

## POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NOS ASSENTAMENTOS E COMUNIDADES RURAIS: ESTUDO DE CASOS NA ÁREA QUE COMPREENDE O DENOMINADO TERRITÓRIO DA CIDADANIA DA REFORMA/MS

Public Policies and Territorial Development in Rural Settlements and Communities: Case Study in the Area that Comprises the So-Called Territory of Citizenship of Reform/MS

Ana Maria Soares de Oliveira\*

**Resumo:** Este artigo propõe uma análise das políticas públicas voltadas para os assentamentos e comunidades rurais situados no âmbito dos territórios rurais estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Rural – MDA. As reflexões aqui apresentadas decorrem de pesquisa voltada para o estudo do denominado “Território da Cidadania da Reforma”, em Mato Grosso do Sul, visando compreender como a política territorial no Brasil intervém estrategicamente no meio rural se utilizando de um discurso desenvolvimentista.

**Palavras-chave:** Territórios rurais, políticas públicas, desenvolvimento territorial, assentamentos, comunidades rurais.

**Abstract:** This article proposes an analysis of public policies aimed at rural settlements and communities located within rural territories established by the Ministry of Rural Development – MDA. The reflections presented here stem from research focused on the study of the so-called “Reform Citizenship Territory”, in Mato Grosso do Sul, aiming to understand how territorial policy in Brazil strategically intervenes in rural areas using a developmentalist discourse.

**Keywords:** Rural territories, public policies, territorial development, settlements, rural communities.

### Introdução

Para este estudo e análise levamos em consideração o fato de o estado de Mato Grosso do Sul ser palco de constantes disputas territoriais e tensões latentes, envolvendo diferentes sujeitos do processo de produção e reprodução do espaço, tais como latifundiários, capitalistas, camponeses, indígenas e comunidades quilombolas.

Trata-se, pois, de um território com grandes propriedades latifundiárias, forte presença do agronegócio (setor pecuário/cárnico, celulósico, sojicultor, canavieiro, dentre outros), vários assentamentos de Reforma Agrária, territórios quilombolas e, sobretudo terras indígenas marcadas historicamente pela disputa territorial.

É importante considerar também que esse contexto de disputas territo-

\* Doutora em Geografia. Professora adjunta do Curso de Geografia da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) – Unidade de Jardim/MS. E-mail: ageo@uems.br.

riais, decorre do processo de ocupação do território sul-mato-grossense, de apropriação indevida e desordenada de terras públicas e desterritorialização dos povos indígenas, da distribuição de terras para colonização, bem como do conseqüente processo de concentração fundiária no estado.

Ao tratarmos aqui de uma discussão acerca dos territórios rurais, faz-se importante destacarmos inicialmente a nossa compreensão acerca do conceito de território. Assim, partimos da premissa de que o território se trata de uma realidade social definida e delimitada espacialmente por meio de relações de poder, evidenciando por meio dos conflitos de classe, dos enfrentamentos entre os sujeitos dominantes e dominados seu caráter marcadamente político.

Santos (2008), nos remete a pensar o território como o lugar em que desembocam todas as ações da sociedade, sendo também um instrumento de exercício de poder.

Já Raffestin (1993, p. 144), destaca o território como um espaço onde se projeta trabalho, energia e informação, conseqüentemente revelando relações marcadas pelo poder. “[...] É uma produção a partir do espaço, que se inscreve num campo de poder”.

Desse modo, nos questionamos acerca do processo de dominação e de gestão que se efetiva no território. Se considerarmos essa questão sob a perspectiva das estratégias de produção/reprodução e, portanto, de valorização

do capital no espaço, ancoradas nas ações do Estado, no controle social e como as relações se territorializam no espaço não é difícil compreender quem são os agentes dominantes, que controlam e são portadores de ideologias e representações espaciais, capazes de intervir em conformidade com interesses específicos.

Segundo Visú (2013) o discurso do Estado revela que a preocupação do mesmo em ordenar o território visa atender o contexto global. Pauta-se no argumento da historicidade que envolve o espaço e a sociedade, bem como as relações estabelecidas no âmbito da economia mundial. Desse modo, como destaca o autor, o ordenamento territorial nas mãos do Estado se constitui uma “ferramenta para “corrigir”, “direcionar” e “orientar” um modelo de produção de espaços alinhados com as novas tendências de crescimento e de desenvolvimento”. (VISÚ, 2013, p. 47)

No ano de 2003 foi realizado, em Brasília, o evento denominado Bases para uma Proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT, o qual foi organizado, à época, pelo Ministério da Integração. O PNOT se constituiu um marco referencial da política territorial do Estado, o qual tomou como base conceitos de território para instituir a política territorial. Esse acontecimento se desdobrou, nesse mesmo ano, na criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, a qual viabilizou o lançamento do Programa Territórios Rurais, que deu origem ao Programa Territórios da Cidadania (VISÚ, 2013).

Conforme salienta Visú (2013, p.52), esse Programa Territórios Rurais se constituiu a primeira política pública com enfoque territorial implantada até então no Brasil. No início tinha como foco o rural e o local, com ações territoriais exclusivamente de âmbito rural. A partir de 2008, essa política foi ampliada e passou a envolver também o urbano com a criação do Programa Territórios da Cidadania, o qual incorporou o conceito geográfico de território para orientar a política de desenvolvimento de caráter territorial.

Partindo, pois, desses pressupostos, nossa análise tem como foco as políticas públicas criadas e implantadas a partir dos anos 1990, no Brasil, sob o argumento de resolver, por exemplo, questões infraestruturais, de pobreza e geração de renda e, assim promover o desenvolvimento rural. Enfocará de modo mais específico o contexto que favoreceu a criação do Programa Territórios da Cidadania e que originou o “Território da Cidadania da Reforma” em Mato Grosso do Sul.

## As políticas territoriais que originaram o Território da Cidadania da Reforma

Cabe salientar que tanto os debates e discussões no âmbito acadêmico, como as ações dos movimentos sociais e do movimento sindical rural, travadas a partir

dos anos 1980, acerca da constituição de um novo eixo de luta no campo, pautado na perspectiva de construção de um “modelo alternativo” de desenvolvimento rural, desembocaram na criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1997, elegendo assim a agricultura familiar como prática orientadora do desenvolvimento rural.

Desse modo, a abordagem territorial acerca das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural, a qual surgiu no âmbito acadêmico e foi incorporada pelo discurso governista, ganhou efetividade a partir da segunda metade da década de 1990. Nesse contexto, o enfoque das políticas públicas passou a ser a sustentabilidade. Um conceito que leva em consideração os aspectos “ambientais, históricos, sociais, políticos e econômicos, dentre outros” (FLORES e MACEDO, 1999, p. 43 *apud* BARONE; FERRANTE; ALMEIDA, 2010).

Assim, a decisão do governo à época em propor uma política nacional que apoiasse o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais resultou de um processo de acúmulos e de reivindicações de setores públicos e organizações da sociedade civil, que avaliaram como sendo necessária a articulação de políticas nacionais com iniciativas locais e que tivessem uma abordagem inovadora. (GARBIN; SILVA, 2006)

Começaram, então, a ser pensadas alternativas de desenvolvimento voltadas para a melhoria das condições sociais dos grupos que compõem as classes de menor poder aquisitivo, nos quais se incluem os camponeses tradicionais, as comunidades quilombolas, indígenas, extrativistas, ribeirinhas, e os assentamentos rurais. Constitui-se então, em torno desses grupos, o paradigma de discussão sobre a pequena propriedade de base familiar e a necessidade de implantação de políticas públicas que propiciassem desenvolvimento socioeconômico.

A primeira experiência de política pública de adoção do enfoque territorial rural no Brasil pode ser datada em 28 de junho de 1996, mediante o Decreto no 1.946, quando foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Esse programa tinha como objetivo promover o “desenvolvimento sustentável” dos agricultores familiares, aumentando sua capacidade produtiva, gerando empregos e melhorando sua renda (ORTEGA, 2016, p. 31).

O Pronaf oferecia várias linhas de financiamento destinadas aos agricultores familiares, tais como a linha de crédito direto, a de capacitação, bem como a de Infraestrutura e Serviços, caracterizada, segundo Ortega (2016, p.31), como um primeiro ensaio de política pública territorial rural no país.

Os recursos decorrentes dessa linha de financiamento eram destinados à “implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação de infraestrutura

e serviços” (MIOR, 2005, p. 168), com o intuito de proporcionar maior dinamismo à produção familiar e promover o desenvolvimento rural.

Cabe reforçar nesse sentido, que a linha Infraestrutura e Serviços do Pronaf tinha como objetivo eliminar gargalos impeditivos do desenvolvimento rural nas áreas com predominância da agricultura familiar.

[..] Como exemplos de infraestrutura financiável no âmbito do Pronaf, cita-se: rede principal de energia elétrica, canal principal de irrigação, estradas vicinais, armazém e abatedouro comunitário, habitação rural, unidades didáticas etc. [...] Podem ser financiados serviços de apoio ao desenvolvimento rural prestados por entidades públicas ou privadas que contribuam para o fortalecimento da agricultura familiar, como a assistência técnica e extensão rural, pesquisa agropecuária etc. (BRASIL, 2000, p. 13)

Mesmo com os impasses da ação pública num país que historicamente tem favorecido a agricultura patronal e a consolidação desse modelo, que privilegia a produção agroexportadora em detrimento das pequenas unidades de produção familiar, há que considerar que a criação do Pronaf foi um indicativo de mudança no âmbito das políticas públicas destinadas aos assentamentos rurais e a agricultura camponesa de base familiar.

Cabe reforçar que o contexto de criação do Pronaf estava pautado na reflexão dos movimentos sociais em torno da luta pela terra e pela Reforma Agrária, que o mesmo tinha como proposição criar condições necessárias para melhorar a capacidade produtiva dos camponeses, gerar emprego e incrementar a renda e, assim, propiciar qualidade de vida no campo e ampliar o exercício da cidadania. Todavia, na prática não contemplou todas as famílias camponesas, reproduzindo o caráter desigual e excludente do modelo neoliberal.

Importante considerar nesse debate a hegemonia do modelo agrícola neoliberal personificado no agronegócio, um complexo sistema que envolve a agricultura, a indústria, o mercado de *commodities* e financeiro pautado no uso indiscriminado de agrotóxicos e adubos, que atenta contra a biodiversidade, explora a força de trabalho, concentra a terra e a riqueza e subordina a produção camponesa.

Há que se observar por um lado, que no plano ideológico esse modelo apresenta o discurso de desenvolvimento, pautado em um crescimento econômico que privilegia o próprio sistema capitalista, mas que ao mesmo tempo gera pobreza e reproduz desigualdades no campo.

Por outro lado, tem-se uma proposta de desenvolvimento rural que propõe extinguir a pobreza no campo e resolver a questão do acesso a terra e, consequentemente as tensões relacionadas à questão agrária. Todavia, peca por pautar esse acesso a terra nos fundamentos das políticas de desenvolvimento do Banco

Mundial, propondo uma Reforma Agrária de Mercado, que viabiliza o acesso a terra por meio da compra financiada, reforça a perspectiva mercadológica e, conseqüentemente, a propriedade privada da terra.

Observa-se que a transformação produtiva tem como objetivo a integração do território à dinâmica de mercado, com o intuito de adensar as relações mercantis e, com isto, responder ao desenvolvimento enquanto acumulação do capital através do espaço e do tempo. Para isto, o desenvolvimento institucional categoriza a parcela da sociedade que deve ser responsabilizada pelo desenvolvimento – os agricultores familiares pobres, os quais devem ser incluídos na constituição do mercado. Além disso, o enunciado concentra nos processos econômicos todos os esforços para *modificar as regras formais e informais que reproduzem a exclusão dos pobres*, sem atentar ao fato de que esta exclusão não tem origem somente econômica. Este movimento de transformação produtiva se daria, por sua vez, pelo ordenamento territorial, de forma que a localização das atividades econômicas no território possa resultar no arranjo necessário para a maximização da produção e do consumo (GERALDI, 2012, p. 160).

Nesta perspectiva, o que fundamenta as políticas de desenvolvimento do Banco Mundial é o argumento de propiciar à população pobre o acesso ao mercado, de terra e de produção.

Significa dizer que tais políticas de desenvolvimento rural se pautavam na economização da vida camponesa ao estabelecer mecanismos de integração dos sujeitos ao mercado, como se esta fosse a única solução para os problemas que a população rural vivencia.

Cabe observar que Ortega e Mendonça (2007, p. 107 *apud* Geraldi, 2012, p. 165), defendem essa política governista ao dizer que as políticas de desenvolvimento rural do governo de Fernando Henrique Cardoso tinham como objetivo comum enfrentar a pobreza e a exclusão social “com base em um novo referencial de atuação do Estado no campo social”.

Mediante o exposto, faz-se importante observar que o desenvolvimento rural pressupõe ir além dessas políticas neoliberais focadas no crescimento econômico. É preciso buscar formas alternativas de desenvolvimento numa perspectiva mais ampla, que contemplem não só a dimensão produtiva, mas também cultural e ambiental.

A perspectiva é de um modelo de desenvolvimento que possa absorver, onde e quando for possível, o conhecimento tecnológico sem desconsiderar os valores, os conhecimentos tradicionais e locais, bem como a cultura camponesa, em contraposição ao modelo predatório e excludente do agronegócio que produz *commodities* para exportação, sob o comando do capital transnacional.

Trata-se, pois de defender o desenvolvimento rural em consonância com a bandeira de luta dos movimentos sociais de luta pela terra e pela Reforma Agrá-

ria e da Via Campesina, que vise propiciar a soberania alimentar, a cidadania, os direitos humanos, o respeito ao meio ambiente e a diversidade.

Cabe observar, no entanto, que, em se tratando especificamente dos assentamentos rurais, muito se discutiu em termos de descentralização das experiências de assentamentos, pois o intuito era minimizar os encargos do governo federal, e atribuir às prefeituras o papel de desenvolver ações institucionais nos Projetos de Assentamentos (PAs).

Assim, as propostas do governo federal e as políticas interinstitucionais para contemplar as esferas locais (municipal e microrregional) se constituíram nessa perspectiva desenvolvimentista, tendo como base o território, a exemplo das linhas de investimento do Pronaf e das parcerias gestadas, as quais passaram a dar importância à base local para o desenvolvimento dos projetos de Assentamentos (BARONE; FERRANTE; ALMEIDA, 2010).

Segundo Geraldi (2012, p. 166), a partir dessa proposta de descentralização, a territorialização das políticas de desenvolvimento rural no âmbito da municipalização e, portanto, da escala local, provocou uma competição entre os municípios na busca por recursos públicos e privados.

Dentre os programas dessa natureza podemos citar como exemplo, os Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads), criados no âmbito do Programa Fome Zero. Cujo enfoque territorial foi enaltecido como uma alternativa para o desenvolvimento de municípios com predominância da agricultura familiar.

Todavia, ao citar Melo (1996, p. 15), Geraldi (2012) faz uma crítica a essa proposta de descentralização, salientando que a mesma em vez de promover a democracia e as identidades territoriais, acabou convertendo as questões relacionadas à desigualdade e a concentração de renda em barreiras ao próprio desenvolvimento.

É importante salientar, no entanto, que a definição de uma política especificamente destinada à intervenção e a concepção de território rural teve início em 2003, quando foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do MDA e se efetivou em 2008, com a criação do Programa Territórios da Cidadania.

No que tange aos Territórios Rurais criados no âmbito da Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, cabe destacar que, quando o Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) foi lançado em 2003 contabilizava quarenta territórios aprovados em vinte estados. A pesar da meta estabelecida até 2007 ser de 190 territórios,



em 2012 haviam 164 territórios incluídos no sistema de informações territoriais da SDT (GERALDI, 2012).

Segundo Geraldi (2012, p. 172) apesar de esses territórios possuírem apenas 28,81% da população brasileira, representavam “55,17% da população rural do país, 58,45% dos agricultores familiares e 73,27% das famílias assentadas pela reforma agrária ocupando 58,49% do território brasileiro”, atendendo assim aos critérios de definição pelo programa para a constituição dos territórios rurais.

Para ter acesso aos recursos do Pronaf dentro dessa linha de ação, os municípios tinham que elaborar um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural – PMDR, bem como constituir um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), cuja composição requeria, pelo menos, 50% de representantes daquele segmento social.

Segundo Ortega (2016), os recursos para o financiamento dessas ações estariam disponíveis para aqueles municípios selecionados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável a partir da análise de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), o qual deveria ser aprovado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.

Ao Conselho caberia a realização de um diagnóstico da realidade municipal, bem como a elaboração, a aprovação e a gestão do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS).

Por meio desses Conselhos de Desenvolvimento Rural (CMDR) promovia-se uma atuação participativa, envolvendo camponeses assentados da reforma agrária e suas organizações, para formular políticas que conduzissem à construção de um projeto de desenvolvimento rural.

Nesse contexto foi criado o Programa Território da Cidadania da Reforma pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, com o propósito de dinamizar a agricultura familiar e universalizar programas básicos de cidadania.

## O Programa Territórios da Cidadania

É importante observar que em 2007, o cenário de pobreza no Brasil correspondia a 30% da pobreza latino-americana, com aproximadamente 58 milhões de pessoas inseridas nesta condição. Grande parte desse contingente populacional residia em áreas rurais, e as políticas públicas implantadas pelos governos de enfrentamento à pobreza não davam conta de melhorar este cenário.

A persistência da pobreza rural somada à desigualdade social e regional, no Brasil, estimulou o debate sobre o desenvolvimento rural, bem como acerca do



desenvolvimento territorial, o inserido numa discussão mais ampla em torno do desenvolvimento econômico e da sustentabilidade (MIRANDA; TIBURCIO, 2013).

Assim, cabe reforçar que o conceito de território passou a ser utilizado pelo governo federal para criar políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento territorial para o campo, as quais visavam propiciar a articulação entre os sujeitos sociais inseridos nesse espaço.

Geraldi (2012, p.176), ao citar Hadjimichalis (2008), observa que a centralidade do conceito de território nas políticas públicas atuais, caracteriza a redução de espaço a território, e confunde enraizamento social com relações sociais delimitadas localmente. Destaca ainda que no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável ficou subentendido que a perspectiva de dividir o território nacional em vários territórios visava garantir a territorialização do Estado para facilitar o controle dos bens públicos, da economia, da institucionalidade e da democracia. Para isto fazia uso do discurso de desenvolvimento e de integralização como política para estabelecer um conceito de território em que tudo cabe.

Já os autores Marini; Druciaki; Gazolla; Silva (2020, p. 2620) salientam que os dispositivos que o Estado adota para promover o desenvolvimento nem sempre contemplam a totalidade dos sujeitos. O que significa dizer que este exclui parcela da sociedade de um determinado território que apresenta melhor qualidade de vida e dinamismo econômico. Sendo, pois, o Estado paradoxalmente responsável pelas disparidades sociais e econômicas, o mesmo cria políticas públicas para atenuar os problemas sociais.

A legislação que criou o Programa Territórios da Cidadania – PTC estabelece no parágrafo 2º, que os municípios que compõem os Territórios da Cidadania formam um agrupamento com base em critérios sociais, culturais, geográficos e econômicos, reconhecidos pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidades que ampliam as possibilidades de coesão social e territorial (BRASIL, 2008 *apud* MARINI; DRUCIAKI; GAZOLLA; SILVA, 2020, p. 2620).

Mas o que são os Territórios da Cidadania de fato? Segundo Coniello (2016, p.310), os mesmos constituem um conjunto de municípios, os quais foram unidos levando em consideração o perfil econômico e ambiental dos mesmos, bem como uma coesão social e cultural que possibilitam uma identidade comum. (CONIELLO, 2016, p.310)

Coniello (2016, p.309) salienta que o governo federal criou o Programa Territórios da Cidadania no sentido de superar o “caráter setorial” das políticas públicas para a agricultura familiar (Brasil, 2003, p. 18), e dar um “enfoque territorial” para

a implantação dessa política pública e, desse modo, superar a centralização das políticas territoriais no âmbito dos municípios.

O autor supracitado analisa positivamente a criação de políticas públicas do Estado brasileiro, especialmente as que foram implantadas durante o governo Lula. Ressalta que tanto o Plano Safra da Agricultura Familiar como o Programa Territórios da Cidadania, foram políticas implantadas tendo como meta primordial o combate à fome, à pobreza e à miséria, atribuindo aos camponeses um papel central, como produtores de alimentos e como beneficiários prioritários dessas políticas públicas.

[...] a agricultura familiar teve um papel decisivo nesse processo de desenvolvimento econômico que levou à ampliação do mercado interno, ao revigoração do setor produtivo, a uma ascensão social extraordinária e, em decorrência disso tudo, à inclusão social de milhões de brasileiros, à sensível melhoria da qualidade de vida da população e, conseqüentemente, à dinamização sustentável da economia (CONIELLO, 2016, p.307).

Apesar dos dados de 2001 a 2011, relacionados a condição de vulnerabilidade socioeconômica da população rural no Brasil, a renda nas áreas rurais pobres cresceu 85,5%, em relação a 40,5% nas metrópoles e 57,5% nas demais cidades (NERI; SOUZA, 2012, p. 7; 21 *apud* CONIELLO, 2016, p. 308).

Como já destacado anteriormente, o Programa Territórios da Cidadania (PTC) foi implantado com o objetivo de contribuir para a ampliação das políticas básicas de inserção social por meio da estratégia de criação dos territórios. Assim, em 2008 o governo federal implantou um total de 60 unidades. Em 2009 este número dobrou, passando a constituir 120 territórios.

Esses 120 Territórios da Cidadania, implantados abrangeram um total de 1.852 municípios, os quais abrigaram 46% da população rural brasileira, o equivalente a 13 milhões de pessoas. Em termos de sujeitos sociais contemplados com o programa, dados divulgados pelo MDA revelam que em 2011 o programa beneficiava cerca de dois milhões de agricultores familiares (46%), 525 mil famílias de assentados da reforma agrária (67%), 210 mil pescadores (54%), 810 comunidades quilombolas (66%) e 317 terras indígenas (52%). (CONIELLO, 2016, p. 310).

Todas as regiões brasileiras foram beneficiadas com a criação de Territórios da Cidadania, sendo que o Nordeste foi a região com maior quantidade de territórios, possuindo cinquenta e seis territórios (47% do total), seguido da região Norte com vinte e sete (23%), o Sudeste com quinze (13%), o Centro-Oeste com doze (10%) e o Sul com dez (8%).

Em relação aos recursos disponibilizados para este programa, Coniello (2016, p. 310) destaca que entre 2003 e 2015, foram financiados 8.149 projetos de investi-

mento em infraestruturas produtivas, empregando um total de R\$ 2,327 bilhões em recursos do governo federal.

Do ponto de vista organizativo cada território foi constituído por uma instância deliberativa composta por representantes da sociedade civil (associações, sindicatos, ONGs, cooperativas, etc.) e dos governos federal, estadual e municipal. Esse conselho ficava responsável pela discussão sobre a aplicação dos recursos disponibilizados pelo governo federal para o programa, por meio de projetos previstos no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e aprovado em plenária (CONIELLO, 2016, 310).

Nesse mesmo sentido cabe reforçar que:

No desenho do Programa estão previstas instâncias territoriais e de articulação inter federativa; um nível local, os Colegiados; um nível estadual, o Comitê de Articulação Estadual (CAE); e um nível nacional, o Comitê Gestor Nacional. O CAE congrega gestores municipais, estaduais e federais, por Estado, para monitorar e identificar os gargalos e soluções das políticas públicas em curso nos territórios (BUTTO; BEMERGUY, 2014 *apud* MARINI; DRUCIAKI; GAZOLLA; SILVA, 2020, p. 2621).

Importante destacar também que para a criação dos Territórios da Cidadania foram estabelecidos vários critérios. Dentre esses se destacam a densidade populacional média dos municípios a serem incluídos, a qual deveria estar abaixo de 80 habitantes por quilômetro quadrado, bem como a população média municipal de até 50 mil habitantes. O fato de já se encontrar incorporado ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, foi usado como um dos critérios para incluir territórios ao PTC.

Além disso, vários indicadores sociais foram considerados como critérios, tais como: baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) territorial; alta concentração de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; maior concentração de agricultores familiares vinculados ou não ao programa de reforma agrária, bem como de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; economia pouco dinâmica; convergência com outros programas de governo; concentração de municípios com baixo Índice de Desenvolvimento de Educação Básica/IDEB, dentre outros. (BRASIL, 2008 *apud* RESENDE; SANTOS; SOUZA, 2019, p. 40).

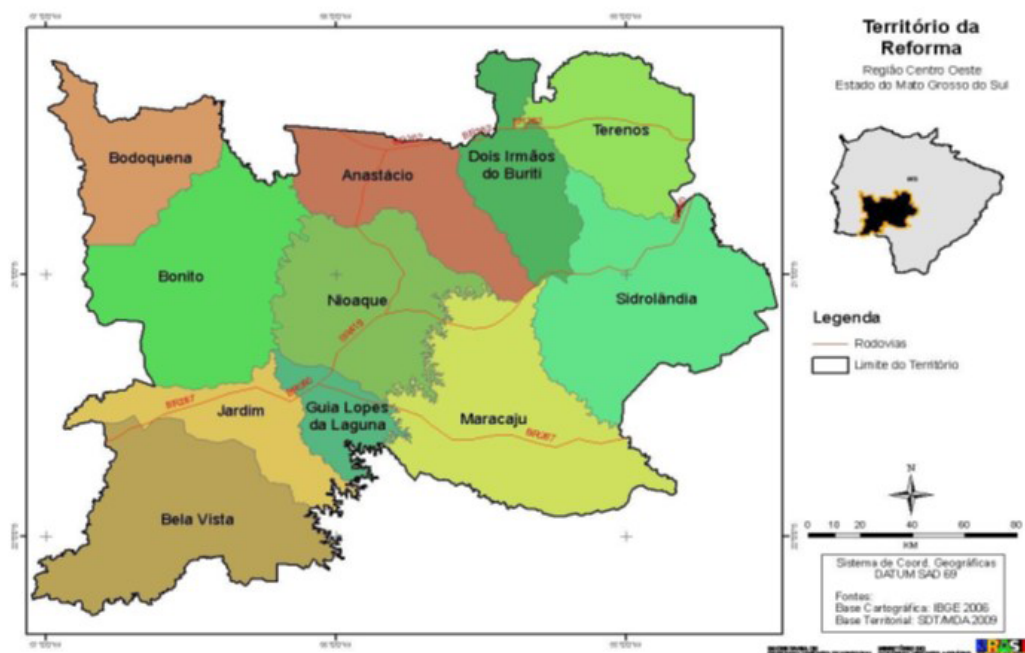
A implantação do PTC propiciou avanços quanto à mobilização dos sujeitos envolvidos, à ampliação das iniciativas e a agregação de novas estruturas de governança. Mas Coniello (2016) ressalta, citando Berdegú e Favareto, (2020), que o plano apresentou dificuldade de entendimento em longo prazo, além de baixa diversificação produtiva dos territórios.

## Os Territórios da Cidadania em Mato Grosso do Sul

De acordo com o Estudo Propositivo para Dinamização Econômica do Território Rural Da Reforma, realizado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário e Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT (2005), o Território da Reforma em Mato Grosso do Sul foi implantado numa área correspondente à 2.057.934 hectares, o que equivale a 6,7% da área total do estado (Figura 1).

Conforme demonstrado na Figura 1, o Território da Cidadania da Reforma-MS, objeto do estudo que originou este artigo, é formado pelos municípios de Anastácio, Bela Vista, Bonito, Dois Irmãos do Buriti, Guia Lopes da Laguna, Jardim, Maracaju, Nioaque, Terenos, Bodoquena e Sidrolândia, que juntos configuram uma área de 38.498,00 Km<sup>2</sup>.

**Figura 1** – Composição e Localização do Território da Cidadania da Reforma.



Fonte: CAMEPÃO; QUEIROZ; RAMOS, 2012.

No item anterior nos referimos aos critérios utilizados para a criação dos Territórios da Cidadania e, em Mato Grosso do Sul não foi diferente. O Estudo Propositivo considerou para a criação do “Território da Reforma” o índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios componentes do território. Na ocasião, o IDH do Território da Reforma era de 0,736, abaixo do IDH do estado de Mato Grosso do Sul, o qual correspondia a 0,778.

O Estudo apontava à época que dos três indicadores utilizados para compor o IDH, a renda era o indicador que apresentava os menores valores conduzindo para baixo o IDH do território. Entre os municípios que compunham o território, Dois Irmãos do Buriti era o que apresentava os menores índices.

Nesse sentido, conforme Visú e Souza (2020, p. 196), tanto no caso do PRO-NAT como do PTC, a delimitação dos territórios ocorreu por meio do agrupamento de municípios com a presença de agricultores familiares, comunidades indígenas, quilombolas e de pescadores. Somado a esses critérios considerou também características culturais e o IDH desses municípios.

Dados do IBGE, levantados em 2000, revelavam que dos 32.177 domicílios existentes no Território da Cidadania da Reforma naquele período, 29,0% encontravam-se em situação de pobreza, portanto acima do índice estadual que era de 21,8%. Dentre os municípios que constituíam o território, Guia Lopes da Laguna foi o que apresentou o maior índice de pobreza, 38,5%.

Outro aspecto levado em consideração refere-se à estrutura fundiária existente no território. Conforme dados apontados pelo Estudo Propositivo para Dinamização Econômica do Território Rural Da Reforma, realizado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário e Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT (2005, p. 33) 83,34% da área do território era ocupada por propriedades acima de 500 hectares, 14,22% por propriedades acima de 50 a 500 hectares e, apenas 2,44% por propriedades de até 50 hectares.

Além da predominância da pecuária e das lavouras temporárias, nas últimas duas décadas vários projetos de assentamentos da reforma agrária, foram implantados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), nos municípios componentes do território. Em função disso o mesmo recebeu a denominação de “Território da Reforma”.

O território possui uma população de 212.294 habitantes, sendo que desse total, 56.429 (26,58%) vivem na área rural. Possui ainda 8.505 agricultores familiares, 9.019 famílias assentadas, 05 comunidades quilombolas e 06 terras indígenas.

É expressiva a presença de agricultores familiares tradicionais no território. Todavia com a implantação de projetos de assentamentos, seja do INCRA ou do governo do estado, nos municípios do território, a partir das décadas de 1980, 1990 e 2000, o número de assentamentos aumentou. Os municípios de Nioaque e Sídrolândia são os que apresentam maior concentração de assentamentos no âmbito do Território da Reforma, sendo que o município de Nioaque concentra ainda, juntamente com o município de Maracaju o maior percentual de famílias assentadas da região, 63,27%.

O Estudo Propositivo (2005, p. 44) revela ainda que existem no Território da Reforma 5.184 indígenas distribuídos em 1.153 aldeias. Dentre estas aldeias há aquelas cuja população pratica a agricultura de autoconsumo e possui relativa segurança alimentar, enquanto outras não conseguem atender as necessidades básicas, demandando políticas assistenciais para garantir a sobrevivência.

Quanto aos remanescentes de quilombos, foram detectadas pelo mesmo estudo citado três (03) comunidades no Território da Reforma, nas quais vivem 38 famílias.

Importante observar que nesse universo se insere um misto de exclusão, de expropriação e de pobreza vivenciada por inúmeras famílias, de dificuldade de acesso a crédito, de ausência de assistência técnica e terras de qualidade para produzir, bem como de políticas que garantam a permanência na terra em condições dignas de homens e mulheres, trabalhadores e trabalhadoras.

### Uma análise acerca das políticas territoriais rurais...a quem beneficiam?

Segundo Giraldi (2012, p. 158), o governo brasileiro traduziu os cânones do Desenvolvimento Territorial Rural (DTR) durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), ao mesmo tempo em que se valeu de agentes transnacionais para definir as políticas de desenvolvimento rural.

Ao analisar numa perspectiva crítica, vemos que o propósito de concentrar políticas públicas rurais na agricultura familiar, estava aparado na política de combate à pobreza rural defendida pelo Banco Mundial, a qual fora assumida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso em seu primeiro mandato. Todavia, pautou-se em promover uma agricultura familiar integrada ao mercado e subordinada à grande produção capitalista. Ou seja, concebeu a agricultura familiar numa perspectiva economicista que substanciou as políticas públicas para o meio rural, como foi o caso do Pronaf (MONTENEGRO GOMEZ, 2006, p. 63; 67).

De acordo com Montenegro Gomez (2006, p.73 *apud* GERALDI, 2012, p. 166) essa intervenção estatal pautada na proposta de desenvolvimento rural visava, na verdade conter as tensões latentes no âmbito agrário e assim “proteger” e favorecer o capital pautando-se na:

[...] diversificação produtiva, pluriatividade, transformação do pequeno produtor em empresário rural, capacitando-o para contribuir melhor com a acumulação do capital, implementação de políticas de desenvolvimento baseadas em mecanismos de mercado, busca de consensos entre classes sociais, participação popular e substituição de enfoques setoriais por outros territoriais.



Nesta mesma perspectiva de análise, mas com outras palavras, Giraldi (2012, p. 159) afirma que essas políticas de desenvolvimento rural, buscavam consolidar a economização da vida, ao estabelecerem mecanismos de integração dos indivíduos ao mercado, como se esta fosse a única solução para os problemas sociais.

Para Kageyama (2004) o desenvolvimento rural deve contemplar tanto os aspectos econômicos como os sociais, de modo a possibilitar a diversificação de atividades geradoras de renda (pluriatividade), e assim garantir a permanência das famílias camponesas na área rural.

Já Abramoway (2000) salienta que o desenvolvimento rural deve ocorrer na perspectiva de fortalecer o capital social existente nos territórios rurais, o que vai além do crescimento econômico de uma atividade. Assim, é preciso criar as condições necessárias para que as famílias que vivem no meio rural sejam protagonistas da construção de suas territorialidades.

As lutas dos movimentos sociais no campo fizeram com que a defesa do acesso a terra passasse a ter uma dimensão mais ampla, incorporando direitos mais abrangentes, que vão além da conquista da terra. Assim, questões como permanência na terra, geração de emprego e renda, sustentabilidade, gênero, soberania alimentar e cidadania foram integradas aos debates.

Desse modo, entendemos que tanto as lutas camponesas pelo acesso e permanência na terra, como as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento territorial das famílias que vivem e trabalham no meio rural devem abarcar essa dimensão mais ampla.

Faz-se importante olhar para a realidade atual dos municípios que compuseram o Território da Cidadania da Reforma (Figura 1) e nos perguntar se o PTC, criado como política pública trouxe alguma melhoria para as comunidades inseridas neste território.

Todavia, é necessário salientar que as ações dos municípios componentes do território foram pontuais e pouco efetivas quanto a propiciar melhoria das condições de vida das comunidades rurais. No início da criação do território foram adquiridos equipamentos, tais como tratores e máquinas agrícolas para atender as famílias assentadas.

Embora o propósito deste artigo seja efetuar uma reflexão teórica das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural, dentre as quais se destaca o Território Da Reforma, e não adentrar os estudos de casos efetuados nos assentamentos localizados no mesmo cabe observar que nas visitas realizadas em assentamentos rurais durante orientações de Trabalhos de Conclusão de Curso (a



exemplo do assentamento Gardinha/Jardim; assentamento Recanto do Rio Miranda e assentamento Rio Feio/Guia Lopes da Laguna, dentre outros), as famílias alegavam que o acesso a essas máquinas era difícil, pois para usá-las os mesmos tinham que efetuar agendamento prévio e cronograma de atendimento, o que por diversas vezes inviabilizava o preparo do solo e o plantio em decorrência do tempo de espera e atendimento tardio da demanda dos assentados.

Em linhas gerais, as dificuldades relatadas eram comuns em todos os assentamentos: falta de acesso ao crédito para investir na agricultura familiar e criação de animais; falta de assistência técnica para orientar no trato do solo e nas atividades realizadas; ausência do Estado no que tange às políticas públicas para a geração de renda; descaso do poder público municipal quanto à disponibilização de máquinas/tratores para o trabalho na terra, bem como em relação à melhoria de estradas para a circulação da população rural e escoamento da produção, dentre outros fatores.

Quando nos debruçamos sobre os dados do IBGE para os municípios do território, observamos que o IDH dos mesmos continua abaixo da média do estado, sendo que os municípios de Terenos (0,658), Nioaque (0,639) e Dois Irmãos do Buriti (0,639) apresentam respectivamente, os menores índices. De acordo com os dados apresentados pelo IBGE Cidades (2019), esses três municípios também apresentam renda per capita baixa, destacando-se no ranking estadual.

Os dados do IBGE (2019) revelam ainda que no município de Terenos 40,7% da população apresenta rendimentos mensais de até meio salário mínimo, o que o coloca na 11ª posição no ranking do estado, em termos de renda per capita. Já no município de Nioaque 43,1% da população recebe rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, colocando o município na 7ª posição no ranking, enquanto em Dois Irmãos do Buriti 46,6% da população ganha até meio salário mínimo por pessoa, ficando o mesmo na 2ª posição dentre os setenta e nove municípios do estado. Vê-se, pois, que estes municípios do estado apresentam menor IDH e maiores índices de pobreza em relação aos demais municípios do Território da Cidadania da Reforma.

## Considerações finais

Discutimos até aqui que o desenvolvimento rural não deve se pautar somente na perspectiva do crescimento econômico, mas verificamos a partir das pesquisas que a ausência de políticas efetivas, impacta economicamente as famílias que vivem nas comunidades rurais e, conseqüentemente do ponto de vista social, cultural e organizativo.

Ao invés de nos depararmos com o desenvolvimento rural, o que verificamos é um processo crescente de expansão territorial da agricultura capitalista, cooptando cada vez mais as terras e o trabalho das famílias que vivem nessas comunidades rurais, para o monocultivo de soja e milho. Além do abandono de muitos lotes e/ou a comercialização irregular dos mesmos por motivos particulares, mas também por desestímulo decorrente da ausência de políticas públicas para a geração de renda, a soberania alimentar e, conseqüentemente a permanência das famílias no meio rural. O que faz cair por terra o discurso de desenvolvimento territorial rural de modo a beneficiar essas famílias de forma mais ampla.

O agronegócio se expande no estado de Mato Grosso do Sul e, de modo particular, nos municípios que compõem o Território da Reforma, a exemplo de Maracaju e Sidrolândia, que são grandes produtores de soja e milho. Nesse contexto, o desenvolvimento que observamos está pautado no crescimento econômico desencadeado pela expansão do agronegócio, em detrimento dos pequenos agricultores familiares e comunidades rurais, acirrando as desigualdades e as tensões sociais no campo.

Em síntese, diríamos que não tem havido linearidade nas ações propostas por essas políticas que objetivavam o desenvolvimento dos territórios e populações rurais, houve inclusive a interrupção de ações e propostas. Assim, não verificamos no atual contexto ações e/ou discussões no âmbito do Estado, especialmente na instância municipal, acerca do Território da Cidadania da Reforma. Fato que pode estar relacionado também às mudanças de governos e suas respectivas instâncias de poder desde a criação do Programa Territórios da Cidadania.

## Referências

- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 379-397, abr./jun. 2000.
- BALSALOBRE, C. M.; BARBOSA, F. R.; SONAGLIO, C. M. Análise da pobreza multidimensional em Mato Grosso do Sul o índice de pobreza humana municipal. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL - ENANPUR, 18., 2019, Natal. **Anais** [...]. Natal/RN: UFRN, 2019.
- BRASIL. **Decreto de 25 de fevereiro de 2008** que institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm). Acesso em: 17 abr. 2022.
- BRASIL. **Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996**. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/112235/decreto-1946-96>. Acesso em: 09 maio 2022.
- BRASIL. **Decreto 3.200, de 06 de outubro de 1999**. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural - CNDR e sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura

Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3200.htm). Acesso em: 09 maio 2022.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Decreto de 25 de fevereiro de 2008**. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em: 09 maio 2022.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Decreto de 23 de março de 2009**. Dá nova redação aos arts. 1o, 3o e 6o do Decreto de 25 de fevereiro de 2008, que institui o Programa Territórios da Cidadania, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br>. Acesso em: 09 maio 2022.

CAMEPÃO, P.; QUEIROZ, A.; RAMOS, V. **Relatório analítico Território da Reforma**. Célula de Acompanhamento e Informação. UFMS/CNPQ/SDT/MDA, 2012.

CONIELLO, M. Identidade e qualidade de vida nos Territórios da Cidadania. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 18, n. 43, p. 300-334, set/dez 2016.

DÁVALO, B. A. **Caracterização da pobreza no estado de Mato Grosso do Sul**. 2016. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2016.

ESTUDO Propositivo para Dinamização Econômica do Território Rural Da Reforma. Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA/Secretaria de Desenvolvimento Territorial-SDT, 2005. Disponível em: [sit.mda.gov.br/biblioteca\\_virtual/ep/ep\\_territorio012.pdf](http://sit.mda.gov.br/biblioteca_virtual/ep/ep_territorio012.pdf) Acesso em 03 de abril de 2021.

FERRANTE, V. L. S. B.; BARONE, L. A.; ALMEIDA, L. M.M.C. Controvérsias do Desenvolvimento dos Assentamentos Rurais em São Paulo: produção para os biocombustíveis e as alternativas de programas municipais. **Interações**, Campo Grande, v. 11, n. 1 p. 9-21, jan./jun. 2010.

GARBIN, V. H.; SILVA, M. J. Território Rural da Reforma – MS. In: **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**. FCR/MDA, novembro de 2006.

GERALDI, J. Análise conceitual da política de territórios rurais: o desenvolvimento territorial rural no Brasil. **Revista planejamento e políticas públicas**, n. 39, p. 155-185, jul./dez. 2012.

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

IBGE. **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms> Acesso em: 10 maio 2022.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento rural: conceito e medida. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 21, n. 3, p. 379-408, set./dez. 2004.

MARINI, M. J.; DRUCIANKI, F. P.; GAZOLLA, M.; SILVA, C. L. Desenvolvimento territorial: Uma análise sobre os recursos do Programa Territórios da Cidadania. **Redes**, Santa Cruz Sul, v. 25, Ed. Especial 2, p. 2616 - 2639, 2020.

MIOR, L. C. **Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural**. Chapecó: ARGOS ed. Universitária, 2005.

MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Organizadores.) **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.19).

MONTENEGRO GOMEZ, J. Questão Agrária e Desenvolvimento Rural: O Controle social do Estado no meio rural. In: THOMAZ JUNIOR, A. (Org.). **Geografia e trabalho no século XXI**. Projeto. Presidente Prudente: Editora Centelha - Ceget/ FCT/Unesp, 2004. p. 41-69.

MONTENEGRO GOMEZ, J. **Desenvolvimento em (des)construção: Narrativas Escalares Sobre Desenvolvimento Territorial Rural**. 2004. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia de Presidente Prudente, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2004.

ORTEGA, A. C. As políticas territoriais rurais no Brasil: as ações do governo federal. In: ORTEGA, A. C.; PIRES, M. J. S. (Orgs.). **As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual um estudo de caso da Bahia**. Brasília: Ipea, 2016.

PLANO Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. FCR/MDA, novembro de 2006. Disponível em: [sit.mda.gov.br/biblioteca\\_virtual/ptdrs/ptdrs\\_territorio037.pdf](http://sit.mda.gov.br/biblioteca_virtual/ptdrs/ptdrs_territorio037.pdf). Acesso em: 03 abr. 2022.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RESENDE, T. C.; SANTOS, L. F.; SOUZA, W. J. Programa territórios da cidadania: revisão sistemática dos estudos no Brasil. **Controle social e desenvolvimento territorial**, v. 5, n. 6, jul/dez 2019.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial de desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, Ano 6, n. 11, p. 88-125, 2004.

SOUZA, M. J. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. *et al.* **Geografia: conceitos e temas**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 77-116.

VISÚ, G. **O programa territórios da cidadania na região Cone Sul (MS): diretrizes, instrumentos e repercussões espaciais**. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados/MS, 2013.

VISÚ, G. C.; SOUZA, A. O. Abordagem territorial de desenvolvimento no território da Cidadania da Grande Dourados: aspectos da organização e desenvolvimento de agricultores familiares. **Revista de Economia Regional, Urbana e do Trabalho**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p.191-205, mai./ago. 2020.