucionais - Pontal do Paranapanema



Fonte: Sistema de Gestão Estratégica - SGE, 2011.

Tendo em vista interpretar melhor as tendências apontadas pelo ICI, apresenta-se, a seguir, um exercício construído a partir do estudo dos Conselhos Municipais, avaliação das formas e instituições de Assistência Tecnológica e promoção de desenvolvimento econômico, bem como informações referentes à participação (todos itens constantes dos questionários aplicados para o banco de dados do SGE).

A institucionalidade governativa inaugurada pela Constituição de 1988 apresenta, como grande inovação, a busca por uma maior participação social, a partir do estabelecimento de um conjunto de novas estruturas consultivas assessorias aos Poderes Públicos. Os conselhos municipais são

produto direto desse novo ordenamento institucional.

Entre os diferentes Conselhos, chama a atenção a incontestável prevalência, nos municípios do Pontal, dos Conselhos de Saúde. No Pontal, 100% dos 32 municípios informaram que têm Conselhos de Saúde atuantes¹⁰. Um elemento importante para entendermos essa situação é o fato de que os Conselhos de Saúde têm funções deliberativas, para além de consultivas, sendo imprescindíveis para a gestão municipal do Sistema Único de Saúde (SUS). Essas atribuições diferenciadas praticamente obrigam os municípios a terem Conselhos de Saúde.

Por outro lado, buscando uma comparação entre os conselhos mais diretamente vinculados ao tema do Desenvolvimento Territorial Rural, observa-se uma maior presença, no Território, tanto dos Conselhos de Meio Ambiente (90% dos municípios os têm) quanto dos Conselhos de Segurança Alimentar (existentes em 78% dos municípios)¹¹, frente aos 75% de atuação de Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável nos municípios. No primeiro caso, cita-se um programa específico do governo estadual, intensamente difundido no Pontal, voltado para a questão ambiental (Programa “Município Verde”, da Secretaria de Estado do Meio Ambiente), como elemento que dá certo destaque aos Conselhos Municipais do Meio Ambiente. Da mesma forma, políticas específicas, como a da merenda escolar, também estimulam conselhos como os de Segurança Alimentar.

Quando avaliamos esses mesmos números no contexto nacional, o CMDRS é mais prevalente nos municípios (também com 75%) que os conselhos do Meio Ambiente (46%) e de Segurança Alimentar (49%).

Quando se avalia o nível de controle que esses organismos exercem, considerando-se um universo de 661 municípios (em 31 territórios acompanhados), avalia-se, tanto na escala Pontal quanto no Brasil, que o nível de controle realizado pelos Conselhos Municipais é muito forte. Ressalta-se, como um possível viés de opinião, que as informações foram prestadas, majoritariamente, pelos próprios prefeitos.

10 Foi notável a informada ausência, nos municípios do Pontal, de “Conselhos da criança e adolescentes”. Avaliamos como hipótese, que os informantes preferiram não associar essa instituição (o Conselho Municipal, especificamente) aos conhecidos “Conselhos Tutelares” e/ou os Conselhos Municipais de Assistência Social, esses sim, bastantes presentes nos municípios.

11 Nota-se a distinção entre os Conselhos de Segurança Alimentar (bastantes presentes) e os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (presentes em apenas 10% dos municípios). No entanto, consideramos que as atribuições desses dois órgão podem se sobrepor em inúmeras situações.

Alguns instrumentos, como o cadastro de imóveis por exemplo, fazem-se mais presente na região do Pontal do que nos demais territórios. As Prefeituras do Pontal que contam com Secretarias voltadas para o desenvolvimento rural, quase sempre têm (em 91% dos casos) quadros técnicos específicos.

Por outro lado, são apontados para o Pontal, uma baixa presença de serviços de apoio tecnológico para os produtores. Há uma discrepância entre esta última informação - altamente negativa, com 41% dos inquiridos respondendo que “*não existem instituições de prestação de serviços tecnológicos*” - e os mais de 90% de afirmações acerca da existência das Secretarias de Desenvolvimento Rural com quadros técnicos permanentes.

É possível que a subestimação se deva a um certo consenso de que faltam assistência e apoio tecnológico aos produtores rurais do território por parte dos poderes públicos Estadual e Federal. Pode-se, apenas apontando serviços públicos, enumerar, além das Secretarias Municipais, os Grupos Técnicos de Campo da Fundação ITESP, a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral - CATI (ambos órgãos do governo estadual) e os escritórios técnicos do INCRA, como instituições promotoras de serviços técnicos para o desenvolvimento rural, presentes de forma relativamente abrangente no Pontal. No entanto, essa ambiguidade na informação pode, tão somente, ratificar a tendência, acima apontada, de que existe uma institucionalidade, mas ela não consegue ser eficaz na promoção dos serviços para o desenvolvimento rural.

Ainda sobre a estrutura institucional, é notável a relativamente baixa presença de secretarias de planejamento: pouco mais de 50% dos municípios do Pontal as têm, contra exatos 50% no levantamento feito para o conjunto dos territórios pesquisados pelo SGE.

Os dados revelam que, na solução de conflitos, a presença de prefeitos e vereadores têm um posição bastante legítima, o que aponta para a importância dos agentes do poder local na realidade da população estudada. As iniciativas sem apoio governamental que mais estão presentes no Pontal são os chamados “projetos sociais” – que mais mobilizam a ação comunitária (24% das ocorrências citadas), seguidos por iniciativas de caráter ambiental (22% das ocorrências citadas) e, somente então, projetos comunitários de produção (20% das ocorrências citadas). Paralelamente, ações da sociedade civil, no contexto “Brasil”, focam mais os âmbitos da produção (22% das ocorrências informadas), seguidas de perto por ações (projetos) sociais e culturais (ambos com 19% de citações). Como

prevalente no caso dos “projetos sociais”, as organizações religiosas detêm uma importante fatia da mobilização comunitária. Uma cada vez mais disseminada consciência ambiental, por sua vez, tem mobilizado a sociedade civil no Pontal, mais do que as iniciativas dos produtores rurais.

É significativo que no Pontal do Paranapanema, cujo território rural foi instituído muito em função da sua conflitividade social e do ativismo público do MST (Carter, 2009), pouquíssimas manifestações sociais ocorreram recentemente (em 6 municípios, ocorreram alguma manifestação de protesto). Uma possível subestimação dessa informação, devido a um viés dos informantes, se existe, não deturpa esse contexto de desmobilização civil (um “descenso da luta” na avaliação de lideranças do MST).

A integração institucional no território enfrenta vários desafios, além da muito conhecida “visão setorial”, pouco integrada territorialmente, da qual falam os estudiosos. Os bloqueios políticos do Pontal do Paranapanema, um contexto claramente dividido entre agricultura familiar (sobretudo a estabelecida pela reforma agrária) e movimentos sociais de um lado e os setores da agricultura patronal, de outro, compõem um desafio extraordinário para um projeto de desenvolvimento territorial homogêneo e consensual. Essa situação ajuda a caracterizar a baixa funcionalidade institucional, que apesar de sua complexidade, é a tendência mais evidente no biograma específico das “capacidades institucionais” (Ver Quadro 1 e Figura 2, acima).

A Gestão do Colegiado no Pontal

Os dados sobre gestão de colegiados é resultado da resposta de 40 questionários direcionados a membros das diferentes representações, entidades do poder público e da sociedade civil, que compõem o Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Pontal do Paranapanema - CODETER. Analisar os dados sobre a gestão do colegiado territorial busca, neste estudo, integrar esse coletivo representativo dos atores territoriais às capacidades institucionais do território. A participação e os mecanismos de reunião e deliberação podem ou não ser vetores de ampliação de capital social, potencializando as capacidades institucionais do território.

A respeito da forma a partir da qual se realiza a seleção e a eleição dos membros do Colegiado no Pontal, 62,50% informaram que ela é feita por convocatória aberta para eleição de representantes; 55% por meio de

convite direto a organizações selecionadas e 35% por meio de convite pessoal. Boa parte dos entrevistados não se lembravam da data de criação do Colegiado, indicativo da frequência relativamente alta de renovação dos membros que participam do CODETER.

A participação dos distintos atores territoriais, em termos de sua capacidade de decisão aponta para a alta (nível 4) e muito alta (nível 5) capacidade de decisão para representantes da agricultura familiar, dos movimentos sociais, sindicatos e representantes de entidades colegiadas. Paralelamente o governo federal (capacidade “muito alta”) e os municipais (capacidade “alta”) também tem voz ativa no Colegiado, mais que os representantes do governo estadual, avaliados no nível “médio”. Essa diferença no empenho dos três níveis de governo pode ser explicado por dois fatores: 1) a identificação desse espaço como produto de um programa federal; e 2) o divórcio político entre os governos federal e estadual. Reitera-se que o colegiado territorial do Pontal convive com outro colegiado regional, composto por Prefeituras, hegemonizado por representantes políticos do governo estadual (União dos Municípios do Pontal - UNIPONTAL).

Alternadamente, “desenvolvimento agropecuário” e “projetos” estão entre a primeira e segunda posição nos temas mais abordados pelo colegiado. Nesta ordem, os problemas que mais prejudicam o desempenho do Colegiado, na opinião dos respondentes são: “baixa participação dos produtores”; “pouca participação dos gestores públicos”; “Colegiado não ser ouvido em outras instâncias” e “baixa capacidade técnica de avaliação”.

Em relação ao papel do Colegiado na elaboração do diagnóstico territorial, 67,50% responderam que participaram das oficinas de discussão para sua formação; 60% da concepção e elaboração e 45% da revisão do diagnóstico. Quando questionados se foi elaborado algum documento que contenha a visão de longo prazo do território (visão de futuro), 42,50% respondeu que sim, 40% que não sabe e 17,50% que não. Ou seja, somando-se as porcentagens das variáveis “não sabe” e “não”, aferimos que mais da metade das pessoas (57,5%) que participam do Colegiado territorial do Pontal não têm conhecimento sobre tal documento.

Ao serem arguidos sobre o papel desempenhado pelo Colegiado na elaboração da visão de futuro do território, 52,50% informou que “participou das oficinas de discussão para sua elaboração”; 47,50% “participou na concepção e elaboração” e 35% da “revisão do documento”.

Levando-se em consideração que os dados em análise tem como

origem os mesmos entrevistados, notamos que os dados revelam um paradoxo, pois, ao passo que 57,50% dos respondentes informaram não ter conhecimento sobre a existência de documento com a visão a longo prazo do território, verificamos, por outro lado, que 52,5% informaram que participaram das oficinas que deram origem a tal documento.

Há um imenso campo crítico com relação a essas ações de planejamento. Além desse constatado paradoxo de participação na elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (ou PTDRS - o documento que traz a “visão de futuro” para o território), verifica-se, nos indicadores de avaliação dos projetos, que nenhum projeto de investimento realizado no Pontal estava previsto no referido plano. A eficácia dessa mobilização para o planejamento, como um estimulante da qualificação dos atores e aumento do capital social, fica como uma forte interrogação para os gestores do programa.

Do ponto de vista dos mecanismos utilizados para tomada de decisão no Colegiado, tanto na escala Pontal quanto Brasil, os dois mecanismos apontados pelos respondentes como mais utilizados foram: “votação por maioria”, com 85% e 79,77% respectivamente; e “acordos por consenso”, com 55% e 49,27%. O terceiro mecanismo considerado mais importante na escala Pontal, com 20%, foi a “defesa de cada membro do colegiado dos seus próprios interesses e iniciativas”, ao passo que, na escala Brasil, essa posição é ocupada pela “articulação entre grupos ou blocos de interesse”, com 23,76%. Verifica-se, aí, que, embora haja uma tendência em se agir de forma unilateral, prevalecem as formas mais democráticas (votação ou consenso) de deliberação.

Sobre as ações desenvolvidas pelo Colegiado para a gestão dos projetos de desenvolvimento territorial, o conjunto dos entrevistados considerou que a “priorização e seleção de projetos com base em critérios técnicos”, a “avaliação interna de mérito” e “análise de viabilidade técnica dos projetos” são as ações mais importantes desenvolvida pelo Colegiado.

Entre os temas que os membros do Colegiado mais receberam capacitação, destacam-se “elaboração de projetos” (57,50%); seguido da “elaboração de planos de desenvolvimento” (50%) e “desenvolvimento territorial”, com 42,50%. Na escala Brasil, os membros do colegiado responderam que o maior número de capacitações foram sobre “planejamento participativo” (40,69%), seguidas de “capacitações sobre elaboração de projetos” (40,64%) e “desenvolvimento territorial”, com 40,22%. Essas respostas apontam para a importância da capacitação em elaboração de

projetos (item sempre muito presente nas ações dos colegiados).

Concluindo

Os desafios revelados pelas análises dos dados do SGE apontam para limitações e potencialidades do programa Territórios Rurais. Dois deles foram especialmente ressaltados e merecem um ligeiro aprofundamento nesta conclusão.

Nos indicadores “acesso aos programas governamentais”, “acesso a crédito” e “acesso a assistência técnica”, componentes da dimensão “fatores do desenvolvimento” do Índice de Condições de Vida (ICV¹²), obtêm-se, no Pontal os menores escores (todos classificados como “baixo”). Considerando que, além dos programas governamentais em geral, crédito rural e assistência técnica também são fundamentalmente ofertados por políticas públicas, mediados por instituições específicas, caracteriza-se uma disfuncionalidade.

A discussão tratando especialmente dos serviços tecnológicos identifica uma ambiguidade entre a presença bastante disseminada de Secretarias de Desenvolvimento Rural nos municípios, inclusive com corpo técnico permanente e, simultaneamente, uma recorrente opinião de que não há (ou há poucos) órgãos de serviço tecnológico no território. Uma maneira de explicar esses dados divergentes, colhidos na mesma entrevista, seria assumir o descompasso entre a existência de organismos de apoio técnico e sua baixa eficiência na ponta demandante (o produtor rural, especialmente o de base familiar). Essa ambiguidade na informação ratificaria a tendência de que existe uma institucionalidade, mas ela não consegue ser eficaz na promoção dos serviços para o desenvolvimento rural.

Na direção empreendida nas ações do CODETER, considera-se que os representantes do governo federal têm mais poder de decisão, seguidos dos movimentos sociais, dos sindicatos, das associações de agricultores familiares e Prefeituras. Mesmo propugnando um alto controle social, há uma consciência (muitas vezes redutora) de que se trata apenas de um programa federal. As parcerias com as Prefeituras e os segmentos da agricultura familiar e movimentos sociais são efetivas, com destaque para a busca por desenvolvimento econômico - conforme já identificado acima.

De fato, o baixo montante de recursos investidos pode ajudar na

12 O índice de condições de vida (ICV) é uma síntese de indicadores construídos a partir de um questionário de percepção aplicado numa amostra da população rural do território.

explicação da baixa participação de gestores (como os prefeitos, que tendem a investir em alternativas com maior potencial financeiro) e mesmo da rotatividade dos representantes de produtores (não valeria a pena o esforço e o tempo perdidos). Num levantamento feito no banco de dados do SGE (quadro 2), verifica-se que foram investidos (PROINF), em nove anos, mais de R\$ 4.635.000,00 no território. Metade dos 32 municípios foram contemplados, com maiores volumes de recursos justamente para aquelas localidades que concentram mais assentamentos no território (Mirante do Paranapanema e Teodoro Sampaio). Fazendo uma média simples, tem-se um investimento de R\$ 16.000,00/ano/município para os 32 municípios, ou 32 mil reais para os 16 municípios que efetivamente tiveram investimentos. De uma forma ou de outra, trata-se de valores, sem dúvida, pouco atraentes para as demandas reconhecidas para as populações rurais do território.

Quadro 2. Pontal do Paranapanema - ranking dos municípios que receberam investimentos da sdt/mda - 2003-2011

RANKING	MUNICÍPIO	Nº PROJETOS*	VALOR DO INVESTIMENTO	%	VALOR MÉDIO POR PROJETO
1º	Mirante do Paranapanema	6	1.034.577,19	22	172.429,53
2º	Teodoro Sampaio	7	992.507,13	21	141.786,73
3º	Presidente Venceslau	5	515.012,40	11	103.002,48
4º	Presidente Epitácio	4	332.542,40	7	83.135,60
5º	Rancharia	4	321.946,00	7	80.486,50
6º	Sandovalina	3	295.492,00	6	98.497,33
7º	Euclides da Cunha	2	165.565,42	4	82.782,71
8º	Iepê	1	172.550,00	4	17.2550,00
9º	Caiuá	1	122.220,00	3	12.2220,00
10º	Martinópolis	2	153.288,00	3	76.644,00
11º	Santo Expedito	2	128.503,89	3	64.251,94
12º	Anhumas	1	103.000,00	2	103.000,00
13º	Estrela do Norte	1	70.000,00	2	70.000,00

14°	Presidente Bernardes	1	114.166,00	2	114.166,00
15°	Marabá Paulista	1	56.925,42	1	56.925,42
16°	Santo Anastácio	1	56.948,70	1	56.948,70
TOTAL		42	4.635.244,55	100	110.362,96

Fonte: Sistema de Gestão Estratégica – SGE – Banco de Dados da Caixa Econômica Federal – Relatório 24/08/2011. * Na tabela são considerados os investimentos realizados em todos os tipos de projetos, independentemente da sua situação da obra que pode estar: atrasada, concluída, não iniciada ou normal. **Organização:** Célula do Pontal

Um coletivo, mesmo que articulado a partir de um programa federal, contando com poucos recursos, certamente terá um proporcional baixo impacto frente a outras forças políticas. Considerando o contexto de forte polarização política no Pontal, opondo os interesses dos agricultores familiares aos de uma tradicional oligarquia rural basicamente rentista – hoje buscando aliança com o capital sucroalcooleiro – o programa Territórios Rurais (e o CODETER) logra algo não muito maior que, tão somente, respaldar político-institucionalmente esses segmentos visivelmente menos empoderados.

Neste aspecto, comparando os valores (vistos acima) investidos em 8 anos de PROINF no território, temos que valores liberados pelo BNDES para investimento em uma única planta industrial do setor sucroalcooleiro na região facilmente ultrapassa a marca de 1 bilhão de reais, denunciando uma desigualdade assustadora em termos de magnitude de investimentos. Como extrair do Programa Territórios Rurais, no contexto do Pontal do Paranapanema, a força política para redefinir o sentido do desenvolvimento do Pontal? Trata-se de uma equação de difícil solução.

No entanto, a capilaridade e integração que o programa proporciona, sobretudo nos distintos contextos municipais (embora desigualmente distribuídos), apontam para o desafio – talvez mais realista – de tornar mais eficientes os serviços institucionais disponíveis, de forma a aproveitar melhor uma capacidade institucional já instalada, no sentido de ações pró-desenvolvimento da agricultura familiar (tradicional e da reforma agrária).

Referências

ABRA. Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural no Brasil. Palestra do Presidente do INCRA. Reforma Agrária, **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, Brasília, v.24, n.3, set/dez, 1994.

ABRAMOVAY, R. **O Futuro das Regiões Rurais**. Porto Alegre: EDUFRGS, 2003. 149 p.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. Ministério do Desenvolvimento Agrário /Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2010. Brasília: MDA/SDT. Disponível em: <http://sge.mda.gov.br/sge/doc/SGE_documento_referencia.pdf>. Acesso em: 17 out. 2011.

FERRANTE, V. L. S. B.; BARONE, L. A. **Assentamentos ruraux et pouvoir local**: les tendances de la décentralisation de la réforme agraire. In: CAHIERS DU BRÉSIL CONTEMPORAIN, n. 51/52 (Dynamique familiale, productive et culturelle dans assentamentos ruraux de São Paulo). Paris/FRA, CRBC/EHESS, 2003.

FERRANTE, V. L. S. B.; BARONE, L. A.; BERGAMASCO, S. M. P. P. Os “parceiros” da cana (dilemas do desenvolvimento dos assentamentos rurais em São Paulo). 32º. Encontro Anual da ANPOCS, 2008, Caxambu/MG. In: **Anais...**, Caxambu/MG, 27 a 31 de outubro de 2008.

FLORES, M.X.; MACEDO, M.M.C. Novos Rumos de Desenvolvimento Rural. In: AGUIAR, D.R.D.; PINHO, J.B. (Eds). XXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 1999, Foz do Iguaçu. In: **Anais...**, Foz do Iguaçu, 1999.

LEITE, J. F. **A Ocupação do Pontal do Paranapanema**. São Paulo: Hucitec, 1999.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO/SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. **Atlas dos Territórios Rurais**. Brasília,

MDA/SDT, 2004.

_____ **Referências para o apoio ao Desenvolvimento Territorial.** Série Documentos Institucionais 01 – 2005. Brasília, MDA/SDT, 2004.

_____ **Sistema de Gestão Estratégica – Documento de Referência.** Brasília, MDA/SDT, s/d. OLIVEIRA, A. U. **A “não reforma agrária” do MDA/INCRA no governo Lula.** (Trabalho elaborado para a reunião paralela realizada pela Via Campesina durante a Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural - CIRADRFAO, Porto Alegre-RS entre 7 e 10/03/2006). São Paulo, Instituto Iandé, 2006.

SAUER, S.; SOUZA, M. R. Movimentos sociais na luta pela terra: conflitos no campo e disputas políticas. In: FERRANTE, V.L.S.B.; WHITAKER, D.C.A. (Orgs.). **Reforma Agrária e desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais.** Brasília: MDA; São Paulo: Uniara, 2008, p.53-87.vv