**AS POLÍTICAS TERRITORIAIS NO SUDOESTE PAULISTA: RETOMANDO O DEBATE**

**Eje temático:** 7 - Instituciones y políticas públicas sectoriales. El rol del Estado. Regulaciones y políticas impositivas. Los Programas nacionales y provinciales.

**Apellido y nombre:** Antunes Junior, Wolney Felippe; Borsatto, Ricardo Serra; Souza-Esquerdo, Vanilde Ferreira.

**Pertenencia institucional:** Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, Centro de Ciências Agrárias, Araras-SP; Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, Centro de Ciências da Natureza, Buri-SP; Faculdade de Engenharia Agrícola/FEAGRI – Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP, Campinas-SP.

**Dirección de correo electrónico:** wolney.antunes@gmail.com; ricardo.borsatto@ufscar.br; vanilde@yahoo.br.

 **RESUMO**

O enfoque territorial nas políticas públicas brasileiras, sobretudo para as de desenvolvimento rural, ganhou grande relevância a partir de 2003 nos governos Lula (2003-2010) com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), pertencente ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Ao longo da trajetória dessas políticas, uma série de estudos e discussões foram lançadas acerca de suas limitações e dos seus avanços. No entanto, o rompimento institucional do governo de Dilma Rousseff, em 2016, que, entre as consequências, teve a extinção do MDA, da SDT e das políticas territoriais, culminou no declínio de uma experiência cujo debate não foi totalmente esgotado. Partindo da ideia de que, mesmo apontando um conjunto de entraves e contradições, as políticas territoriais se apresentavam como importantes iniciativas para o desenvolvimento dos territórios, este trabalho tem a pretensão de retomar a discussão sobre essas políticas. A partir do caso do Sudoeste Paulista, o objetivo é estudar as relações estabelecidas entre os programas de políticas públicas territoriais (Fome Zero, Territórios Rurais e Territórios da Cidadania) com o arranjo local, o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local - CONSAD. Para isso, utilizou-se de consultas documentais e entrevistas semiestruturadas, direcionando as análises para a atuação do CONSAD.

**Palavras-Chave:** Território; Políticas Públicas; Arranjos Institucionais.

**INTRODUÇÃO**

Quando se trata de políticas públicas territoriais e de desenvolvimento territorial, encontra-se na literatura brasileira um apontamento de que o avanço desta temática é, em certa medida, resultado de um processo mundial de descentralização das estratégias de desenvolvimento. Isto é, o declínio de um modelo centralizado e pautado em polos de crescimento, de base industrial, abriu espaços para novos referenciais que consideram as dinâmicas locais e os projetos emergentes dos próprios territórios. Entre os exemplos comumente apresentados estão a experiência francesa (BILLAUD, 2014) e, principalmente, a italiana (SAQUET, 2007; CARRIÈRE; CAZELLA, 2006). No caso brasileiro, esse processo foi ganhando relevância com a redemocratização do país, pós ditadura militar (1964-1985), em que a Constituição de 1988 conferiu maiores responsabilidades para estados e municípios (NASCIMENTO; NUNES; AVILA, 2018).

 Ao focar, portanto, no Brasil, o avanço das discussões supracitadas (ao longo da década de 1990) pode ser compreendido a partir de dois segmentos: i) um deles pautado em demandas e reivindicações de acadêmicos e de movimentos socioterritoriais, que almejavam ampliar a participação e dar protagonismo aos atores locais na promoção do desenvolvimento (WANDERLEY, 2014); ii) outro que, conduzido pelo Estado e sob uma perspectiva econômica neoliberal, buscava fomentar as iniciativas locais (de assistência social, dinamização da economia, etc.) a partir da articulação entre atores públicos, privados e do terceiro setor (ORTEGA; MENDONÇA, 2007; CARRIÈRE; CAZELLA, 2006). Foi nesse período, à luz de tensões entre a academia, movimentos sociais, sindicatos e agentes do Estado, que as primeiras políticas públicas de desenvolvimento local despontaram, a saber: Programa Comunidade Ativa, Comunidade Solidária e o Programa de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (DLIS). Todas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Cabe acrescentar a experiência do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que tinha, entre as suas exigências, a criação de conselhos municipais de agricultura, com o propósito da participação social e do desenvolvimento local.

No início dos anos 2000, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, os conceitos de território e de abordagem territorial ficaram mais evidentes na elaboração de políticas públicas. Em 2003 foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) que era ligada ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Isso, por sua vez, indica a adesão deste enfoque enquanto um referencial institucionalizado pelo governo brasileiro (BRASIL, 2005). Para além das políticas originadas na SDT e no MDA, como são os casos do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e do Programa Territórios da Cidadania (PTC), a abordagem territorial guiou outras iniciativas, por exemplo, o Programa Fome Zero e o Programa de Aceleração do Crescimento (ORTEGA, 2007; FAVARETO, 2010a; 2010b; LOTTA; FAVARETO, 2016).

Em geral, no Brasil, as políticas de desenvolvimento territorial e as de desenvolvimento rural percorrem uma linha tênue de, às vezes, difícil separação. Isso ocorre em virtude de os territórios adotados pelas políticas serem, na sua definição, territórios rurais, e pela crescente adoção da abordagem local/territorial nas políticas de desenvolvimento rural (FAVARETO, 2010a; 2010b). Desta maneira, o público prioritário desses programas são, em tese, os agricultores familiares, camponeses, bem como as comunidades tradicionais (ribeirinhos, quilombolas, indígenas, etc.). Diante das discussões a respeito da pobreza existente no meio rural e às disputas sobre o papel que este espaço deve exercer na divisão do trabalho, as políticas públicas de desenvolvimento rural e territorial sempre estiveram envoltas ao dilema “assistência social x inclusão produtiva” (ZIMMERMANN et al, 2014; CAZELLA et al, 2016).

As políticas territoriais carregam consigo uma série de complexidades, seja na definição/interpretação de território, seja nas relações entre os atores sociais, ou então, na estrutura construída para que estas se materializem. À vista disso, para sua implementação são necessárias a construção de arenas (como espaço de discussão, participação e articulação) que envolvam os diferentes atores sociais do território (poder público e sociedade civil) e que funcionem como um mecanismo de governança. Essas arenas, envoltas por um conjunto de instituições, regras, normas, mecanismos e processos, formam os arranjos institucionais pelos quais os programas de políticas territoriais ocorrem.

Entre avanços, conquistas, entraves e contradições, o debate entorno da temática das políticas públicas de enfoque territorial atravessa um momento crítico. O rompimento institucional do governo de Dilma Rousseff, em 2016, que, entre as consequências, teve a extinção do MDA, da SDT e das políticas territoriais, culminou no declínio de uma experiência cujo debate ainda não foi totalmente esgotado. A nova conjuntura política é verdadeiramente pouco promissora a esta temática, a ponto de que, nas etapas de coleta de dados deste trabalho, ela ser comumente referida (pelos atores sociais consultados) como passado ou algo definitivamente encerrado. É por isso que este artigo busca retomar o debate. A partir do caso do Sudoeste Paulista, o objetivo é estudar as relações estabelecidas entre os programas de políticas públicas territoriais (para este estudo são: Fome Zero, PRONAT e PTC) com o colegiado territorial (Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD), que foi o responsável pelas articulações e mediações no âmbito dessas políticas. Especificamente, são abordadas as relações envolvidas na composição e na estrutura do colegiado (membros, objetivos sociais, câmaras temáticas, grupos de trabalho), e no levantamento dos projetos desenvolvidos. Para compreender essas relações, as análises são direcionadas à atuação do CONSAD Sudoeste Paulista, pelo qual se conformou (junto às demais instituições intrínsecas às políticas territoriais) os arranjos institucionais do Fome Zero, PRONAT e PTC.

Além desta seção introdutória, o artigo se compõe por um referencial teórico, que fundamenta toda a construção e condução da discussão proposta neste artigo; pela metodologia, que mostra as etapas percorridas no levantamento dos dados; pela apresentação e discussão dos resultados; e, por fim, as considerações finais.

**REFERENCIAL TEÓRICO**

**Território e políticas públicas de abordagem territorial**

Por território entende-se um campo de forças, de relações e interações sociais, com conflitos e cooperações, entre identidades, circulações de bens, de pessoas e de comunicações. Os territórios podem se dar a partir da sua realidade material, com as dimensões econômicas, sociais, ambientais, políticas e institucionais, e pelo seu aspecto imaterial, que corresponde à dimensão das ideias, das interpretações e dos paradigmas. Tal entendimento se faz a partir das leituras de Carrière e Cazella (2006), Saquet (2007; 2009) e Fernandes (2009; 2013). No entanto, é vasto o percurso teórico a ser desbravado. Na geografia, seu campo de origem, as discussões em torno das suas definições e usos são de total importância, uma vez que as ambiguidades e inadequações no emprego do territóriodevem ser minimizadas (REYNAUT, 2014).

Em relação às políticas públicas que utilizam da abordagem territorial na sua concepção e implementação, existem numerosos e consistentes estudos a respeito. Sobretudo os trabalhos de Coelho e Favareto (2008), Favareto (2010a; 2010b), Galvanese e Favareto (2014), Zimmermann et al (2014), Lotta e Favareto (2016). A partir destes, tem-se como ponto de partida a ideia de que as políticas de pretensões territoriais percorrem uma trajetória desde a década de 1990 e que, ao longo deste processo, foram ocorrendo incorporações de novas roupagens (ex.: da escala municipal para a intermunicipal; novas institucionalidades; novos conceitos e abordagens, etc.) que, não necessariamente, ocorreram na prática. Em outras palavras, a adoção do conceito de território e da abordagem territorial pode ter significado, em seu sentido prático, como uma maneira de se determinar um *lócus* de atuação/intervenção do Estado, no qual os atores locais atuariam enquanto selecionadores de prioridades e não, necessariamente, como agentes que constroem e propõem projetos e ações. Entre as múltiplas experiências decorrentes dessas políticas, os projetos tenderam a ser setoriais (direcionados às produções agrícolas específicas) e com certa dificuldade em superar a escala municipal. Além do mais, as políticas territoriais pouco consideraram o fator fundiário e as limitações que a concentração de terras e a demanda por regularização fundiária impõem ao avanço de projetos de desenvolvimento territorial ambicionados pelos agricultores familiares, camponeses e pelas comunidades tradicionais (SILVA, 2019).

Neste artigo serão discutidas três políticas territoriais: o Fome Zero, o PRONAT (também chamado de Territórios Rurais) e o Territórios da Cidadania (ou PTC). Resguardadas as suas particularidades, essas políticas foram implementadas através de arranjos institucionais, pelos quais se faziam as articulações necessárias entre as esferas federal, estadual e local/territorial. Compreender a dinâmica de funcionamento desses arranjos é essencial nos estudos das políticas territoriais (GOMIDE; PIRES, 2014), afinal, esses arranjos podem tanto reproduzir as desigualdades, as relações de poder e os conflitos de interesses existentes nos territórios quanto ficarem submetidas e amarradas ao desenho institucional promovido pelas próprias políticas (FAVARETO, 2010a, 2010b; GALVANESE; FAVARETO, 2014; LOTTA; FAVARETO, 2016).

**Fome Zero, Territórios Rurais e Territórios da Cidadania**

A idealização do Fome Zero precede o início do mandato de Lula, em 2003, quando este, juntamente a sua equipe, pusera em prática o programa. Em 2001, o Instituto Cidadania (que era ligado ao Partido dos Trabalhadores, de Lula) fez o lançamento do então “Projeto Fome Zero”, que, de forma simplificada, apresentava a seguinte estrutura: ele funcionaria a partir da integração de políticas estruturais (redistribuição de renda; crescimento da produção de alimentos; geração de empregos; reforma agrária), com políticas emergenciais (que seriam as compensatórias, tais como o cupom de alimentação e doação de cestas básicas) e com políticas locais (que seriam específicas para cada tipo de município, sejam os rurais, pequenos, médios ou metrópoles). Este projeto previa a criação de uma institucionalidade através de um ministério diretamente ligado à presidência (INSTITUTO CIDADANIA, 2010).

Com a eleição de Lula, em 2002, e no período de transição entre governos, o Projeto Fome Zero recebeu ajustes e adequações para, a partir de 2003, ser definitivamente implementado. E, para isso, é importante ressaltar que a equipe de Lula se utilizou da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária (política de desenvolvimento local de Fernando Henrique Cardoso) como base institucional para o novo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) que faria a condução do Fome Zero. Já implementado, o Fome Zero tinha três eixos de atuação: i) implantação de políticas públicas (estruturais, específicas e locais); ii) construção participativa da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (através de conselhos e comitês com representantes da sociedade civil); iii) mutirão contra a fome (ações específicas para o fornecimento de alimentos) (TAKAGI, 2010).

Nesta amplitude do Programa Fome Zero havia uma perspectiva local/territorial e participativa, que sucedeu na criação de 40 Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs) em diferentes pontos do Brasil, que tinham a ideia de “promoção do desenvolvimento territorial, em áreas periféricas do país, com ênfase na segurança alimentar e nutricional e na geração de emprego e renda, como principal estratégia para a emancipação socioeconômica das famílias que se encontram abaixo da linha da pobreza” (BRASIL, 2006, p.24). Os CONSADs foram constituídos como associações civis, sem fins lucrativos, que, através da articulação entre representantes do poder público e da sociedade civil, atuaram na elaboração e operacionalização de planos de ações territoriais.

Os territórios dos CONSADs foram definidos pelos gestores do Fome Zero, seguindo como critérios os municípios com identidade e coesão social e cultural, de baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), com perfil rural, deficientes em infraestrutura e com expressiva presença da agricultura familiar (LOUREIRO; PRADO; LOSADA, 2010). Ademais, a definição desses territórios foi baseada em locais que já tinham experimentado o Programa de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (DLIS), do governo de Fernando Henrique Cardoso (TAKAGI, 2010). Isto é, o Programa Fome Zero, ao instituir os CONSADs, buscou se apropriar de estruturas institucionais já existentes de outras políticas. No estado de São Paulo, por exemplo, foram elencados, em 2004, os territórios Noroeste Paulista, Sudoeste Paulista e Vale do Ribeira. O MESA, que foi o ministério que conduziu a implementação do Fome Zero, tinha um caráter extraordinário, portanto, foi substituído pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que passou a conduzir as suas políticas.

Além da implementação do Fome Zero, 2003 também foi o marco inicial para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (pertencente ao Ministério de Desenvolvimento Agrário), na qual despontou o Programa Territórios Rurais, que, conforme Favareto (2010a), foi resultado de um desmembramento da linha de infraestrutura e serviços do PRONAF. Em linhas gerais, esse programa (a partir de uma estrutura pré-existente) desenhou quatro linhas de atuação: i) gestão social dos territórios; ii) fortalecimento do capital social; iii) dinamização econômica dos territórios rurais; iv) integração de políticas públicas (BRASIL, 2005).

A identificação dos territórios rurais seguiu uma metodologia bastante parecida com a do Programa Fome Zero, no entanto, com algumas especificidades. Foram levados em conta os aspectos da densidade demográfica (de até 80 habitantes por km²), da população média por município (de até 50 mil habitantes), priorizando os territórios com concentração da agricultura familiar, assentados da reforma agrária, trabalhadores rurais sem-terra, além, é claro, de territórios já participantes de outras iniciativas do Governo Federal, por exemplo, os próprios CONSADs (BRASIL, 2005). Em São Paulo, o primeiro território estabelecido foi o do Vale do Ribeira, em 2004. Já o do Sudoeste Paulista, do Pontal do Paranapanema e de Andradina vieram em 2005.

Em 2008, na perspectiva de ampliar as ações de combate às desigualdades sociais e de melhorar a qualidade de vida da população, foi lançado pelo governo federal o Programa Territórios da Cidadania. Segundo seus gestores, o programa era uma “estratégia de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais voltado às regiões do país que mais precisam, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania” (BRASIL, 2008, p.2). O foco se deu sobre os territórios que persistiam com expressivos indicadores de pobreza e com baixos IDH. Ao comparar com o Fome Zero e com os Territórios Rurais, o Territórios da Cidadania tinha uma abrangência ministerial muito maior, envolvendo 22 ministérios. No entanto, os principais condutores foram o MDA e a Casa Civil. A metodologia de definição dos territórios seguiu a dos programas anteriores, priorizando, inclusive, aqueles que já estavam organizados como CONSAD e/ou Território Rural (BRASIL, 2008; BRASIL, 2009; PERACI; CAMPOS, 2010).

O Programa Territórios da Cidadania, na sua concepção, tinha os seguintes eixos de atuação: Direitos e desenvolvimento social; Organização sustentável da produção; Saúde, saneamento e acesso à água; Educação e cultura; Infraestrutura; Apoio à gestão territorial; Ações fundiárias (PERACI; CAMPOS, 2010). Neste programa, o governo federal apresentava uma matriz de ações que, a partir da integração e discussão entre as esferas federal, estadual, municipal e territorial, seriam selecionadas e executadas. Neste processo, o arranjo local (ou colegiado territorial) atuava como fiscalizador e agente de controle social (BRASIL, 2008). No estado de São Paulo, os primeiros territórios definidos no programa foram o Vale do Ribeira e Pontal do Paranapanema, em 2008, seguido pelo Sudoeste Paulista, em 2009.

O interessante de se aprofundar nessa linha cronológica dos programas de políticas públicas territoriais (que já tinha se iniciado na seção introdutória deste texto) é ilustrar como essas políticas (sobretudo o Fome Zero, PRONAT e PTC) foram se rearranjando ao longo do tempo, aproveitando estruturas já existentes. Ou seja, nenhuma dessas políticas despontaram do zero, pelo contrário, elas seguiram uma trajetória, certamente carregando consigo heranças institucionais de outras políticas. Se nos demais territórios, para cada nova política territorial, eram constituídos novos colegiados territoriais, no Sudoeste Paulista foi diferente. O arranjo local criado para o Fome Zero (CONSAD Sudoeste Paulista) atuou, também como colegiado territorial, no PRONAT e no PTC. O que realça o motivo deste artigo propor uma discussão sobre as políticas territoriais no Sudoeste Paulista através das suas relações com o CONSAD Sudoeste Paulista.

**METODOLOGIA**

Para se compreender a relação entre as políticas territoriais implementadas no território Sudoeste Paulista (Fome Zero, PRONAT e PTC) com o colegiado local (CONSAD Sudoeste Paulista) foi construída a seguinte metodologia: a) entrevistas semiestruturadas; b) análise documental. As entrevistas foram realizadas individualmente e com três grupos de atores que atuaram no CONSAD Sudoeste Paulista (conselheiros, lideranças e assessores). A escolha dos entrevistados considerou os diferentes recortes temporais, de modo que os três programas de políticas territoriais fossem abrangidos. Já os documentos analisados foram: caderno de atas, que reúne anotações de reuniões desde a fundação oficial do CONSAD; arquivo de documentos registrados em cartório, que abrange os estatutos sociais, os regimentos internos, atas de assembleias e de eleições, ofícios enviados e recebidos, etc.; e relatórios de projetos e ações articulados pelo CONSAD no âmbito das políticas territoriais. A interpretação e discussão dessas informações se deram a partir de análises qualitativas, que, por sua vez, foram devidamente fundamentadas no referencial teórico.

**RESULTADOS E DISCUSSÃO**

**O CONSAD Sudoeste Paulista**

O Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) do Sudoeste Paulista, por mais que receba em sua denominação o significado de consórcio, é, na verdade, uma associação. Como já adiantado nas seções anteriores, o CONSAD Sudoeste Paulista reúne representantes do poder público e da sociedade civil para, através de discussões e articulações políticas, atuar enquanto um agente propositivo de estratégias de desenvolvimento territorial. Esta associação foi formalizada em 2004 (através de um fórum territorial) e teve seu primeiro colegiado eleito em 2005. Desde então, foram sete eleições de colegiado. De 2005 a 2015 as composições duravam dois anos e, a partir de 2017, os mandatos passaram a ser de quatro anos.

Em sua trajetória também houve mudanças em seu desenho de atuação. Inicialmente o colegiado englobava 15 municípios (Guapiara, Itaberá, Itapeva, Taquarivaí, Capão Bonito, Barão de Antonina, Bom Sucesso de Itararé, Nova Campina, Riversul, Coronel Macedo, Buri, Itararé, Taquarituba, Ribeirão Grande e Itaporanga – que foram definidos pelos gestores do Fome Zero), passando em 2009 para 16 (adição de Ribeirão Branco – que antes pertencia ao território do Vale do Ribeira, mas que, por questões históricas e geográficas tinha maior aproximação com o Sudoeste Paulista) e, já sob uma nova conjuntura em que as políticas territoriais não mais existiam, passou para 32 em 2017 (adição de Angatuba, Apiaí, Arandu, Barra do Chapéu, Campina do Monte Alegre, Fartura, Iporanga, Itaí, Itaoca, Itapirapuã Paulista, Paranapanema, Piraju, Ribeira, Sarutaiá, Tejupá e Taguaí – que corresponde ao desenho da 16ª Região Administrativa do Estado de São Paulo).

No que tange às ambições deste artigo, as discussões se dão sob o recorte de 2004 a 2016. Para fins elucidativo, essas discussões estão divididas em dois principais momentos: 1) período Fome Zero e Territórios Rurais; 2) período Territórios da Cidadania.

**Período Fome Zero e Territórios Rurais**

Neste período, o recorte temporal se dá entre os anos de 2004 a 2009, que são os anos em que o Fome Zero e o Territórios Rurais tiveram suas principais atuações no Sudoeste Paulista. Devido a esses dois programas terem sido implementados ao mesmo tempo, eles foram compreendidos sob esse mesmo período de análise. Esse período, porém, tem de ser subdividido em outros dois momentos, uma vez que, durante esse recorte, os programas se alternaram no protagonismo da condução das discussões territoriais. Isto é, em um primeiro momento a centralidade se dava no Fome Zero e pelo MDS e, em um segundo momento, passou para o Territórios Rurais e para o MDA. Por mais que não seja possível precisar o momento exato em que ocorreu essa mudança de centralidade, é perceptível uma transição gradual. Conforme o MDS foi perdendo o seu repertório de articulação com o CONSAD Sudoeste Paulista, o MDA passou apresentar novos editais, ofertar recursos e novas possibilidades de discussões no território.

O que pode explicar o fato de, inicialmente, o CONSAD Sudoeste Paulista ter maior proximidade com o Fome Zero e com o MDS é que ele emerge, justamente, dessas instituições. Nesse sentido, a composição das duas primeiras diretorias do CONSAD era, principalmente, de atores do poder público e ligados à assistência social. Entre os conselheiros, as entidades da agricultura familiar eram bastante presentes, assim como aquelas da assistência social. Cabe lembrar que o Fome Zero tinha como público principal a população rural e urbana em situação de insegurança alimentar, além de que o programa idealizava na agricultura familiar a ampliação da produção de alimentos. Nas entrevistas realizadas com os atores desse momento, eram recorrentes as menções de políticas anteriores ao Fome Zero, tais como a Comunidade Solidária e o DLIS. Foi apontado pelos entrevistados que muitos daqueles que já atuavam nas políticas passadas passaram a atuar no Fome Zero e a ingressar no CONSAD Sudoeste Paulista. Se antes esses atores se articulavam nos seus próprios municípios, a diferença é que no Fome Zero passaram a discutir em escala territorial.

Os objetivos sociais do CONSAD Sudoeste Paulista (vide primeiro estatuto) foram definidos como: segurança alimentar e nutricional; desenvolvimento local, econômico, social e sustentável; combate à pobreza; e preservação do meio ambiente. Em 2006, através de um regimento interno, foram elencadas as seguintes câmaras temáticas: segurança alimentar e nutricional; agricultura familiar e agroindústria; meio ambiente, turismo e artesanato; recursos humanos; ciência e tecnologia; vigilância sanitária; desenvolvimento territorial rural sustentável; e comercialização. Essas eram as câmaras “oficiais”, no entanto, durante as reuniões e conforme surgiam novas demandas e possibilidades de projetos, novos temas de grupos de trabalho eram levantados. Como exemplo, por um período significativo os conselheiros ficaram organizados em grupos que discutiam a cadeia produtiva do leite, a formação de organizações da agricultura familiar (cooperativas e associações), e piscicultura. Esses temas, juntamente com a elaboração de hortas comunitárias (projeto Cinturão Social), orientavam os principais projetos articulados no CONSAD nesse momento, que eram via editais do MDS e que dialogavam com os objetivos do Fome Zero.

Ao mesmo tempo em que o Fome Zero/MDS tinha o protagonismo nesse primeiro momento, o MDA, em função do Programa Territórios Rurais e por meio dos seus delegados, também esteve presente nas atuações do CONSAD Sudoeste Paulista. Eventualmente, o MDA organizava seminários e capacitações para os atores do território, além de que, a partir de 2005, passou a contratar (via editais) consultores e articuladores territoriais para auxiliar na condução das discussões do colegiado.

Ao passo que o MDS foi perdendo seu repertório de articulação com o CONSAD e com o território Sudoeste Paulista (manteve-se, basicamente, apenas a condução do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA), o MDA foi angariando espaço e protagonismo. A partir dessa transição, os principais editais e recursos almejados passaram a ser via Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF) do MDA/SDT. Ademais, a composição do CONSAD começou, gradativamente, a apontar mudanças. As diretorias, por mais que ainda majoritariamente de atores do poder público, não abarcavam mais os agentes de assistência social. Fato que se reproduziu entre os conselheiros. Não houve mudanças nos objetivos sociais do colegiado tampouco no regimento interno, no entanto, em 2007 foi publicado o I Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do Sudoeste Paulista, que foi conduzido por consultores do MDA e que tinha o CONSAD como principal responsável na gestão das metas e ações. No PTDRS foram elencadas as seguintes câmaras temáticas: fomento e diversificação da atividade produtiva; artesanato e turismo; meio ambiente e gestão ambiental; educação; saúde; infraestrutura; e comunidades tradicionais. Já em 2008, os temas prioritários tratados em reuniões eram: cadeia produtiva do leite; suinocultura; horticultura; artesanato; apicultura; piscicultura; PAA; ecoturismo e reciclagem. Para além das questões inerentes à produção agrícola, nota-se, tanto no PTDRS quanto nos temas prioritários de 2008, a presença dos temas referentes às comunidades tradicionais e às questões ambientais, que compunham as ambições do Programa Territórios Rurais. A presença desses temas, porém, não significava que eles eram, de fato, debatidos. Inclusive, não houve elaboração de projetos que os envolvessem.

Seja no momento de maior aproximação com o MDS, seja com o MDA, a relação entre CONSAD Sudoeste Paulista e representantes das políticas territoriais pouco foi modificada. Nesse período, a relação se dava a partir da somatória entre projetos elaborados e demandados pelo próprio território (através do colegiado), com projetos *top-down* vindos dos ministérios. Foi uma relação, portanto, de tensão, no sentido de que ambos os lados apresentavam suas ideias e, a partir de discussões e articulações, chegavam-se em uma síntese. Por mais que os ministérios se empenhassem em empreender seus próprios projetos, havia o diálogo entre as partes, de modo que nas aberturas dos editais o CONSAD se mobilizava e apresentava suas demandas. Por outro lado - conforme foi possível apurar nas entrevistas e nos documentos – muito se discutiu e pouco se materializou. Entre os projetos aprovados, pode-se citar: Projeto Mercado Solidário (aquisição de barracas para feiras e eventos em geral, a fim de beneficiar o artesanato do território) – com recursos do MDA; Projeto Fortalecimento da Cadeia de Orgânico (uma demanda da extinta Federação da Agricultura Orgânica do Sudoeste Paulista - FAOSP) – com recursos do MDA; Aquisição de tanques resfriadores de leite (para a cadeia produtiva do leite) – em editais do MDA de diferentes anos; e Projeto Cinturão Social (construção de hortas comunitárias) – apoiado pelo MDS.

Os projetos, quando na elaboração, tinham que envolver, no mínimo, três municípios. Superar a escala municipal e construir projetos que realmente fossem territoriais se mostrou como o principal desafio dentro do CONSAD Sudoeste Paulista. A obrigatoriedade de se incluir outros municípios no projeto foi pouco efetiva nesse sentido. Os representantes municipais dialogavam pouco entre si e, sempre que possível, buscavam elaborar projetos que beneficiassem a eles próprios. Nos projetos até poderia constar uma extensão territorial, mas, na realidade, permaneciam setoriais e restritos a um único município, afinal, os recursos eram geridos através de convênios com apenas uma das prefeituras listadas no projeto, o que centralizava a condução das atividades. Nesse sentido, um dos entrevistados comenta sobre essa limitação posta pelo funcionamento das políticas e acrescenta o quanto elas se assemelhavam às anteriores dos governos do PT: “Como é que a gente pensa no territorial se o convênio é com a prefeitura? Talvez não tenha muita diferença com o DLIS. Na discussão tentava-se articular o território, na hora da operacionalização era através de um município” (B.C; pesquisa de campo, 2019).

Essa dinâmica de acesso e gestão dos recursos (via prefeituras) trouxe outras particularidades ao CONSAD Sudoeste Paulista, que foram as suas diretorias formadas majoritariamente por representantes do poder público e pelo seu anseio em se transformar, realmente, em um consórcio público. De acordo com o que foi apurado nas entrevistas, no período em questão as organizações da sociedade civil não estavam preparadas e devidamente articuladas para conduzir as discussões territoriais, deixando-as, portanto, para o poder público. Como os projetos demandavam de convênios com os executivos municipais (que, em grande medida, eram de partidos políticos diferentes ao do executivo federal), acreditava-se, entre os membros do CONSAD Sudoeste Paulista, que uma diretoria formada por agentes do poder público seria mais capacitada para fazer as articulações necessárias. Para não mais depender disso e ter autonomia na gestão dos recursos, o CONSAD sempre almejou se transformar em consórcio público, inclusive contou com o apoio do MDS. Porém, as articulações políticas com os legislativos e com os executivos municipais não lograram êxito.

**Período Territórios da Cidadania**

Neste período ocorreram mudanças importantes, tanto na política territorial quanto no CONSAD Sudoeste Paulista. Se, anteriormente, no Fome Zero e no Territórios Rurais os projetos eram trabalhados via editais, em que as suas construções se davam numa síntese entre as demandas do território e as ideias vindas dos ministérios, agora, no Territórios da Cidadania, as intervenções passaram a ter um caráter bem mais *top-down*. No âmbito dessa política eram apresentadas guias (ou matrizes) interministeriais de ações, em que o colegiado territorial, no caso o CONSAD Sudoeste Paulista, tinha que selecionar as que eram cabíveis e prioritárias. Ademais, o arranjo local passou trabalhar como um mecanismo fiscalizador, de controle social. Paralelamente a essa mudança na política territorial, a diretoria do CONSAD passou por uma transformação significativa. Pela primeira vez, desde a sua fundação, a diretoria foi composta majoritariamente por atores da sociedade civil. O que fez com que, mesmo em uma política territorial de perfil mais impositivo, o colegiado começasse a pautar outras atividades e outras demandas (vindas dos atores locais) que não compunham o escopo do programa territorial.

Sobre as mudanças nas políticas locais/territoriais, que já ocorriam desde a década de 1990, há uma passagem bastante ilustrativa em uma das entrevistas:

“Antes mesmo de se concluir aquilo que o território se propunha a fazer, foram mudando as políticas, e por conta disso a participação foi mudando. Se em um primeiro momento você demandava de vários setores dos municípios, em um segundo momento não tinha mais necessidade. Não precisava de ninguém mais além da secretaria de agricultura” (M.A, pesquisa de campo, 2019)

A partir desse trecho é possível, inclusive, discutir como a composição dos conselheiros foi convergindo para setores ligados à agricultura familiar e à produção agrícola. Isso já tinha se iniciado no período Territórios Rurais e se intensificou no Territórios da Cidadania: “Conforme foi passando, foram tirando as prioridades de investimentos em certas áreas. Se questionava, inclusive, se o território era mesmo da cidadania” (M.A, pesquisa de campo, 2019).

Em 2011 foi lançado o II PTDRS - agora sob o Territórios da Cidadania - que definiu quatro eixos principais de atuação para o CONSAD Sudoeste Paulista: Agricultura familiar, segurança alimentar e diversificação produtiva; Políticas sociais e combate às desigualdades; Infraestrutura e meio ambiente; Gestão social. Assim como ocorrera no período Fome Zero/Territórios Rurais, esses eram os eixos “oficiais” que, conforme as dinâmicas das reuniões e dos acontecimentos do território, foram se redesenhando.

É importante destacar que no PTC, pelo seu perfil interministerial e por objetivar a integração de políticas públicas, uma série de ações chegavam ao território diretamente pelas prefeituras, com convênios com as secretarias municipais de saúde, educação, etc. O que fazia, portanto, que elas não dependessem da articulação do CONSAD Sudoeste Paulista. Isso ao se somar com o fato de, nesse momento, o CONSAD ser dirigido por entidades da sociedade civil com significativa capacidade de articulação, abriu espaços para o colegiado trabalhar com pautas e demandas que não faziam parte da política territorial, por exemplo: regularização fundiária; habitação rural; assentamentos Banco da Terra; sistema territorial de atenção à sanidade agropecuária; fornecimento à merenda escolar, entre outros. Nesse sentido, o CONSAD Sudoeste Paulista direcionou esforços: na realização de seminários para debater a regularização fundiária, juntamente com o MDA e com a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP); na consolidação de investimentos através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que resultou em entregas de máquinas agrícolas; e na construção de moradias por meio de uma cooperativa de habitação rural, via Programa Minha Casa Minha Vida Rural.

Cabe, porém, a discussão se a pauta levantada pelo CONSAD Sudoeste Paulista representava as demandas do território como um todo, ou se ficaram restritas às entidades que compunham a direção do colegiado. Se no período Fome Zero/Territórios Rurais os conflitos internos eram decorrentes do protagonismo que determinados municípios (através de atores do poder público) tinham na tomada de decisões, no período em questão os embates se davam entre os sindicatos da agricultura familiar, dos trabalhadores rurais e entre os movimentos sociais, sobretudo o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST).

Em 2016, com a derrubada da presidente Dilma Rousseff, agravou-se o processo (que já ocorria) de desmonte das políticas públicas de desenvolvimento rural e territorial. Assim que Michel Temer, vice de Dilma, assumiu a presidência, o MDA e a SDT foram extintos o que culminou no encerramento das políticas territoriais. O CONSAD Sudoeste Paulista, no entanto, permaneceu em atividade e passou a buscar outras estratégias de articulações.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As políticas públicas de desenvolvimento territorial, como evidenciado no referencial teórico, representam uma trajetória. Ocorreram construções, modificações e estruturas institucionais foram sendo reaproveitadas e readaptadas para cada nova etapa. No caso do Sudoeste Paulista, isso transpareceu na dificuldade de se superar a barreira municipal na elaboração de projetos. Essa dificuldade foi reforçada, ainda mais, pelo desenho de funcionamento das políticas territoriais, que demandavam convênios individualizados com as prefeituras.

Notou-se, também, que os objetivos das políticas territoriais, assim como os ministérios pelos quais elas se estruturavam, contribuíram na definição da composição do colegiado territorial e na formulação de algumas das suas câmaras temáticas/eixos de atuação. Essa relação, no entanto, foi mais evidente na composição, uma vez que as câmaras temáticas se ajustavam, regularmente, de acordo com as demandas apresentadas pelos atores locais que participavam das discussões.

Ao focar estritamente no âmbito das políticas territoriais, o período Fome Zero/Territórios Rurais, ao ser comparado com o período Territórios da Cidadania, representou ser mais propício aos projetos oriundos do próprio território e permitiu um maior diálogo entre o território e os ministérios. Isso, por sua vez, acarretou em processos mais demorados e de bastante discussão. Já no Territórios da Cidadania, justamente pela redução dos processos de debate, as intervenções foram mais ágeis e concretas. Todavia, nos dois períodos as ações tiveram perfis setoriais e de baixo impacto na dinamização econômica do território.

Ao direcionar as análises para a atuação do CONSAD Sudoeste Paulista, foi justamente na fase mais *top-down* das políticas territoriais que o colegiado assumiu suas próprias pautas e suas próprias discussões. O que pode ser resultado de uma somatória entre o amadurecimento da instituição CONSAD Sudoeste Paulista e o fato da sociedade civil assumir a coordenação dos debates. Dito isso, é possível apontar que o desempenho das políticas públicas de desenvolvimento territorial é moldado por um movimento conjunto, complementar, entre as regras e mecanismos de funcionamento das políticas e o perfil e a conduta dos atores locais que compõem o espaço de governança. É fundamental, portanto, que nas experiências futuras sejam construídos arranjos institucionais dinâmicos, ágeis, diversificados nas representações e com a sociedade civil fortalecida e articulada.

**REFERÊNCIAS**

BILLAUD, Jean-Paul. Desenvolvimento territorial, cidadania e participação social: evidências a partir da experiência francesa. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B; NIERDELE, P. A. **Participação, Território e Cidadania:**um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: Editora Ufpe, 2014. p. 44-55.

BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Territórios da Cidadania:**Integração de Políticas Públicas Para Reduzir Desigualdades. Brasília. v.1. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Territórios da Cidadania:**Integração de Políticas Públicas Para Reduzir Desigualdades. Brasília. v.2. 2009.

BRASIL. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL; MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. **Série documentos institucionais 02-2005**. Brasília: SDT, 2005.

CARRIÈRE, J; CAZELLA, A. A. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. **Revista Eisforia**, v. 4, n. 4, p. 23-47, 2006.

CAZELLA, Ademir Antonio et al. Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. **Política & Sociedade**, v. 15, p. 49-79, 2016.

COELHO, V. S. P.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 10, n. 18, 2008.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou "inovação por adição"?. **Estudos avançados**, v. 24, n. 68, p. 299-319, 2010a.

FAVARETO, A. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva–uma década de experimentações. **Desenvolvimento em debate**, v. 1, n. 2, p. 47-63, 2010b.

FERNANDES, B. M. Questão Agrária: Conflitualidade e Desenvolvimento Territorial. In: STEDILE, J. P. (Org); ESTEVAM, D. (Assistente de pesquisa.). **A Questão Agrária no Brasil:**O debate na década de 2000. São Paulo: Expressão Popular, 2013. p. 173-238.

FERNANDES, B. M. Sobre a tipologia de territórios. In: SAQUET, M. A; SPOSITO, E. S. (Org.). **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, p. 197-215, 2009.

GALVANESE, C; FAVARETO, A. Dilemas do planejamento regional e as instituições do desenvolvimento sustentável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 84, 2014.

GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia:**a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. Cap. 1. p. 15-30.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. In: SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Eduardo del; FRANÇA, Caio Galvão de (Org.). **Fome Zero:**A experiência brasileira. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Agrário, 2010. p. 11-38.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016.

LOUREIRO, Marco Aurélio; PRADO, Daniella Dê Vicente; LOSADA, Paula Ravanelli. Consórcios Públicos: uma Nova Proposta para os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local. In: ARANHA, Adriana Veiga (Org.). **Fome Zero:**uma história brasileira v.2. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. p. 241-252.

NASCIMENTO, O. S.; NUNES, A.; AVILA, M. L. O Neoinstitucionalismo e os Consórcios Federativos No Brasil. **Caderno Profissional de Administração da UNIMEP**, v. 8, n. 2, p. 128-139, 2018.

ORTEGA, A. C. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADs.**Revista de Economia e Sociologia Rural**.  Brasília v.45, n. 2, p. 275-300. 2007.

ORTEGA, A. C.; MENDONÇA, N. C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária.**Campinas: Alínea, 2007. p. 93-121.

PERACI, A. S; CAMPOS, A. Desenvolvimento de políticas públicas para fortalecimento da agricultura familiar - Brasil. In: ARANHA, Adriana Veiga (Org.). **Fome Zero:**uma história brasileira v.2. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. p. 182-194.

REYNAUT, C. A gênese da abordagem territorial e participativa no desenvolvimento rural: raízes conceituais e experiências internacionais. In: In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIERDELE, P. A. **Participação, Território e Cidadania:**um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: Editora Ufpe, 2014. p. 55-78.

SAQUET, M. A. Por uma abordagem territorial. In: SAQUET, M. A; SPOSITO, E. S. (Org.). **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, p. 73-94, 2009.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território.**São Paulo: Outras Expressões, 2007.

SILVA, A. A. Brasil: Compreendendo as políticas públicas de desenvolvimento territorial rural (PDTRS) durante os governos Lula e Dilma Roussef. ***2019 Congress of the Latin American Studies Association,*** Boston, USA, Maio 24-27, 2019.

TAKAGI, Maya. A implantação do Programa Fome Zero em 2003. In: SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Eduardo del; FRANÇA, Caio Galvão de (Org.). **Fome Zero:**A experiência brasileira. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Agrário, 2010. p. 53-84.

WANDERLEY, M. N. B. Gênese da Abordagem Territorial no Brasil. In: CAVALCANTI, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B; NIERDELE, P. A. **Participação, Território e Cidadania:**um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: Editora Ufpe, 2014. p. 79-102.

ZIMMERMANN, S. A. et al. Desenvolvimento territorial e políticas de enfrentamento da pobreza rural no Brasil. **Campo-Território: Revista de geografia agrária**, v. 9, n. 17, 2014.