

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO

CLEUSA MARIA DA SILVA

**O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL SUSTENTÁVEL: OS
TERRITÓRIOS ESTRADA DE FERRO E VALE DO RIO VERMELHO**

RIO DE JANEIRO
2014

CLEUSA MARIA DA SILVA

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL SUSTENTÁVEL: OS
TERRITÓRIOS ESTRADA DE FERRO E VALE DO RIO VERMELHO**

Tese apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

ORIENTADORA: PROF^a. DRA. RENATA L. LA ROVERE

RIO DE JANEIRO
2014

CLEUSA MARIA DA SILVA

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL SUSTENTÁVEL: OS
TERRITÓRIOS ESTRADA DE FERRO E VALE DO RIO VERMELHO**

Tese apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Ciências, Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Aprovada em 03 de 09 de 2014.

BANCA EXAMINADORA



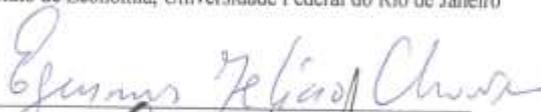
Prof.^a. Dra. RENATA L. LA ROVERE

Orientadora, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro



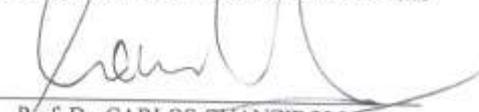
Prof.^a. Dra. VALÉRIA G. DA VINHA

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro



Prof. Dr. EGUIMAR FELÍCIO CHAVEIRO

Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás



Prof. Dr. CARLOS GUANZIROLI

Universidade Federal Fluminense



Prof. Dr. SERGIO LEITE

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

AGRADECIMENTOS

Obrigada por fazerem parte desta história e da minha vida, amigas/irmãs de coração: Keley Cristina, Carla Conti, Maria Luísa, Roseli e Yara; e ao amigo Marcelo Siqueira.

Agradeço à minha família, principalmente à minha mãe que sempre me colocou em suas orações. À minha irmã Neusa, que sempre me cobrava: “você precisa escrever sua tese, você já devia ter terminado”.

À minha amiga e parceira Cristiane Dias, no trabalho de geoprocessamento.

Às minhas amigas Maria Idelma, Maria Erlan, Patrícia e Cristiane Ribeiro, pelo incentivo de sempre.

Ao Eduardo Gomes, pela ajuda em um momento difícil e a todos os demais colegas do DINTER.

Às dezenas de pessoas que se dispuseram a responder às minhas perguntas e a me enviar informações sobre os objetos de estudo.

Aos professores das bancas de qualificação e de defesa, pela disponibilidade e pelas contribuições.

À Professora Renata Lèbre La Rovere, por suas valiosas contribuições.

FICHA CATALOGRÁFICA

S586 Silva, Cleusa Maria da.

O desenvolvimento territorial rural sustentável: os territórios Estrada de Ferro e Vale do Rio Vermelho / Luiz Antonio Cruz Caruso. -- 2014.

228 f. ; 31 cm.

Orientadora: Renata Lèbre La Rovere.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2014.

Bibliografia: f. 197-196.

1. Desenvolvimento rural. 2. Desenvolvimento territorial. 3. Sustentabilidade.

I. La Rovere, Renata Lèbre, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 338.1

“O conhecimento torna a alma jovem e diminui a amargura da velhice. Colhe, pois, a sabedoria. Armazena suavidade para o amanhã.”

(Leonardo da Vinci)

RESUMO

SILVA, Cleusa Maria da. **DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL SUSTENTÁVEL: os Territórios Estrada de Ferro e Vale do Rio Vermelho**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

A política pública do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) de criação dos Territórios Rurais Sustentáveis instituindo o Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável é o tema central deste estudo. O objetivo geral é analisar a eficácia desse Plano no Território Estrada de Ferro e no Território Vale do Rio Vermelho, ambos no estado de Goiás. Para desenvolver este estudo, consideram-se o desenvolvimento econômico, a sustentabilidade e a gestão nos Territórios. Foram também considerados o sistema produtivo, a infraestrutura, o uso do solo e a biodiversidade, a governança e a gestão participativa. Apresentam-se os conceitos relevantes e a literatura referente à temática, principalmente no que se refere à política pública do MDA para a criação dos Territórios e atuação nos mesmos. Em relação à metodologia de pesquisa, foi realizado um estudo de caso nos Territórios Estrada de Ferro e Vale do Rio Vermelho, optando-se por uma pesquisa do tipo qualitativa, cujos instrumentos foram coletas de dados, técnica de geoprocessamento, entrevistas e observação direta *in loco*; posteriormente, realizou-se a análise das informações coletadas. Os resultados apontaram uma baixa eficácia do Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável nos Territórios estudados. Os fatores que comprometem a eficácia são vários, destacando-se: a) a falta de envolvimento dos atores locais; b) as ações estratégicas não atingem todo o território; c) a reprodução do discurso do MDA por parte dos atores locais envolvidos; d) a falta de visibilidade dos problemas locais por parte dos gestores do Território; e) os interesses políticos partidários dos municípios acima dos interesses do Território. Como conclusão, destaca-se que a falta de mecanismos de governança compromete a eficácia da política instituída para os Territórios Rurais.

Palavras-chave: desenvolvimento territorial, rural, sustentabilidade, gestão participativa, eficácia.

ABSTRACT

SILVA, Cleusa Maria da. **DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL SUSTENTÁVEL: os Territórios Estrada de Ferro e Vale do Rio Vermelho**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

The public policy of the Ministry of Agrarian Development (MDA) that created Sustainable Rural Areas instituting the Plan of Rural and Sustainable Territorial Development is the central theme of this study. The general objective is to analyze the effectiveness of this Plan in the Territories Estrada de Ferro and Vale do Rio Vermelho, both territories in the state of Goiás. In order to develop this study, the thesis presents relevant concepts and literature pertaining to the economic development, sustainability and management in the Territories, the production system, infrastructure, land use and biodiversity, governance and participatory management. As a research method we performed a case study in the Estrada de Ferro and Vale do Rio Vermelho Territories, led by a qualitative study which instruments were data collections, geoprocessing techniques, interviews and direct observation in loco, later analysis were performed on the information collected. The results showed a low efficacy of the the Plan of Rural and Sustainable Territorial Development.. Factors that compromise the efficacy are several, among them we can highlight the lack of involvement of local actors, the fact that strategic actions do not reach the entire territory, playing the discourse of MDA by the local actors involved, lack of visibility problems in the locations by managers of the Territory, the partisan political interests above the interests of the municipalities of the territory. In conclusion we emphasize that the lack of governance mechanisms undermines the effectiveness of the established policy of the Rural Areas.

Keywords: land development, rural sustainability, participatory management effectiveness.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – O Cerrado no Brasil -----	125
Figura 02 – Classificação Fitofisionômica do Cerrado -----	126
Figura 03 – Vista da Serra do Campo Limpo em Santa Cruz de Goiás -----	133
Figura 04 – Lavoura de Soja na chapada em Urutaí -----	134
Figura 05 – Voçoroca na Fazenda Mijolino no município de Palmelo -----	136
Figura 06 – Nascente do Rio Vermelho – Goiás -----	137
Figura 07 – Área dissecada da Serra do Campo Limpo no município de Santa Cruz de Goiás-----	147
Figura 08 – Área de vegetação rupestre na Serra Dourada no município de Goiás -----	149
Figura 09 – Área de irrigação próxima à rodovia BR 070 no município de Itaberaí/GO---	157
Figura 10 – Área irrigada nas margens do Rio do Peixe, no TEF-----	158
Figura 11 – Pastagem dentro das margens do Ribeirão Maratá -----	159
Figura 12 – Como Acontece a Operacionalização nos Territórios-----	169
Figura 13 – Colegiado do Território Estrada de Ferro – 57 Entidades -----	170
Figura 14 – Colegiado do Território Vale do Rio Vermelho – 62 Entidades-----	171
Gráfico 01 – Fluxo Ferroviário de Passageiros em Goiás (1940 a 1980) -----	67
Gráfico 02 – Participação dos Municípios do Entorno da Estrada de Ferro no PIB Goiano (1960 a 2010)-----	68
Gráfico 03 – Produção de Mel (kg) em Goiás e no Território Estrada de Ferro (2003 e 2011)---	80
Gráfico 04 – PIB per capita do Território Estrada de Ferro (2003 a 2011) -----	89
Gráfico 05 – PIB per capita do Território Vale do Rio Vermelho (2003 a 2011) -----	90
Gráfico 06 – PIB Território Estrada de Ferro (2003- 2011) -----	91
Gráfico 07 – PIB Território Vale do Rio Vermelho – (2003-2011) -----	92
Gráfico 08 – Número de Empregos por Setor em 2003 e em 2012 – TEF-----	96
Gráfico 09 – Número de Empregos por Setor em 2003 e 2012 – TVRV -----	98
Gráfico 10 – População Urbana e Rural do TEF (1980 a 2010)-----	140
Gráfico 11 – População Urbana e Rural do TVRV (1980 a 2010)-----	141
Gráfico 12 – Uso da terra e Cobertura Vegetal em 2002 e 2012 do TEF -----	154
Gráfico 13 – Uso do solo e Cobertura Vegetal do TVRV (2002 e 2012) -----	158
Gráfico 14 – Distribuição dos investimentos através de projetos por atividades de 2003 a 2010 no TEF -----	180
Gráfico 15 – Distribuição dos investimentos através de projetos por atividades de 2003 a 2010 no TEF -----	186
Gráfico 16 – Participação das Entidades nos Colegiados do TEF e TVRV para Planos e Trabalho – Gestão 2011 a 2014 -----	194

Mapa 01 – Localização do TEF e do TVRV em Goiás -----	18
Mapa 02 – Território Estrada de Ferro – 2013 -----	70
Mapa 03 – Território Vale do Rio Vermelho– 2013 -----	74
Mapa 04 – Uso da Terra e Cobertura Vegetal do Território da Estrada de Ferro-GO – 2002-----	143
Mapa 05 – Uso da Terra e Cobertura Vegetal do Território do Vale do Rio Vermelho-GO 2002 -----	148
Mapa 06 – Uso da terra e cobertura vegetal do território da Estrada de Ferro-GO – 2012 -----	152
Mapa 07 – Uso da Terra e Cobertura Vegetal do Território Vale do Rio Vermelho – Goiás – 2012 -----	155
Mapa 08 – Distribuição dos Projetos no Território Estrada de Ferro-----	177
Mapa 09 – Distribuição dos Projetos no Território Vale do Rio Vermelho-----	181
Tabela 01 – Número de habitantes dos municípios do território estrada de ferro (2003)---	71
Tabela 02 – Número Total de Propriedades Rurais no Território Estrada de Ferro por Municípios (2003)-----	72
Tabela 03 – Número de Habitantes e Densidade Demográfica dos Municípios do Território Vale do Rio Vermelho (2003)-----	75
Tabela 04 – Número de Assentamentos do INCRA no Território Rio Vermelho -----	75
Tabela 05 – Número Total de Propriedades Rurais no Território Rio Vermelho por Municípios (2003) -----	76
Tabela 06 – Área Plantada de Soja e Milho no Território Estrada de Ferro (2003 e 2011) --	81
Tabela 07 – Rebanho Bovino no Território da Estrada de Ferro (2003 e 2011) -----	83
Tabela 08 – Área Plantada de Soja, Cana-de-açúcar e Laranja no Território Vale do Rio Vermelho (2003 e 2011) -----	85
Tabela 09 – Rebanho Bovino no Território Vale do Rio Vermelho (2003 e 2011) -----	87
Tabela 10 – PIB Per Capita do TEF -----	92
Tabela 11 – PIB Per Capita do TVRV -----	94
Tabela 12 – Saldo Líquido da Flutuação de Empregos nos Municípios, Número de Empregos na Agropecuária e Taxa de Crescimento (2003 a 2012) no TEF-----	95
Tabela 13 – Saldo Líquido da Flutuação de Empregos nos Municípios, Número de Empregos na Agropecuária e Taxa de Crescimento (2003 e 2012) no TVRV-----	98
Tabela 14 – População Atendida de Água, Esgoto e Destino do Lixo no TEF (2003 e 2012)---	100
Tabela 15 – População atendida de água, esgoto e destino do lixo no TVRV (2003 e 2012)--	101
Tabela 16 – Números de Hospitais e Leitos no TEF (2003 a 2012) -----	103
Tabela 17 – Números de Hospitais e Leitos no TVRV (2002 a 2011) -----	103
Tabela 18 – Número de Escolas e Taxa de Analfabetismo do TEF (2002 a 2012) -----	105
Tabela 19 – Número de Escolas e Taxa de Analfabetismo do TVRV (2002 a 2012) -----	107
Tabela 20 – Coeficiente Gini TEF em 2000 e 2011 -----	108
Tabela 21 – Coeficiente Gini TVRV em 2000 e 2011 -----	109

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
CDTRS	– Conselho Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEASA	– Central de Abastecimento de Goiás
CEDRS	– Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEPAL	– Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CIAT	– Comissão de Instalação das Ações Territoriais
CMDR	– Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CNDRS	– Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CODETER	– Colegiado de Desenvolvimento Rural
CONDRAF	– Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSAD	– Consócio Nacional de Segurança Alimentar
CPT	– Comissão Pastoral da Terra
DFDA-GO	– Delegacia Federal do MDA no Estado de Goiás
DTR	– Desenvolvimento Territorial Rural
DTRS	– Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável
EFA	– Escola Família Agrícola
EMATER	– Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	– Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMGOPA	– Empresa Goiana de Pesquisa Agropecuária
FAO	– Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FCA	– Ferrovia Centro-Atlântica
FCO	– Fundo Constitucional Financeiro do Centro-Oeste
FIDA	– Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FOMENTAR	– Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás
GTZ	– Sociedade Alemã de Cooperação Técnica
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBM	– Instituto Mauro Borges
ICMS	– Imposto sobre circulação de mercadoria e prestação de serviço
IFG	– Instituto Federal Goiano
IICA	– Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA	– Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPEACO	– Instituto de Pesquisa Agropecuário do Centro-Oeste
IPEAO	– Instituto de Pesquisa Agropecuário do Oeste
IUCN	– União Internacional para a Conservação da Natureza
MDA	– Ministério do Desenvolvimento Agrário
ONGs	– Organizações Não-Governamentais
PDBR	– Políticas de Desenvolvimento Brasil Rural
PDTRS	– Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável
PIB	– Produto Interno Bruto
PMDR	– Plano Municipal de Desenvolvimento Rural
PNATE	– Programa Nacional de Transporte Escolar
PND I	– Plano Nacional de Desenvolvimento I
PND II	– Plano Nacional de Desenvolvimento II
PNDA	– Pesquisa Nacional de Amostra a Domicílio
PNUMA	– Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
POLOCENTRO	– Programa do Desenvolvimento do Cerrado
PRODECER	– Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado
PROFIR	– Programa de Financiamento de Equipamento para Irrigação
PROINF	– Ação Orçamentária Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços
PRONAT	– Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PROMESO	– Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais
PRONAF	– Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RAIS	– Relações Anuais de Informações Sociais
RFSA	– Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
SDT	– Secretaria de Desenvolvimento Territorial / Ministério do Desenvolvimento Agrário
SEAGRO	– Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Irrigação
SEBRAE	– Serviço Nacional de apoio às Pequenas Empresas
SENAR	– Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SEPLAN/GO	– Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás
SNCR	– Sistema Nacional de Crédito Rural
TEF	– Território Estrada de Ferro
TRS	– Territórios Rurais Sustentáveis
TVRV	– Território Vale do Rio Vermelho

UEG – Universidade Estadual de Goiás
UFG – Universidade Federal de Goiás
UNB – Universidade Nacional de Brasília
WWF – World Wildlife Fund

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO -----	15
CAPÍTULO 1 – CONTEXTUALIZAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL SUSTENTÁVEL -----	21
1.1 Aspectos Teóricos e Conceituais que Embasaram o Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PTDRS) -----	21
<i>1.1.1 Abordagens sobre território</i> -----	22
1.2 Abordagens de Desenvolvimento Territorial e Políticas no Brasil -----	33
<i>1.2.1 A proposta de desenvolvimento do MDA e a criação dos Territórios Rurais Sustentáveis</i> -----	46
<i>1.2.2 A abordagem territorial e os desafios para o desenvolvimento territorial rural no Brasil</i> -----	52
<i>1.2.3 Governança e Gestão Participativa</i> -----	55
CAPÍTULO 2 - O PROCESSO HISTÓRICO E O DESENVOLVIMENTO ECONOMÔMICO DOS TERRITÓRIOS ESTRADA DE FERRO E VALE DO RIO VERMELHO -----	62
2.1 Um Breve Histórico do Processo de Ocupação de Goiás e a Criação dos Territórios Vale do Rio Vermelho e Estrada de Ferro -----	62
<i>2.1.1 O Território Estrada de Ferro</i> -----	69
<i>2.1.2 O Território Vale do Rio Vermelho</i> -----	73
2.2 A Organização Produtiva no TEF e no TVRV e o Desenvolvimento Econômico ---	77
<i>2.2.1 Os Indicadores Socioeconômicos dos Territórios EF e VRV</i> -----	88
2.3 As Políticas Governamentais em Goiás e a Agroindústria -----	110
<i>2.3.1 O papel da agroindústria na economia dos Territórios</i> -----	115
CAPÍTULO 3 – O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO TEF E NO TVRV ---	122
3.1 O Cerrado e a Biodiversidade -----	123
<i>3.1.1 Caracterização do cerrado no TEF e no TVRV</i> -----	132
3.2 Análise Comparativa da Sustentabilidade nos TEF e TVRV -----	134
<i>3.2.1 Diagnóstico do uso da terra e cobertura vegetal ano de 2002 no TEF e TVRV</i> -----	141
<i>3.2.2 Diagnóstico do uso da terra e cobertura vegetal ano de 2012 no TEF</i> -----	151
<i>3.2.3 Diagnóstico do uso da terra e cobertura vegetal ano de 2012 no TVRV</i> -----	154
CAPÍTULO 4 – GOVERNANÇA, A GESTÃO PARTICIPATIVA NOS TERRITÓRIOS RURAIS E A EFICÁCIA DO PDTRS NOS TERRITÓRIOS ESTRADA DE FERRO E VALE DO RIO VERMELHO -----	161

4.1 A Gestão Participativa para o Desenvolvimento Territorial: uma proposta da SDT/MDA -----	163
4.2 A Organização Administrativa nos TEF e TVRV -----	168
<i>4.2.1 Projetos desenvolvidos pelos Colegiados nos TEF e TVRV</i> -----	173
4.3 A Eficácia do PDTRS nos TEF e TVRV -----	191
CONCLUSÃO -----	204
REFERÊNCIAS -----	211
APÊNDICES -----	221

INTRODUÇÃO

A partir do final da década de 1980 e do início da década de 1990, as políticas públicas no Brasil têm buscado uma abordagem territorial. Essa abordagem territorial está centrada na questão do desenvolvimento, em particular do desenvolvimento sustentável, que abrange a questão da governança e da descentralização política. Nessa perspectiva, as políticas públicas buscam orientar as ações da administração pública, com a utilização de métodos e normas para estabelecer uma ação conjunta entre administração pública e sociedade, entre Estado e atores sociais.

Nesse sentido, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vem utilizando-se de um conjunto de políticas de desenvolvimento rural sustentável como estratégia de divulgação, de discussão e de consolidação de territórios por todo o país, por meio do Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PDTRS). Trata-se de uma política de apoio ao desenvolvimento territorial das áreas que estão à margem das novas formas de produção determinadas pela tecnologia, com o objetivo de promover desenvolvimento, reduzindo as desigualdades existentes entre as diferentes regiões do país e preservando a identidade local e os recursos naturais.

As políticas territoriais não se destinam apenas às áreas rurais, elas também são direcionadas a todo o conjunto dos municípios que estão inseridos nos territórios. O rural não é definido como uma área agrícola, e sim como um setor econômico. É definido pelas características espaciais: menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas desenvolvidas; menor densidade populacional; maior peso dos fatores naturais; maior dependência da economia do setor agropecuário.

Segundo o MDA, a escala do município é muito restrita para o planejamento e para a organização de esforços que visem à promoção do desenvolvimento. A escala estadual, por sua vez, é essencialmente ampla para dar conta da heterogeneidade e das especificidades locais que precisam ser mobilizadas por esse tipo de iniciativa. Assim, já foram criados 164 territórios que agrupam 2500 municípios em todas as regiões do país.

Um planejamento estatal dessa proporção merece ser estudado e analisado sob o enfoque das políticas públicas, do planejamento e das estratégias de desenvolvimento. A literatura, em grande parte, aborda as políticas territoriais do Brasil dentro dos planos de desenvolvimento regional. Diante da proposta do MDA, é necessário analisar as políticas no

âmbito do planejamento territorial, visando à compreensão das especificidades socioeconômicas, políticas e culturais no amplo conjunto das questões territoriais. Este estudo focaliza os processos ligados às formas atuais de gestão do território, examinando mais de perto as estratégias dos agentes envolvidos no PTDRS e as práticas junto às políticas públicas territoriais.

As políticas públicas implementadas nas últimas décadas pelo Governo Federal trataram o país como um todo homogêneo, além disso, centralizaram, no Estado, a gestão e a execução dessas políticas.

No final da década de 1990, o governo Fernando Henrique Cardoso inseriu as estratégias de desenvolvimento local em suas políticas para territórios rurais deprimidos do país. Essa estratégia de desenvolvimento seguiu dentro de um contexto neoliberal, validada pelas agências multilaterais, particularmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que passaram a recomendar o controle dos gastos públicos. Às localidades, por meio da indução do governo central na constituição de arranjos produtivos locais, caberia a busca de um desenvolvimento autônomo e endógeno, desobrigando o Estado de ações de caráter mais intervencionistas.

Se as políticas do governo de Fernando Henrique Cardoso tinham um caráter neoliberalizante, no governo Lula, a expectativa de mudança incluía novos rumos para as políticas públicas. Em seu programa de governo “Um Brasil para Todos” (2002), Lula afirmava que os programas não podiam ser de curto prazo, devendo se pautar por uma visão estratégica de longo prazo, articulando interesses e coordenando investimentos públicos e privados que propiciassem um desenvolvimento sustentável. Então, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, procurou-se definir um novo enfoque de planejamento no âmbito territorial, permitindo uma visão mais integralizada dos espaços, dos agentes, dos mercados e das políticas públicas. Buscou-se ainda uma integração das organizações internas dos territórios rurais com o resto da economia regional e nacional adotando novas funções e demanda.

As ações que a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) tem desenvolvido visam a aprimorar as capacidades e as habilidades dos atores para realizarem a gestão compartilhada do desenvolvimento dentro dos princípios da gestão social. Segundo o MDA, essa política busca ampliar as capacidades em torno de três processos da gestão: 1) o planejamento para apoiar o processo de tomada de decisões coletivas; 2) a organização para fortalecer as redes, os arranjos institucionais e as parcerias para alcançar os resultados e objetivos; 3) o controle social para criar no território um ambiente que estimule a renovação

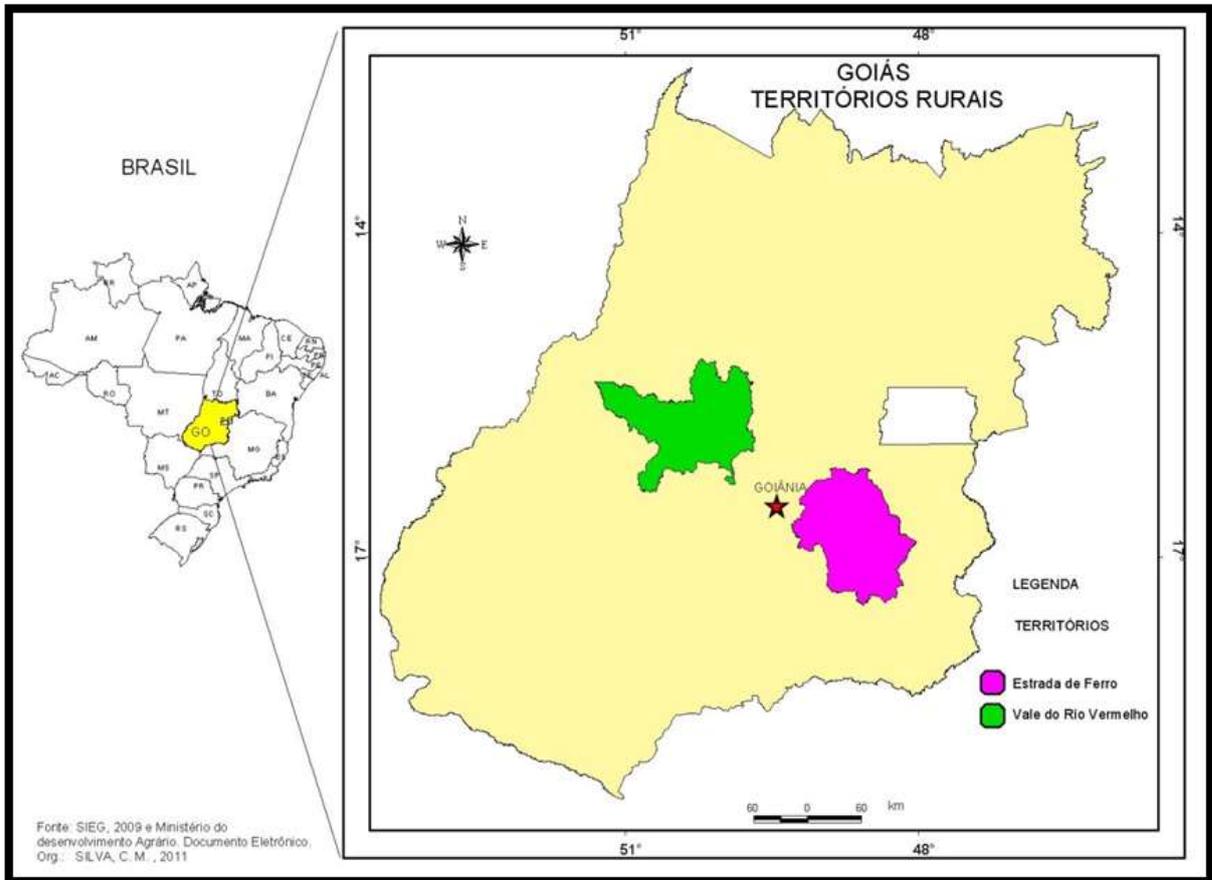
dos processos de gestão, evitando práticas tradicionais que ponham em risco a autonomia do território na gestão de seus projetos.

Diante do exposto, surgem as seguintes questões: Qual o real papel do governo na gestão desses territórios? Se o território é formado por vários municípios, até que ponto os interesses individuais não interferem na execução dos projetos? Como gerir interesses divergentes dentro do território? Até que ponto a sustentabilidade é garantida? Essas e outras possíveis indagações que apareceram no decorrer da pesquisa estarão inseridas no contexto da análise dos territórios rurais do MDA.

O tema do desenvolvimento territorial no Brasil, em especial nos espaços rurais, tem sido objeto de um número crescente de estudos e intervenções públicas. Assim, esta pesquisa busca contribuir com os estudos acerca das políticas públicas voltadas para os Territórios Rurais Sustentáveis e verificar se as intervenções públicas são eficazes.

A importância que se dá a esta pesquisa parte, primeiramente, da satisfação pessoal da pesquisadora em desenvolver um projeto dessa natureza; em segundo lugar, identificar, compreender e analisar o conceito de território adotado pelo MDA; e, por fim, visualizar as implicações acerca das políticas públicas e suas territorializações. É importante compreender como as políticas públicas são aplicadas e como são recebidas pelos ocupantes e gestores dos territórios rurais. Acredita-se que nem sempre as políticas e projetos vão ao encontro das necessidades dos habitantes locais e, ainda, que há uma diferença de interesses entre eles. Compreender a dinâmica dos territórios rurais ajudaria a propor políticas mais eficazes para promover o desenvolvimento sustentável.

Assim, esta pesquisa tem por objetivo analisar a eficácia do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) nos Territórios Rurais Sustentáveis (TRS) Estrada de Ferro (TEF) e Vale do Rio Vermelho (TVRV), localizados no estado de Goiás, conforme mapa 01.



Mapa 01 – Localização do TEF e do TVRV em Goiás.

Em um foco mais específico, este estudo busca: a) levantar os indicadores socioeconômicos dos municípios que compõem os territórios e averiguar se ocorreu o desenvolvimento rural sustentável nesses municípios; b) mapear o uso do solo e cobertura vegetal nos territórios para traçar o perfil da forma de ocupação do solo e verificar se houve preservação e/ou recuperação da vegetação natural; c) verificar a forma de gestão dos territórios e identificar o papel do Estado e dos parceiros nesta gestão; d) entender as políticas de planejamento territorial no conjunto das políticas públicas nos territórios goianos, analisando a atuação dos Conselhos Territoriais de Desenvolvimento Rurais Sustentáveis (PDTRSs); e) verificar se a execução do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável corrobora o projeto de gestão coletiva.

Para atingir esses objetivos, esta pesquisa estrutura-se com base nos fundamentos do método qualitativo e apresenta dados quantitativos apenas para fundamentar as discussões. O método qualitativo corresponde à forma de pensar e explicar o objeto na busca do conhecimento, isto é, trata de um conjunto de procedimentos racionais, baseados em técnicas, aqui mais especificamente na análise do discurso do sujeito coletivo, e dos dados

socioeconômicos, principalmente no que se refere ao papel dos vários agentes que compõem a dinâmica do objeto.

Os indicadores socioeconômicos (PIB per Capita, número de empregos, número de atividades produtivas e infraestruturas) foram coletados no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), na Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás (SEPLAN/GO), nas Relações Anuais de Informações Sociais (RAIS) e junto ao Colegiado do Território Estrada de Ferro (TEF) e do Território Vale do Rio Vermelho (TVRV).

A forma de tratamento dos dados é interdisciplinar, qualitativa e complexa. Segundo Morin (2005), a ciência não é só estudada, ela é feita no dia a dia com um pluralismo metodológico. Ainda, conforme o autor, o maior desafio para o pensamento contemporâneo é o de pensar a complexidade, que necessita de redefinir o nosso modo de pensar.

São utilizadas, ainda, as seguintes técnicas: a) técnica de geoprocessamento (imagens de sensor ETM+/Lansat 7 e CCD/CBERS 2, GPS e Interpretação segundo ROSA¹); b) técnica cartográfica (Folhas topográficas SE-22 diversas); c) visita a campo para confirmação da interpretação das imagens de sensor; d) uso dos Softwares Cartalinx, ENVI 4.0, ArcView 3.2, IDRISI 32, Excel e Word. O mapeamento possibilita traçar o perfil da forma de ocupação do solo e verificar se houve preservação e/ou recuperação da vegetação natural nos Territórios Rurais Sustentáveis de Goiás. Além disso, permitirá uma visualização espacial do objeto no contexto do Estado de Goiás.

Para obtenção dos dados, também foram realizadas entrevistas com os diretores dos dois territórios aqui estudados; com os prefeitos dos municípios que compõem os territórios (foram selecionados seis municípios de cada território, os três municípios menores e os três maiores em número de habitantes); com os presidentes das associações e cooperativas; e com os parceiros de projetos desenvolvidos nos territórios. Em princípio, foi estabelecida a realização de 20 entrevistas (Apêndice D), mas no decorrer da pesquisa, fez-se necessário ampliar esse número, o que resultou num total de 53 entrevistas. As demais entrevistas foram direcionadas pela linha de informações que se fez necessária na investigação do objeto ou para reafirmar uma informação adquirida em uma conversa informal. Como técnica de coleta de dados, utilizou-se também a observação direta.

Todas as informações, tanto quantitativas quanto qualitativas, são analisadas à luz de abordagens teóricas que sustentam a tese que serão apresentadas no próximo capítulo e

¹ ROSA, Roberto. **Cartografia Básica**. UFU, Uberlândia-MG: 2004.

discutem os seguintes conceitos: território, desenvolvimento; rural; governança, gestão participativa e eficácia. Todas essas categorias estarão associadas à política desenvolvida pelo MDA após a criação dos territórios a partir do ano de 2003.

Esta tese se organiza em quatro capítulos, além desta introdução. O primeiro capítulo apresenta uma abordagem teórica sobre o desenvolvimento territorial rural e a proposta política do MDA para os territórios rurais sustentáveis. O segundo capítulo expõe o processo histórico e o perfil econômico dos Territórios Estrada de Ferro e Vale do Rio Vermelho. O terceiro capítulo apresenta a caracterização do Cerrado, o perfil do uso do solo e a proposta de sustentabilidade do MDA/SDT para os territórios, buscando verificar se, de fato, ocorre sustentabilidade. O quarto capítulo traz uma discussão sobre governança, gestão participativa e eficácia do PDTRS nos Territórios estudados. Por último, são apresentadas as considerações finais.

CAPÍTULO 1

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL

A abordagem territorial de desenvolvimento ganha força a partir dos anos de 1980, impulsionada pela literatura neommarshalliana, que soube identificar nos laços entre atores sociais uma das razões para a formação dos sistemas produtivos localizados, tão importantes para a industrialização difusa. Os estudos rurais beneficiam-se particularmente dessa abordagem e estimulam a percepção de que o meio rural vai muito além da agricultura e de que a compreensão de sua dinâmica exige uma análise mais direta.

No Brasil, a abordagem territorial vem despertando interesse especialmente no âmbito dos planejadores e formuladores de políticas públicas, haja vista a criação de uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial, ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no governo Lula, resultando na criação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), que atinge 2500 municípios distribuídos em 164 territórios em todas as regiões do país.

Para melhor compreender a temática sobre o desenvolvimento territorial rural, faz-se necessário compreender as noções de território, desenvolvimento e rural. Assim, este capítulo está organizado de modo a oferecer, primeiramente, os aspectos teóricos e conceituais que fundamentam as discussões acerca do desenvolvimento territorial rural. Na sequência, apresenta a dimensão política do desenvolvimento, com enfoque para a proposta de desenvolvimento do MDA e a criação dos territórios rurais sustentáveis, bem como as ações para o desenvolvimento dos territórios no Brasil.

1.1 Aspectos Teóricos e Conceituais que Embasaram o Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PTDRS)

Neste primeiro momento, propõe-se apresentar alguns aspectos teóricos conceituais que norteiam este estudo. A intenção é exibir um conjunto teórico-conceitual que possa elucidar a análise do objeto de estudo, bem como a base conceitual que sustenta o PTDRS. A abordagem neste capítulo gira em torno dos conceitos de desenvolvimento, território e rural, mas ao longo do trabalho, outros conceitos serão discutidos, como:

biodiversidade, sustentabilidade, gestão participativa e eficácia. Esse conjunto de temáticas servirá para contextualizar, comparar ou mesmo generalizar descobertas, sobretudo porque são essas temáticas que darão sustentação para as análises resultantes da pesquisa empírica, além de proporcionarem uma análise mais objetiva sobre os territórios aqui estudados.

1.1.1 Abordagens sobre território

O território vem se constituindo em um objeto de estudos em várias ciências atualmente. Nesse sentido, qualquer discussão que tenha o território como objeto deveria, primeiramente, avaliar as características essenciais desse conceito, na medida em que, no mundo atual, as dinâmicas de mobilidade e de competição se tornam cada vez mais desenvolvidas, e velhas aplicações do conceito de território acabam se tornando obsoletas. Considerando esses aspectos, podem ser de crucial importância para a compreensão da gênese de um território e de sua construção verificar as várias abordagens teóricas e metodológicas que norteiam essa temática. O objetivo não é fazer uma revisão teórica do conceito de território, mas sim, buscar alguns autores que discutem a temática para melhor compreensão do conceito e de como o MDA se apropria do conceito na elaboração do PTDRS.

Um profundo debate ideológico se constitui ao tratar o território. Cada autor, dependendo da sua linha de trabalho e de suas concepções teórico-metodológicas, dá ênfase a alguns aspectos do território, seja o aspecto econômico, o político, o ideológico, o cultural ou o entrelaçamento desses fatores, para explicar o conceito e a dinâmica de um espaço que está sempre em construção.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vem utilizando-se de um conjunto de políticas de desenvolvimento rural sustentável como estratégia de divulgação, de discussão e de consolidação de territórios por todo o país. Foram criados 164 territórios com o objetivo de promover o desenvolvimento dessas áreas. O conceito de território proposto pelo MDA é baseado numa combinação das abordagens sociais, econômicas, políticas e culturais, principalmente na valorização das tradições. A maioria dos autores que trata o território utiliza uma ou duas abordagens, como pode ser observado a seguir.

Nas ciências naturais, o território é visto sob a ótica da ciência biológica como área de influências e domínio de uma espécie animal que concorre com outras espécies,

como nos trabalhos do austríaco Konrad Lorenz (1973) e do holandês Nikolaas Tinbergen (1967). Para ambos os autores, a ideia de território apresenta um significado etológico, isto é, um ambiente onde há interações de um grupo ou bando com certa área, num sentido locacional. Lorenz (1973) afirma que território está associado à demarcação e a dominação de lugar, à extensão e aos limites, enquanto que a territorialidade é definida como conduta de um organismo para tomar posse de seu território e defender-se contra os membros de sua própria espécie. Tinbergen (1967) entende o território como uma área fechada, delimitada por fronteiras de dominação exclusiva de membros específicos de uma determinada espécie animal. A partir do controle do território, os grupos animais asseguram a sua reprodução e controlam seus efetivos.

Nas ciências sociais, o conceito de território é mais complexo e tem várias interpretações. Porém, nos últimos anos, o território ganhou um sentido mais amplo para abordar uma infinidade de questões pertinentes ao controle físico ou simbólico de determinadas áreas. O estudo do território voltou a ser valorizado no final do século XX por diversas razões. O fim do mundo polarizado dos pontos de vista militar e econômico foi fundamental para o desenvolvimento de novos acordos entre as nações que legitimam as novas políticas e suas áreas de influência. Assim, o conceito de território assumiu um papel importante na compreensão do processo de fragmentação e de união das nações.

Por outro lado, o território é visto como o espaço onde cada grupo social estaria profundamente enraizado a um lugar ou a uma paisagem, com a qual particularmente se identificaria. Poderíamos denominar que o território seria uma construção puramente humana, política e social. Um ponto comum para os teóricos dessa versão é que o território é visto dentro de uma dimensão política e cultural, e não em sua dimensão econômica.

Com a mundialização da economia, a dimensão espacial das relações econômicas tem dinamizado as abordagens sobre território. Pesquisadores influenciados pela posição filosófica marxista dentro do materialismo histórico dialético defendem uma noção de território que privilegia sua dimensão material, sobretudo no sentido econômico, incorporando: o debate de classes sociais; a relação capital e trabalho; e o mercado.

Prado Júnior (1987) utiliza-se, nitidamente, da vertente econômica para explicar as transformações ocorridas no espaço brasileiro. O território é sempre visto como porção territorial, palco dos acontecimentos econômicos e das transformações vivenciadas pela sociedade. Os ciclos econômicos e as transformações do território em razão da economia são as vertentes predominantes na abordagem do autor.

Mattos (1997) afirma que as transformações provenientes dos movimentos de capital, mercado de trabalho e população na América Latina, resultantes dos avanços no processo de reestruturação e globalização econômica alteram as relações materiais no território e promovem uma concentração territorial expandida. O Estado nacional apresenta uma progressiva perda da capacidade para regulamentar os movimentos de capital. Assim, novas condições produtivas se estabelecem promovendo inovações no interior do território.

As transformações do capitalismo no final do século XX levam alguns autores a requalificar a questão da importância econômica do território como o espaço onde se localiza o regime de acumulação flexível. Segundo Harvey (1992), o regime de acumulação flexível surge em resposta à crise provocada pela excessiva rigidez do modelo fordista e “se apoia na flexibilização dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo (p.140)”. O autor ainda afirma que surgem setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional.

No campo das inovações, Tavares (1991) ressalta que o sistema flexível de produção promoveu uma alta rotatividade, proliferação do trabalho temporário e de tempo parcial, deslocando-os das áreas de maior concentração para outros pontos do território. A revolução tecnológica procura atender as preocupações básicas do sistema produtivo e insere novas práticas e novas formas de organização, promovendo o território da desigualdade.

O capitalismo pós-fordista, ou capitalismo de acumulação flexível, propiciou o fortalecimento das bases territoriais, em especial na lógica locacional das empresas, tornando-as cada vez mais autônomas em relação às condições locais e territoriais de instalação. Essa autonomia no âmbito locacional propicia o aproveitamento das próprias potencialidades locais e regionais, promovendo o desenvolvimento territorial. Caravaca (2004) afirma que as novas transformações experimentadas pela economia desenvolvem diversas formas de articulação da sociedade no sistema global, o que resulta em novas relações entre atividade econômica e território. Os territórios tanto podem ganhar inovações como perdê-las. Assim, a capacidade para gerar e incorporar inovações estaria associada à relação da indústria manufatureira e sua competitividade, embasada na revalorização das condições locais em função de sua capacidade de resposta às novas condições impostas pela tecnologia e pelos mercados. Desse modo, a globalização impõe limitações, mas também abre novas perspectivas para a região que dispõe de um sistema territorial de produção dinâmico, inovador e integrado aos mercados mundiais.

Outros autores enfatizam a questão do território sob o ângulo das relações de poder. Raffestin (1993) foi um dos autores pioneiros na abordagem do território associado às

relações de poder. Merece destaque na sua obra o caráter político do território. Para o autor, o território se forma a partir do espaço e é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático, ou seja, o ator que realiza uma ação de comando em qualquer nível. Esse ator corresponde àquele que exerce o poder no território, podendo ser um indivíduo ou grupo de indivíduos, uma instituição pública ou privada. Dentro da concepção enfatizada pelo autor, o território é tratado, principalmente, com uma ênfase político-administrativa, isto é, como o território nacional, espaço físico onde se localiza uma nação; um espaço onde se delimita uma ordem jurídica e política; um espaço medido e marcado pela projeção do trabalho humano com suas linhas, limites e fronteiras.

Nesse sentido, Raffestin (1993) entende o território como sendo: um espaço onde se projetou um trabalho, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. É uma produção a partir do espaço. “Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolvem, se inscreve num campo de poder” (RAFFESTIN, 1993, p.144)². Segundo o autor, a construção do território revela relações marcadas pelo poder. Assim, faz-se necessário enfatizar uma categoria essencial para a compreensão do território, que é o poder exercido por pessoas ou grupos, sem o qual não se define o território. Poder e território, apesar da autonomia de cada um, vão ser enfocados conjuntamente para a consolidação do conceito de território. Assim, o poder é relacional, pois está intrínseco em todas as relações sociais.

Milton Santos também faz importantes contribuições para a construção do conceito de território em várias de suas obras. Santos (2002a) questiona a validade de se estudar o território, pois antes de tudo, ele provoca o leitor, movendo-o para seu raciocínio amplo e significativo da importância maior em compreender a categoria território, uma vez que, para o autor, é na base territorial que tudo acontece, mesmo as configurações e reconfigurações mundiais influenciando o espaço territorial.

A formação do território é algo externo ao território. Segundo Santos (1985), a periodização da história é que define como será organizado o território, ou seja, o que será o território e como serão as suas configurações econômicas, políticas e sociais. O autor evidencia o espaço como variável a partir de seus elementos quantitativos e qualitativos, partindo de uma análise histórica. Segundo esse mesmo autor, o que nos interessa é o fato de que cada momento histórico, cada elemento, muda seu papel e a sua posição no sistema temporal e no sistema espacial e, a cada momento, o valor de cada qual deve ser tomado da sua relação com os demais elementos e com o todo.

² “Ver também a esse respeito, Porto (2012). **As Relações de Poder e Organização Social do Território**: o que incide no curso de uma iniciativa de desenvolvimento territorial. UFRRJ.” Disponível em: <<http://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2013/03/151.pdf>>.

Na sua obra “Metamorfoses do espaço habitado”, Santos nomeia o território como configuração territorial e define-o como o todo. Quanto ao espaço, é conceituado como a totalidade verdadeira, semelhante a um matrimônio entre a configuração territorial, a paisagem e a sociedade. Para o autor, “podem as formas, durante muito tempo, permanecer as mesmas, mas como a sociedade está sempre em movimento, a mesma paisagem, a mesma configuração territorial, nos oferecem, no transcurso histórico, espaços diferentes”. (SANTOS, 1996, p.77).

Esses espaços diferentes, as espacialidades singulares, são resultados das articulações entre a sociedade, o espaço e a natureza. Assim, o território poderá adotar espacialidades particulares, conforme há o movimento da sociedade (nos seus múltiplos aspectos: sociais, econômicos, políticos, culturais e outros).

Para Santos (2002a), a formação do território perpassa pelo espaço e a forma do espaço é encaminhada segundo as técnicas vigentes e utilizada no mesmo. O território pode ser distinguido pela intensidade das técnicas trabalhadas, bem como pela diferenciação tecnológica das técnicas, uma vez que os espaços são heterogêneos. Assim, o território configura-se pelas técnicas, pelos meios de produção, pelos objetos e coisas, pelo conjunto territorial e pela dialética do próprio espaço³. Somado a tudo isso, o autor vai mais adiante e consegue penetrar, conforme suas proposições e metas, na intencionalidade humana. O autor procura realizar uma leitura múltipla do território. Assim, inclui mais um item para suas análises: conclui que o trabalho é um dos pontos fortes para a compreensão do território. E sugere aos pesquisadores adentrarem no mundo do trabalho para efetuar uma ampla compreensão do mesmo.

Santos (1996) afirma que o Estado é um híbrido, e que, portanto, deve ser analisado enquanto um conjunto de objetos e ações; horizontalidades e verticalidades; fixos e fluxos e compreende território como “território usado”. É importante examinar a realidade social, considerando que o autor define o território e esse se insere em um espaço demarcado pela ação humana. Assim, Santos associa o caráter político do território à sua dimensão econômica e social.

Santos (2003, p.19) expõe a categoria território como “um nome político para o espaço de um país”, caracterizando o território com uma abordagem política. O território passa a ser formado no desenrolar da História, com a apropriação humana de um conjunto natural pré-existente. Além dos aspectos políticos, o autor também realça a importância dos

³ Ver também a esse respeito Brandão (2011). **Território, Conflitos e Escalas Espaciais**: anotações críticas em momento de crise estruturais. Revista Sociedade e Cultura. vol.15, nº.1, UFG.

aspectos sociais, econômicos e culturais entrelaçados em virtude do movimento da sociedade no decorrer dos diversos momentos históricos e do desenvolvimento das técnicas, reforçando a ideia de que o trabalho é um dos pontos fortes para a compreensão do território.

A abordagem política de território numa concepção tradicional vincula-se sob a ótica da soberania estatal, ou seja, o espaço de soberania de um Estado. As discussões se dão a partir da apropriação, do controle e do domínio de um território. A relação entre política e território perpassa o processo histórico de formação das sociedades, o que demanda questões e conflitos de interesses que surgem das relações sociais que se materializam em disputas territoriais.

A abordagem política é carregada de subjetividade, os nacionalismos se alimentam de símbolos e discursos. Segundo Moraes (2005), o território pode ser equacionado como uma construção simbólica, vinculado a um imaginário territorial. Assim, a formação territorial articula uma dialética entre a construção material e a construção simbólica do espaço, que unifica num mesmo movimento processos econômicos, políticos e culturais. O território é concomitantemente uma construção militar e uma construção política, mas também uma construção econômica e uma construção jurídica e, ainda, uma construção ideológica.

Segundo Castro (2005, p.15), “é na relação entre a política – expressão e modo de controle dos conflitos sociais – e o território – base material e simbólica da sociedade – que se definem as territorialidades de uma sociedade”. Os fenômenos políticos se territorializam e recortam espaços significativos das relações sociais, dos interesses, da solidariedade, dos conflitos, do controle, da dominação e do poder. O território apresenta-se como materialidade e arena dos interesses e das disputas dos atores sociais e o poder como exercício resultante de relações que se organizam no interespaço do mundo social. A centralidade do território como arena política se define por questões oriundas de conflitos de interesses pelas ações e usos da sociedade e aquelas oriundas das ações de diferentes atores institucionais em escalas diferenciadas que afetam o território.

Souza (2001) salienta que o território é um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder, e que o poder não se restringe ao Estado e não se confunde com violência e dominação. Assim, o conceito de território deve abarcar mais que o território do Estado-Nação. “Todo espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder é um território, do quarteirão aterrorizado por uma gangue de jovens até o bloco constituído pelos países membros da OTAN” (p.11). Desse modo, na visão de Souza, o território deve ser apreendido em múltiplas vertentes com diversas funções. Mesmo privilegiando as

transformações provenientes do poder no território, o autor aponta a existência de múltiplos territórios, principalmente nas grandes cidades, como o território da prostituição, do narcotráfico, dos homossexuais, das gangues e outros que podem ser temporários ou permanentes. Assim, o território pode ser construído ou desconstruído, pode ser móvel ou flutuante, contínuo ou descontínuo.

Outros autores destacam o papel do território enquanto *locus* de múltiplas relações. Por exemplo, para Haesbaert (1997), o território é produto da apropriação de um dado segmento do espaço por um dado grupo social, nele estabelecendo-se relações políticas de controle ou relações afetivas, identitárias, de pertencimento. Em sua obra “O Mito da Desterritorialização”, o autor analisa o território com diferentes enfoques, elaborando uma classificação em que se verificam três vertentes: 1) na primeira vertente, *jurídico-política*, o território é visto como um espaço delimitado e controlado sobre o qual se exerce um determinado poder, especialmente o de caráter estatal; 2) a segunda vertente, *cultural*, prioriza dimensões simbólicas e mais subjetivas; nela, o território é visto fundamentalmente como produto da apropriação feita através do imaginário e/ou identidade social sobre o espaço; 3) a terceira vertente, a *econômica*, destaca a perspectiva material como produto espacial do embate entre classes sociais e da relação capital-trabalho.

No panorama atual do mundo com todas as suas complexidades e processos, muitas vezes excludentes, como a crescente globalização e a fragmentação a um nível local e regional, servindo de refúgio à globalização, Haesbaert (2002) identifica uma multiterritorialidade reunida em três elementos: os territórios-zona, os territórios-rede e os aglomerados de exclusão. Para o autor, nos territórios-zona, prevalece a lógica política; nos territórios rede, prevalece a lógica econômica; e nos aglomerados de exclusão, ocorre uma lógica social de exclusão socioeconômica das pessoas. Esses elementos não são mutuamente excludentes, mas integrados num mesmo conjunto de relações socioespaciais, ou seja, “compõem efetivamente uma territorialidade ou uma espacialidade complexa, somente apreendida através da justaposição dessas três noções ou da construção de conceitos ‘híbridos’ como o território-rede”. (HAESBAERT, 2002, p.38).

O fato de o território ser um espaço de múltiplas relações significa que a análise do território requer uma identificação de suas especificidades. Para Saquet (2004), o território é produzido espaço-temporalmente pelas relações de poder engendradas por um determinado grupo social. Dessa forma, pode ser temporário ou permanente e se efetiva em diferentes escalas, portanto, não apenas naquela convencionalmente conhecida como o “território nacional” sob gestão do Estado-Nação. O autor faz um resgate das diferentes interpretações

do conceito de território, levando em consideração as três vertentes mencionadas por Haesbaert (jurídico-política, econômica e cultural), como sendo essenciais para se fazerem as interligações necessárias. Mesmo salientando a importância da interligação entre as diversas vertentes, o autor enfatiza os aspectos econômicos e políticos, além de fazer uma relação com a vertente cultural. As forças econômicas, políticas e culturais, reciprocamente relacionadas, efetivam um território, um processo social, no e com o espaço geográfico, centrado e emanado na e da territorialidade cotidiana dos indivíduos, em diferentes centralidades, temporalidades e territorialidades. A apropriação é econômica, política e cultural, formando territórios heterogêneos e sobrepostos fundados nas contradições sociais. No entanto, além das vertentes econômicas, políticas e culturais, Saquet (2004) também considera a vertente da natureza, que sempre estará presente dentro do território. A natureza está no território, é dele indissociável.

Outro discurso corrente é aquele que associa território e rede. Como aponta Bonnemaïson (1981, p.253), “um território, antes de ser uma fronteira, é primeiro um conjunto de lugares hierarquizados, conectados a uma rede de itinerários”. Essa configuração territorial em redes é fruto da comunicação instantânea globalizada, mas não significa que todo território esteja conectado a uma ou a várias redes, muitos podem estar excluídos do processo de integração. Essa abordagem busca estabelecer as relações territoriais com o urbano, com a divisão territorial do trabalho e com as diferenciações dos lugares. Essa abordagem é também trabalhada por Sousa (2001), Haesbaert (2002 e 2007), Caravaca (2004) e vários outros.

Sack (1986) apresenta uma concepção de território que se apoia na intencionalidade de um indivíduo ou grupo de influenciar o comportamento humano a fim de controlar uma determinada área geográfica. Assim, as territorialidades nascem das estratégias necessárias que possibilitam controlar, dominar ou influenciar o comportamento de outros. A abordagem de Robert Sack adquire importância por salientar que a ideia de territorialidade se aplica a todas as escalas, desde espaço familiar até de um Estado. Para o autor, a territorialidade baseia-se no princípio da ação pelo contato, e todas as relações territoriais devem ser definidas no contexto social de um acesso diferenciado às coisas e às pessoas.

Para Zapata (2000), o território se constitui em uma unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento. O território é entendido como um espaço socialmente organizado e significa espaço e fluxos, ou seja, lugares e pessoas interagindo. Além disso, significa identidade

histórica e cultural. Assim, nas palavras da autora, os territórios “são fluxos econômicos, sociais, culturais, institucionais, políticos e humanos. São atores inteligentes organizados que podem fazer pactos, planos, projetos coletivos”. (ZAPATA, 2000, p.24).

O conceito de território do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) se aproxima do conceito de Zapata, pois ambos partem de uma concepção na qual o território expressa a identidade histórica e cultural, econômica e social, política e ambiental, atores integrados a um projeto de desenvolvimento local, lugar de cooperação e coesão. Para o MDA, o território é definido como

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (MDA, 2005, p.03).

Assim, cada autor, dependendo da sua linha de trabalho e de suas concepções teórico- metodológicas, dá ênfase a alguns aspectos dentro do território, seja o aspecto social, econômico, político e cultural ou o entrelaçamento de dois ou mais desses fatores para explicar o conceito e a dinâmica do território. Zapata e o MDA ampliam a abordagem, utilizando todas as dimensões de uma sociedade, ou seja, o social, o político, o histórico, o cultural, o econômico e o ambiental.

Assim, o território é definido a partir de seus usos, das experiências e dos resultados verificados e das organizações de cooperação que foram geradas por esses usos, numa interação dos atores sociais. Dessa forma, o território exerce um papel ativo, na medida em que é, simultaneamente, um ator e um lugar, tornando-se uma união indissolúvel de sistemas de objetivos e sistemas de ações, e suas formas híbridas, as técnicas, que nos indicam como o território é usado: como, onde, por quem, por quê, para quê são usados. (SANTOS; SILVEIRA, 2003).

Nessa perspectiva, o MDA propõe uma compreensão do território com base solidária, cooperativa e participativa através de uma política de desenvolvimento territorial com gestão coletiva. A proposta de gestão coletiva do território e as estratégias de intervenção nas estruturas territoriais segundo o Plano de Desenvolvimento Territorial Rural (2002) nos remetem a uma ampla compreensão do território, visto que em séculos de história da formação territorial do Brasil, as políticas sempre foram instituídas de cima para baixo. Essa abordagem territorial combina a proximidade social, que favorece a solidariedade e a

cooperação com as diversidades de atores sociais, econômicos e políticos e com as políticas públicas, buscando uma identidade própria para o território.

Essa compreensão do MDA de território é utópica à medida que permanece a estrutura administrativa dos municípios. Cada município tem as suas prioridades, e essas não são comuns a todos os que formam o território. São poucos os municípios que são representados no Conselho do Território. As propostas dos Territórios não chegam a todos os municípios. Além disso, ainda existem os interesses políticos partidários de cada município. Não há solidariedade e nem cooperação entre os municípios dos territórios aqui estudados.

Uma observação que deve ser feita é que a ideia de relação de poder aparece, direta ou indiretamente, nos ensinamentos da maioria dos autores aqui mencionados para a caracterização do território. O território aparece como um campo de forças – palco de disputa de jogo de interesse econômico e político entre as classes, inspirados na concepção filosófica marxista. A concepção de território adotada pelo MDA se apoia numa concepção holística, tem uma visão de território com base solidária, cooperativa, participativa, incluindo uma perspectiva ambiental à medida que propõe um desenvolvimento sustentável. Não menciona as relações de poder, embora elas sejam fortes dentro dos municípios e entre municípios que formam os Territórios.

Em geral, a abordagem territorial expressa um conjunto dinâmico de relações socioeconômicas, culturais e políticas historicamente desenvolvidas. Porém, há uma dicotomia entre as diferentes abordagens de território e a abordagem do MDA, ou seja, de um lado encontramos uma forte interpretação fundamentada na ideia de relação de poder e do outro a ideia de território fundamentado nos princípios de solidariedade, cooperação e participação. Em ambas as vertentes, há em comum o papel do Estado: a) o Estado enquanto detentor de poder, juntamente com outros atores; b) o Estado que participa da organização do território através de políticas públicas; c) o Estado com caráter político e administrativo.

A delimitação do território proposta pelo MDA, porém, vai de encontro à concepção de vários autores aqui citados como, por exemplo, Sack (1986) e Souza (2001), que afirmam que o território se aplica a todas as escalas, seja ela local, regional, nacional ou internacional. Segundo a proposta do MDA, a escala do município é muito pequena e a do Estado é muito grande para projetar o desenvolvimento. No entanto, os territórios foram criados obedecendo à divisão administrativa dos municípios.

A discussão teórica sobre a construção do conceito de território apresenta várias abordagens segundo a visão de diversos autores que podem ser sistematizadas em cinco concepções.

A primeira concepção, representada nesta tese por Lorenz (1973) e Tinbergen (1967), apresenta uma ideia etológica, na qual o território é o lugar da interação de várias espécies de animais, definido pelo comportamento social e individual dos animais em seu *habitat* natural.

Na segunda concepção, representada por Prado Júnior (1973), Mattos (1997), Tavares (1991), Santos (2003), Bonnemaision (1981) e Caravaca (2005), apesar de os autores apresentarem conceitos diferenciados, todos dão um enfoque econômico para o território. O território é apresentado como *locus* dos acontecimentos econômicos e de transformações em razão da economia. Transformações provenientes da organização e da reestruturação do modo de produção diante das inovações.

A terceira concepção tem um caráter político e econômico influenciado pelo pensamento de Raffestin (1993), que define território como *locus* das relações de poder. Esse autor discute as relações de poder entre os indivíduos, grupos de indivíduos e instituições, os quais territorializam o espaço. Nesse sentido, Sack (1986) afirma que a intencionalidade de grupos ou de indivíduos para controlar determinada área geográfica representa relações típicas de poder.

A quarta concepção avança em relação à terceira ao acrescentar a dimensão cultural nas discussões de território. São representantes dessa linha Moraes (2005), Haesbaert (2002), Saquet (2004) e outros. Haesbaert afirma que o “território é o produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou o controle político-econômico do espaço e sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados ora desconectados e contraditoriamente articulados” (HAESBAERT, 2004, p.121). Saquet vê a importância da ligação entre essas três vertentes (jurídico-política, econômica e cultural) na análise sobre os territórios e ainda acrescenta a vertente da natureza, como mencionada anteriormente.

Por último, a concepção de Zapata, também adotada pelo MDA, define território como *locus* da materialização de políticas que se amparam na organização e na participação da sociedade civil, no fortalecimento institucional inspirado na construção de políticas públicas articuladas, na gestão compartilhada entre o setor público e o privado na busca do desenvolvimento sustentável. Apresenta uma dimensão econômica, política, cultural, social, institucional e ambiental.

A abordagem territorial adotada pelo MDA busca abarcar a construção e o uso do território ligando a ação coletiva dos atores locais, agregando as unidades administrativas (municípios) e outras organizações (como, por exemplo, sindicatos, assentamentos de agricultores, ONGs, agricultores familiares, instituições públicas e privadas, entre outras) na construção de estratégias de ação. Também busca valorizar as tradições das comunidades

indígenas, dos quilombolas, dos assentamentos de reforma agrária e das comunidades locais.

A concepção teórica de território do MDA busca abarcar todas as dimensões da sociedade, mas, na prática, as políticas adotadas pelo PDTRS não atendem todas as dimensões, como poderá ser visto no decorrer deste trabalho.

Várias são as limitações da abordagem territorial. Uma delas é a escala territorial, uma vez que a escala municipal se impõe sobre o Território, principalmente devido aos conflitos de interesses dos gestores municipais, partidários políticos, instituições privadas e movimentos sociais. Outra limitação é a questão da participação quando os movimentos sociais são frágeis ou inexistentes. O duplo discurso para o desenvolvimento rural, ou seja, de um lado, o agronegócio, e de outro, a agricultura familiar, acaba por se tornar um desafio para o modelo de desenvolvimento proposto pelo PDTRS.

1.2 Abordagens de Desenvolvimento Territorial e Políticas no Brasil

A palavra desenvolvimento ganhou espaço no debate político e econômico no pós-guerra em meados do século XX. Após a vitória dos aliados, vários organismos internacionais foram criados com intuito de interceder junto aos países para a superação de problemas como a guerra e o subdesenvolvimento. O desenvolvimento tornou-se prioridade tanto no mundo capitalista quanto socialista e na pauta de vários estudiosos.

Segundo Bresser-Pereira (2007), as teorias desenvolvimentistas e Keynesianas foram dominantes na América Latina até o final da década de 1960, mas a partir de 1970, no contexto da grande onda neoliberal e conservadora, essas teorias passaram a ser desafiadas pelos economistas neoclássicos. Na década de 1980, a ideologia neoliberal torna-se hegemônica nos países em desenvolvimento, expressando-se pelo que ficou chamado de Consenso de Washington, mas que o autor prefere chamar de Ortodoxia Convencional. No final dos anos de 1990, a proposta convencional, embora incluindo algumas políticas e reformas necessárias, não promovia o desenvolvimento, principalmente no Brasil, pois mantinha o país semiestagnado, incapaz de competir com os países mais ricos. Então, surge um novo discurso – o novo desenvolvimento.

Esse novo paradigma de desenvolvimento busca reconhecer a heterogeneidade dos processos naturais e sociais inerentes à construção dos lugares com base no legado

territorial. O desenvolvimento é visto como um processo progressivo de ampliação das capacidades individuais e coletivas de realização da vida em sociedade, territorialmente definido em virtude de fatores econômicos, políticos, culturais e ambientais.

Atualmente, discute-se desenvolvimento tendo como foco a sustentabilidade. Esse foco tem trazido mudanças nos conceitos e objetivos correntes, uma vez que até bem pouco tempo atrás se considerava como padrão somente o crescimento econômico. Nessa perspectiva, os aspectos sociais e ambientais passaram a constituir importantes elementos a serem incorporados na dinâmica econômica.

O desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Desenvolvimento nada mais é que o crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras. (OLIVEIRA, 2002, p.40).

Nesse novo cenário, os estudos sobre desenvolvimento consideram as potencialidades e oportunidades locais, estimulando a difusão espacial do capital e do progresso tecnológico. A partir desse pressuposto, Long e Van der Ploeg (1994) afirmam que o desenvolvimento endógeno é construído, principalmente, ainda que não exclusivamente, sobre os recursos localmente disponíveis, tais como as potencialidades da ecologia local, da força de trabalho, dos conhecimentos e dos modelos locais para articular produção e consumo, etc.

De acordo com Picchi (1994), o desenvolvimento endógeno é compreendido como desenvolvimento local, produzido principalmente por impulsos locais e fundado em grande parte sobre recursos locais. O autor cita os seguintes elementos como críticos para o desenvolvimento ‘desde dentro’, analisando o caso da região de Emilia-Romagna, na Itália: a importância do setor agrícola para a provisão de capital e trabalho necessários aos empreendimentos não-agrícolas; a habilidade desse trabalho para se envolver com novas atividades econômicas; a orientação cultural para o auto emprego; uma extensa rede de pequenos e meios empreendimentos; e um denso sistema de interdependência entre setores econômicos e unidades. O autor identifica, ainda, um conjunto de arranjos político-institucionais que ajudaram a fortalecer os modelos de desenvolvimento endógeno, que inclui uma rica rede de serviços providos pela administração local aos setores econômicos, mecanismos de planejamento dirigidos ao fortalecimento do modelo de desenvolvimento e um clima estável para o desenvolvimento industrial.

O desenvolvimento é alcançado pela sociedade local e para se ter sucesso é prioritária a participação de toda a sociedade, expressando suas preferências e suas demandas. Dentro dessa perspectiva, a variável espacial passou a obter grande destaque e ser apontada por alguns estudiosos (SACHS, 1993; STHOR; TAYLOR, 1981; BOISIER, 1989; POLÉSE, 1998) como de fundamental relevância para se compreender o dinamismo de determinadas regiões e suas relações com o desempenhado dos atores e das instituições. Esse dinamismo é explicado com base na ideia de que a maior proximidade dos atores que atuam em determinado espaço geraria ações coletivas e cooperadas que ampliariam a espessura e a densidade das relações sociais e, como consequência, favoreceriam o surgimento de oportunidades inovadoras de desenvolvimento.

Nesse contexto, a abordagem territorial aparece como uma noção que permitiria explicar o papel do espaço social como fator de desenvolvimento. Para Bagnasco (1977), os processos de desenvolvimento se territorializam a partir de fatores internos e externos a cada país e região. O desenvolvimento é compreendido como uma problemática territorial, historicamente definida por articulações territoriais que se substantivam econômica, política e culturalmente. Há um processo de diferenciação territorial, centrado na construção social do mercado e, por assim dizer, nas redes, nos grupos econômicos e nos acordos políticos.

Segundo Fávero e Gramacho (2004), as ideias de competitividade das empresas e os processos de inovação, à luz de conceitos como redes, meios inovadores e efeitos de proximidades, expandem-se a partir dos meados dos anos 1970 “em resposta ao desmantelamento dos sistemas de seguridade social e do modelo de desenvolvimento fundado na ideia de coesão” (p.9). A ideia de coesão pode ser traduzida, principalmente, em um conjunto amplo de políticas e indicadores orientados para diminuir a lacuna de rendas e garantir maior acesso ao emprego, à educação e aos serviços de saúde. Além disso, associa os mecanismos de integração e bem-estar ao pleno pertencimento social dos indivíduos. Fialho (2012) afirma que a coesão refere-se tanto à eficácia dos mecanismos instituídos de inclusão social como aos comportamentos e apreciações de partes dos sujeitos que formam a sociedade.

Com base nesse tipo de abordagem, Abramovay (2002) destaca a capacidade de mobilização e de criação da rede de atores da região. Assim, o fenômeno da proximidade/mobilidade social é considerado mais importante que as vantagens competitivas oriundas de atributos naturais, de localização ou setoriais. Essa proximidade que supõe relações sociais diretas entre atores permite desenvolver uma forma de coordenação entre atores, capaz de valorizar o conjunto do ambiente em que atuam, transformando-o em base para empreendimentos inovadores, articulando o ambiente ao capital social.

A noção de capital social é, em grande parte, inspirada nas ideias de Bourdieu (1998, 2000), que afirma que a vida social, mais ou menos institucionalizada, caracteriza-se, primordialmente, pela existência de forças opostas. Essas forças estão organizadas em torno de interesses e de alguns atores. A cooperação, assim, não é vista como um ideal, mas como uma forma de ação, utilizada para imprimir padrões de conduta correspondentes a certos interesses, em um determinado campo de ação.

Putnam (2001), por sua vez, afirma que, em sociedades desenvolvidas, com mais facilidade se encontra o conjunto de características da organização social, como confiança recíproca, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade e facilitam a coordenação de ações. A confiança social, segundo Putnam, não é parte da definição de capital social, mas uma característica da abordagem do capital social e possui duas fontes: as regras de reciprocidade e os sistemas de participação. As regras podem se socializar pelos hábitos sociais e pelas punições para quem as desobedece. A reciprocidade pode ocorrer na troca de um favor por outro ou na expectativa generalizada de que um favor será retribuído no futuro.

Para Coleman (1999), o capital social deve ser entendido como um recurso para as pessoas e, sendo assim, ele é produzido a partir das mudanças das relações interpessoais que facilitam determinadas ações; dessa forma, o capital social depende da ação individual para a produção de um bem coletivo e é sustentado por dois pilares, a confiança e a reciprocidade.

Outra abordagem da ideia de capital social pode ser encontrada no trabalho de Fukuyama (2001), que associa a ideia de capital social à noção de cultura. Dessa forma, capital social pode ser definido como um conjunto de valores ou normas informais partilhados por membros de um grupo que lhes permitem cooperar entre si. Essa cooperação é baseada na confiança. “A confiança é o lubrificante, levando qualquer grupo ou organização a funcionar com maior eficiência” (p.155). O compartilhamento de normas não produz capital social. Dentro dessa perspectiva, as normas necessárias para a produção de capital social são virtudes como “falar a verdade, cumprir obrigações e exercer a reciprocidade”. (p.156).

Assim, a abordagem territorial do desenvolvimento reconhece que os laços de proximidade e o pertencimento a um determinado espaço afetam a forma de desenvolvimento do território. Valorizam-se, com isso, os conhecimentos, as tradições e os vínculos de confiança, mas também, as estratégias de competição que foram historicamente tecidas nos inúmeros territórios.

Klink (2001) afirma que a década de 1990 é marcada pelo conflito entre as políticas de inserção subordinada e o processo de descentralização autônoma. Os conflitos

decorrem da necessidade de compartilhar uma política de estabilização caracterizada pela política de inserção na globalização financeira e pela a transferência de responsabilidades e de recursos com os governos municipais.

As políticas de inserção subordinada caracterizam-se pelas políticas econômicas impostas aos países em desenvolvimento pelos organismos internacionais multilaterais. São marcadas pela inserção subordinada do país no mundo globalizado e por políticas neoliberais. O afastamento das políticas nacionais das diretrizes sugeridas pelos organismos internacionais penaliza a economia mediante um rebaixamento do grau de confiabilidade dos investimentos no país.

O processo de descentralização autônoma, por sua vez, fundamenta-se na autonomia – que é justificada pela necessidade de dar respostas aos interesses próprios, nascidos de específicas relações de vizinhança dos habitantes de determinadas localidades –, nos princípios constitucionais, e nas estruturas financeiras e organizativas, visando criar as bases para uma maior autonomia local no uso dos recursos e na implementação de políticas.

No desenvolvimento territorial rural, a inserção subordinada é visualizada através do agronegócio de exportação, da forma como é hoje praticada a agricultura no Brasil. A ação de grupos econômicos estrangeiros na atividade agrícola moderna (na maioria das vezes com amplo apoio do poder público) impulsionou a produção de grãos e derivados, tornando o Brasil um dos principais produtores mundiais desses gêneros (no capítulo três será possível visualizar essa afirmação através do mapeamento do uso do solo no TEF e no TVRV).

No entanto, os circuitos produtivos das principais *commodities* agrícolas estão sob o comando exclusivo de grupos econômicos internacionais (Cargill, Bunge, ADM, Monsanto, etc.) ou de alguns poucos grupos nacionais que praticam as mesmas lógicas globais de produção, como é o caso do Grupo André Maggi.

Observa-se que o processo de abertura financeira armou um mecanismo de integração das economias em desenvolvimento ao mercado internacional de capitais, a partir do qual os fluxos externos são essenciais à estabilização das economias. Os fluxos são orientados pela lógica de aplicação de investidores internacionais, especialmente os grandes conglomerados e investidores institucionais.

O PDTRS pode ser considerado uma política de descentralização autônoma, pois propõe a participação da população na gestão dos interesses coletivos, e, por outro lado, a participação é fator de viabilidade da descentralização, quando o deslocamento do poder de decisão pode ser um meio para democratizar a gestão através da participação, o que aponta para a redefinição da relação entre Estado e Sociedade. A participação pode ser um facilitador na implementação dos processos de descentralização das políticas públicas.

Assim, muitas experiências têm buscado encontrar respostas autônomas de desenvolvimento local. Novas visões e experiências sobre o desenvolvimento territorial têm sido discutidas e implementadas. Segundo Ortega e Mendonça (2007, p.11) estas visões se fundamentam“(n)as experiências que, mesmo reconhecendo a força do processo liberalizante global, implementaram respostas específicas e intencionais valorizando as diversidades econômicas, sociais e políticas existentes em seus territórios locais.” Os autores afirmam que a motivação principal tem sido contribuir com o combate à pobreza e às desigualdades sociais e regionais, representando uma alternativa para repensar a cidadania e a inserção competitiva dos territórios nos circuitos econômicos regionais, nacionais e internacionais.

Pensar o desenvolvimento territorial requer analisar os fatores endógenos, pois a forma de produção de cada localidade, as características tecnológicas e institucionais do meio e os recursos locais condicionam o processo de crescimento e podem proporcionar o desenvolvimento do território. No entanto, crescimento não é sinônimo de desenvolvimento; enquanto o crescimento considera as riquezas econômicas de determinado território, o desenvolvimento significa o resultado de como a riqueza será utilizada em benefício da população local, promovendo melhor condição de vida em todos os âmbitos.

No Brasil, as experiências de desenvolvimento territorial ganharam maior expressão num contexto de crise econômica e de reformas liberalizantes a partir de meados da década de 1990. Por exemplo, no final da década de 1990, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) inseriu as estratégias de desenvolvimento local em suas políticas para territórios rurais deprimidos do país. Essa estratégia de desenvolvimento seguiu dentro de um contexto neoliberal, validada pelas agências multilaterais, particularmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que passou a recomendar o controle dos gastos públicos. Às localidades, por meio da indução do governo central na constituição de arranjos socioprodutivos locais, caberia a busca de um desenvolvimento autônomo e endógeno, desobrigando o Estado de ações de caráter mais intervencionistas.

Sob a liderança do Programa Comunidade Solidária, as políticas sociais do governo de Fernando Henrique Cardoso tinham como objetivo comum anunciado, segundo Cardoso (2000), o enfrentamento da pobreza e da exclusão social com base em um novo referencial de atuação do Estado no campo social. Ainda segundo a autora, combater a pobreza não é transformar pessoas e comunidades em beneficiários passivos e permanentes de programas assistenciais, e sim fortalecer as capacidades de pessoas e comunidades de satisfazer necessidades, resolver problemas e melhorar sua qualidade de vida.

O governo de Fernando Henrique articulou a criação do Programa Comunidade Ativa, inserindo as estratégias de desenvolvimento territorial local em suas políticas sociais, com o objetivo de combater a pobreza e promover o desenvolvimento por meio da indução do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, operando em parceria com os governos estaduais, municipais e com o SEBRAE. Tinha por objetivo desencadear um processo integrado que criasse um desenvolvimento que surgisse a partir de múltiplos laços: capital humano, capital social, capital empresarial que gerasse mais renda e que, por sua vez, gerasse mais capital humano.

No Governo Lula, as iniciativas de planejamento territorial se expandem a vários ministérios: o Ministério do Desenvolvimento Social, com o “Fome Zero” e com os Consórcios Nacionais de Segurança Alimentar (CONSADs); o Ministério de Integração Nacional, com os Programas de Sustentabilidades de Espaços Sub-regionais (PROMESOs); e o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), com os Planos de Desenvolvimento Territorial Rural (PDTR).

As políticas de desenvolvimento territorial se afirmam no Brasil a partir do processo de redemocratização e da tendência a ele associada de descentralização das políticas públicas, que teve como marco inicial a Constituição de 1988. A revalorização da esfera municipal e o estímulo gradual à participação da sociedade civil, em particular de atores locais, reforçaram o avanço das políticas públicas territoriais. As políticas de viés exclusivamente setorial começaram a perder terreno e as de base territorial ganharam posição gradualmente.

Foram criados diversos planos, programas e políticas, orientados pela proposta de descentralização e desconcentração administrativa, tendo como pano de fundo os conselhos gestores idealmente criados para compartilhar responsabilidades na formulação, implementação e fiscalização dessas políticas e, ainda, para serem espaços de participação da sociedade civil nas tomadas de decisões relativas a políticas públicas e mais especificamente no controle social dos usos dos recursos públicos.

Outro fator que valorizou o enfoque territorial se deu pela necessidade de se atender às especificidades e às diferenças culturais dos vários grupos e povos existentes no país. Considerando essa problemática, de acordo com o MDA (2003), o Ministério de Desenvolvimento Agrário, através da SDT, iniciou uma política de “promoção de desenvolvimento dos territórios rurais”, considerando que esses são “espaços de integração, articulação e concentração de diversos atores sociais, identidades culturais, interesses políticos e políticas públicas que nele se manifestam”. Em 2003, iniciou-se a execução de políticas cujas ações estão ligadas ao Programa Nacional de Apoio aos Territórios Rurais

(PRONAT). O objetivo geral desse programa é promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural.

A política de desenvolvimento territorial do MDA parte do princípio de que criará as condições necessárias para que as políticas finalísticas do MDA e de outros ministérios que contribuam com o desenvolvimento rural sustentável tenham maior eficácia.

Nesse contexto, o MDA adota uma abordagem territorial em seu Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável que combina a proximidade social e a cooperação de uma diversidade de atores sociais para favorecer a solidariedade. A cooperação deve ser um instrumento eficaz de emprego do capital social gerado em um território. O espírito de participação, a confiança, a solidariedade e a cooperação são componentes fundamentais para a dinamização econômica do território.

Esses componentes existem em qualquer cultura ou sociedade, contudo, devido a determinadas condições, como a impossibilidade da instauração de laços de reciprocidade e confiança para além do contexto familiar, o capital social pode encontrar dificuldades para o seu desenvolvimento em determinados territórios.

Essa abordagem do MDA desconsidera os conflitos e os diferentes interesses dos diferentes grupos de atores. Fligstein (2001), a partir da mesma linha de pensamento de Bourdieu, estudou a vida social por meio de arenas, nas quais são construídas as ‘ordens sociais locais’, com base nas relações sociais entre grupos de atores. Para o autor, em cada arena tem-se o objetivo de alcançar a cooperação com os demais atores, inclusive por meio de manobras em torno de atores poderosos. Essa habilidade que os atores têm de analisar e de conseguir cooperação é considerada uma ‘habilidade social’, sendo que alguns atores são mais habilidosos e habilitados socialmente para obtê-la. Ao longo deste trabalho, será verificado se, de fato, os conflitos aparecem dentro dos territórios em Goiás.

O desenvolvimento territorial está longe de ser somente econômico e, atualmente, é o discurso de vários agentes políticos, de instituições públicas e privadas. As políticas direcionadas pelo Estado para o efetivo desenvolvimento socioeconômico, na atualidade, almejam tal desenvolvimento. A abordagem do desenvolvimento territorial também incorpora, em sua essência, a sustentabilidade, e tem grande enfoque no estudo do rural – desenvolvimento territorial rural, que será apresentado a seguir, enquanto o conceito de desenvolvimento sustentável será abordado no capítulo três.

A literatura sobre o tema aponta que a identificação de mudanças nos condicionantes externos do desenvolvimento rural e de limitações na capacidade de respostas

das políticas tradicionais transcende em muito o âmbito da América Latina, onde essas políticas têm sido disseminadas por organismos internacionais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), bem como por agências de cooperação como a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ) e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA). Essas políticas se encontram em marcha também, obviamente com fatores motivadores distintos, na União Europeia, nos Estados Unidos e no Canadá, locais nos quais se pode identificar uma convergência na busca de novos enfoques para tratar a questão.

A respeito das mudanças dos condicionantes externos do desenvolvimento rural latino-americano, Schejtman e Berdegú (2004) apontam alguns fatores como: os efeitos da globalização, com a abertura das economias e os processos de concentração e internacionalização das indústrias agroalimentares, notadamente no segmento varejista; as mudanças na dinâmica do emprego rural, com o crescimento do emprego rural não-agrícola; as demandas por participação e cidadania, bem como os processos de descentralização administrativa decorrentes do avanço nos sistemas democráticos; e as mudanças nos padrões culturais das populações rurais, especialmente entre os mais jovens, em virtude do maior contato com o urbano e do avanço dos meios de comunicação.⁴

Outro enfoque para tratar o rural está fundamentado nos conceitos de desenvolvimento territorial (ABRAMOVAY, 2002, 2007; MENDONÇA; ORTEGA, 2005; SCHNEIDER, 2004; SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004; VEIGA, 1998) e de capital social, abordagens que naturalmente extrapolam os limites do rural, mas são úteis para a sua análise. O meio rural é percebido não só pela sua dimensão produtiva, mas também pela dimensão cultural, social, política e territorial, e inclui espaços urbanizados, deixando de ser confundido com o espaço agrícola.

Assim, o rural não pode mais ser visto como um setor econômico associado exclusivamente à produção agropecuária. A ruralidade passa a ser tratada como um conceito de natureza territorial, e não-setorial, o que faz com que a unidade de análise para a sua abordagem migre dos sistemas agrários ou alimentares para as economias nas suas várias escalas geográficas, fazendo do desenvolvimento dos territórios rurais uma perspectiva de ordem espacial e multissetorial da qual a produção agropecuária é parte integrante, mas não exclusiva.

⁴ “Ver também a esse respeito, Bonnal, Cazella e Delgado (2012), Contribuições aos Estudos do Desenvolvimento Territorial Rural. *Revista Bibliográfica de Geografía Y Ciencias Sociales*. Universidade de Barcelona, vol. XVII n°. 1002, nov./2012”.

Desse modo, a ruralidade passa a ser vista como um espaço com características próprias, e não como uma etapa a ser superada com o avanço do progresso e da modernização.

Essa abordagem do rural se desenvolve mediante os avanços dos movimentos sociais no campo e a intensificação de suas lutas, demonstrando a necessidade de se elaborar uma estratégia de desenvolvimento que priorize as oportunidades de desenvolvimento social e não se restrinja a uma perspectiva estritamente econômica e setorial.

Na última década, essa abordagem do rural ganhou importância devido ao foco territorial das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável. A abordagem territorial combina a proximidade social que favorece a solidariedade e a cooperação com a diversidade de atores sociais. Essa abordagem também dirige o foco das políticas para o território, destacando a importância das políticas de ordenamento territorial, de autonomia e de autogestão como complemento das políticas de descentralização. Segundo Abramovay (2002), essa abordagem do rural assume importância crescente nas políticas públicas voltadas à valorização dos atributos do desenvolvimento.⁵

Nesse contexto, o estudo acerca do rural encontra-se em franco processo de reconstrução no ambiente acadêmico brasileiro. Ao observar a extensa literatura sobre a concepção de rural, verificam-se duas vertentes: uma que trabalha com a ideia de “urbanização do rural”, que pode ser encontrada nas obras de Henri Lefévre (2008), Milton Santos (2002) e Otávio Ianni (1996); e outra vertente que incorpora a discussão rural ao território, na qual se agrupam autores como José Eli da Veiga (1998, 2001), Ricardo Abramovay (2003), Sérgio Schneider (2004), dentre outros. Esses autores, apesar de apresentarem imensa diversidade, defendem um necessário destaque para rural, priorizando em seus estudos a ideia de novas ruralidades com foco para o território.

O enfoque que incorpora a discussão de território ao rural pressupõe que haja um mínimo de organização social para que os diferentes sujeitos sociais possam ser os reais protagonistas dos processos de transformação de seus lugares. Abramovay (2003) menciona que o território possui, antes de tudo, um tecido social, com relações de bases históricas e políticas que vão além da análise econômica.

Veiga et al (2001) focalizam as dimensões ambientais e territoriais do desenvolvimento, mas não apresentam uma definição de desenvolvimento territorial rural, preferindo destacar suas interfaces e vínculos em relação ao desenvolvimento em geral. Os

⁵ “Ver também a esse respeito, Fialho e Walquil (2011), Desenvolvimento Rural: concepções e referências para a proposição de políticas públicas de desenvolvimento nos territórios rurais. **Revista Extensão Rural**. 22ed. Ano XVIII jun/dez”.

autores apontam como elementos fundamentais do processo de desenvolvimento rural a valorização e o fortalecimento da agricultura familiar, a diversificação da economia dos territórios, o estímulo ao empreendedorismo local e o empurrão que viria do Estado para a formação dos arranjos institucionais locais como elementos chave para a nova estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil. Assim, Veiga et al (op.cit.), ao pensarem o desenvolvimento de forma geral, o definem como “um processo sistêmico mediante o qual uma economia consegue simultaneamente crescer, reduzir desigualdades sociais e preservar o meio- ambiente” (1998, p.11). Acrescentam ainda que é um processo fácil de descrever, mas difícil de conseguir.

Já Schneider (2004, p.110), chama a atenção para a importância da abordagem territorial do desenvolvimento rural, pois pressupõe que o “nível adequado para o tratamento analítico e conceitual dos problemas concretos deva ser o espaço de ação em que transcorrem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais”. Ainda afirma que a construção desse espaço se dá a partir da ação entre os indivíduos e o ambiente ou o contexto objetivo em que estão inseridos. Assim, território é entendido como o conteúdo desse espaço.

Uma característica importante que Schneider acrescenta à abordagem territorial é seu caráter prático, que vai além do nível abstrato e teórico ao apontar que esta perspectiva também apresenta soluções e respostas normativas aos problemas existentes nesses espaços.

Para Tibério, Cristóvão e Abreu (2008), o desenvolvimento rural deve ser tratado a partir: a) das abordagens territoriais e participativas que marcam as atuais tendências de desenvolvimento dos espaços rurais; b) da valorização dos recursos e do saber-fazer local; c) da qualidade e segurança alimentar; d) da (re)descoberta dos produtos tradicionais como instrumento de desenvolvimento territorial; e) da dinamização de projetos locais e regionais que estimulem o turismo e a procura de produtos tradicionais locais de qualidade. Além disso, o desenvolvimento dos territórios rurais também depende de vários fatores, entre eles: o econômico; o sociocultural; o ambiental, por meio da gestão dos recursos naturais; o político-institucional, por meio da consolidação da democracia e da cidadania.⁶

Essa perspectiva teórica supera a visão conservadora de desenvolvimento, destacando a importância dos fatores humano (capacidade de transformação do conhecimento), social (relações horizontais, como as redes, e verticais, contatos de integração) e natural (com base nos recursos naturais). Para as relações sociais, há o predomínio de dimensões simbólicas e culturais, caracterizando um sentido de coletividade e

⁶ “Ver também a esse respeito Freitas (2013). **Desenvolvimento Rural e Democracia**. Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio ambiente/Prodema, UFRN.”

cooperação, apesar de que se pode encontrar em muitas realidades rurais um enfraquecimento dos laços sociais, debilitando suas solidariedades coletivas devido à própria competitividade econômica colocada pelo mercado.

Segundo Abramovay (2003), a dimensão territorial de desenvolvimento rural vai além das vantagens ou dos obstáculos geográficos de localização, pois existe uma preocupação em entender e montar redes e convenções internalizadas em instituições que, de certa forma, possuem ações cooperativadas que procuram conquistar bens públicos como saúde e educação, isto é, propõe ações que, de um modo geral, enriqueçam o tecido social de uma localidade.

Essas ideias revelam uma visão de rural a partir de uma nova perspectiva, ou seja, um novo rural, com novas relações sociais e políticas, padrões de produção e, principalmente, com novas estratégias de sobrevivência. Observa-se que essa discussão sobre as novas concepções de rural está presente em diversos autores, assim como em documentos governamentais e não governamentais. Porém, ainda há muita controvérsia sobre o que realmente significa essa concepção de novo rural, principalmente do ponto de vista ideológico, mas essa não é uma discussão que se pretende fazer aqui.

Brose (1999) afirma que o meio rural, por não ser apenas agrícola, engloba também as pequenas cidades que, apesar de constituírem o espaço urbano, estão, via de regra, essencialmente, ligadas ao meio rural, dele dependendo para sobreviver e para ele prestando todo tipo de serviços. Santos (1985) concorda com Brose (1999) quando afirma que rural não mais será identificado pela especialização agropecuária, mas pela quantidade, pela densidade e pelas multidimensões das relações mantidas sobre o respectivo territorial, pois o rural contém cidades que estão intimamente ligadas às atividades rurais.

Na visão de Teixeira e Lages (1997, p.14), “o rural se define, antes de tudo, por sua população ocupando e transformando um espaço que se torna rural por usos diversos que não são unicamente agrícolas”. Observa-se que os autores abordam o rural como uma construção social, a partir das relações dos homens entre si e com a natureza, relações essas que não se restringem simplesmente à visão de rural como um apêndice das atividades agrícolas, e sim como uma construção social que vai além dessas atividades.

No Brasil, a partir das décadas de 1960 e 1970, o processo de modernização da produção agrícola promoveu intensas transformações no espaço rural. Essas transformações propiciaram aos estudiosos de várias ciências investigarem o rural dentro de um novo paradigma – o novo rural. Porém, os velhos problemas como a concentração fundiária e a

pobreza de grande parte dos pequenos agricultores ainda persistem. Contudo, não é possível negar a forte transformação pela qual o rural brasileiro passou nas últimas décadas, com a formação de grandes complexos agroindustriais e com a expansão de monoculturas, como por exemplo, a soja no centro-oeste do país. Essas transformações técnicas, de certa forma, convivem com as velhas estruturas que persistem nas relações rurais.

Para promover o desenvolvimento rural no Brasil e tentar sanar os problemas que persistem no campo nas últimas décadas, o MDA instituiu a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDDBR), elaborada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) com a criação dos Territórios Rurais Sustentáveis (TRS). Tal política foi fundamentada a partir de uma perspectiva territorial embasada em uma nova institucionalidade, compreendida como estruturas sociais, instituições públicas e privadas, regras, organizações, interesses e motivação dos atores sociais inseridos em uma realidade econômica e política, o que constitui a essência do capital social.

Para tanto, a ciência, a tecnologia, os recursos financeiros e humanos deverão ser colocados à disposição, com base num processo estruturado de planejamento participativo, esclarecido e dinâmico, de modo que a comunidade possa estabelecer suas metas e definir as etapas do envolvimento dos diversos setores produtivos e da população local.

A Política de Desenvolvimento do Brasil Rural define o rural a partir de três características fundamentais. Primeiro, o território rural deve ser um espaço de produção econômica nas suas mais diversas dimensões: atividades agropecuárias, pesqueiras, florestais, extrativistas e também outras atividades econômicas, como empreendimentos industriais, estabelecimentos comerciais, serviços públicos, entre outras. Segundo, o rural é definido como um espaço de vida, de organização social e de produção cultural para as pessoas que nele residem. Terceiro, é um espaço privilegiado de relação com a natureza, conservação e preservação dos recursos naturais (MDA, 2002).

Nesse contexto, a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural apresenta-se como um importante instrumento orientador das ações estruturais do Estado brasileiro, dizendo ser capaz de alavancar um conjunto de medidas integradas que produzam um reposicionamento estratégico do meio rural, colocando-o num novo patamar histórico que dê prioridade a um processo de desenvolvimento econômico articulado à ampliação da justiça e da inclusão social, à garantia da soberania e da segurança alimentar e nutricional, ao respeito às condicionalidades ambientais, à preservação do patrimônio cultural e à democratização política.

A abordagem rural com foco no território vai ao encontro das políticas adotadas pelo MDA para os TRS. Assim, ela se constituirá na base teórica que fundamentará este estudo sobre os Territórios Rurais Sustentáveis do Centro-Sul Goiano.

1.2.1 A proposta de desenvolvimento do MDA e a criação dos Territórios Rurais Sustentáveis

Os novos discursos sobre desenvolvimento rural no Brasil foram influenciados por agências internacionais e organismos multilaterais (FAO, CEPAL, IICA, BID E OCDE). Segundo Favareto (2007) esses órgãos encontraram no Governo Federal grande abertura e exerceram influência significativa, sobretudo sobre a definição das políticas.

As políticas de desenvolvimento rural no Brasil também se espelharam no Programa de Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER)⁷, criado na União Europeia em 1991. Segundo Atance (2003) o programa trata de uma iniciativa comunitária de desenvolvimento rural, tendo como objetivos a promoção de iniciativas integradas, concebidas e postas em práticas na escala local; contribuir para o desenvolvimento de uma agricultura europeia multifuncional, sustentável e repartida por todos os espaços da União, e para a diversificação econômica e social dos territórios rurais europeus.

A história das políticas de desenvolvimento territorial, segundo Favareto (2010) no Brasil está relacionada ao reconhecimento de novas dinâmicas espaciais, nas quais ocorre com uma aproximação do rural e do urbano, em vez de uma dicotomia clara entre estes dois espaços e com a negativa de que a industrialização ou a modernização agrícola seriam elementos bastantes para se alcançar o desenvolvimento. Isso acontece num momento histórico também marcado por certo realinhamento dos instrumentos tradicionais de promoção do desenvolvimento. A descentralização das políticas e também da atividade industrial, associado à redução e a certo redirecionamento da intervenção estatal, contribuíram para que, particularmente nos meados dos anos 80 e nos anos 90, se institísse um padrão onde, em lugar dos investimentos diretos e de corte setorial, caberia ao Estado criar condições e certo ambiente, a partir do qual, os agentes privados pudessem, eles mesmos, fazer a alocação, supostamente mais eficiente, dos recursos humanos e materiais. Aqueles processos

⁷ Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale

sociais e econômicos de corte eminentemente territorial, e não mais meramente setorial, e este novo padrão, são, em síntese, as principais razões da emergência e consolidação desta nova abordagem.

No Brasil a abordagem de desenvolvimento territorial se torna expressiva no contexto de crise econômica e das políticas neoliberais a partir de meados da década de 1990. Observa-se um forte processo de descentralização no país, com ampliação das responsabilidades de estados e municípios pela formulação e gestão de políticas públicas.

Segundo Karam (2012) os movimentos de descentralização e abertura de espaços para participação social na deliberação criam expectativas de modelos de desenvolvimento mais justos e inclusivos. O conceito de desenvolvimento se aproxima da realidade de comunidades locais, que passa a ser percebida como possibilidade de incorporação de dimensões qualitativas, transcendendo a ênfase no puro crescimento econômico.

No Brasil essa abordagem de desenvolvimento territorial está dispersa em diversos Ministérios, um deles é o MDA, cujas, políticas públicas foram influenciadas pelos estudos e experiências internacionais, principalmente pelas políticas agrícolas da União Europeia de caráter produtivista atrelada aos aspectos de sustentabilidade e multifuncionalidade da agricultura combinadas com processos liberalizantes.

No Brasil a discussão sobre a perspectiva territorial de um projeto de desenvolvimento rural para o Brasil surge de forma elaborada em um documento produzido por Veiga e colaboradores (VEIGA et al., 2001) sob os auspícios do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do MDA e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS).

No Governo Lula, essa perspectiva territorial passou a ser adotada nas iniciativas de planejamento territorial que se expandiram a vários ministérios, dentre eles o Ministério de Desenvolvimento Agrário com os Planos de Desenvolvimento Territorial Rural. O MDA, ao propor esse plano, adotou a abordagem territorial para a promoção do desenvolvimento rural, para tal criou a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), que iniciou suas ações nos estados a partir da definição de territórios prioritários. A escolha e a delimitação geográfica desses territórios se deram de forma compartilhada entre as instituições que se ocupam da política de desenvolvimento rural em cada unidade da federação.

A SDT promoveu a criação de Comissões de Implantação das Ações Territoriais (CIAT) para coordenar as ações de elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural

Sustentável (PTDRS), a partir do qual espera que cada território tenha condições de autogerir suas ações.

Para a constituição da CIAT, a SDT estabelece como critério básico o caráter da paridade entre sociedade civil e instituições governamentais, entendendo-se como governamentais inclusive as associações de municípios, por considerar que as mesmas prestam, direta ou indiretamente, diversos serviços de apoio ao Estado. Quanto às instituições integrantes da CIAT a SDT orienta de forma genérica que as mesmas devem representar as “forças vivas do território”. (MDA, 2003, p.18).

Nesse primeiro momento, o governo procurou traçar em linhas gerais a trajetória de conformação do programa no âmbito do Governo Federal, que teve como principal característica o deslocamento do foco da política dos limites municipais, com o antigo Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais (1997-2002), para o território, uma nova institucionalidade fundada na representação dos interesses prioritários da agricultura familiar e que previa a articulação de um grupo de municípios movidos por uma estratégia de ação conjunta previamente negociada com os principais atores sociais interessados. A partir de então procurou definir sua meta.

A meta fundamental do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais é estimular e favorecer a coesão social e territorial das regiões onde ela é empregada como harmonizador do processo de ordenamento (regulação descendente), e de desenvolvimento (reação ascendente), da sociedade nacional. [...] No entanto, a revelação definitiva somente ocorrerá quando sua população, por meio dos fatores sociais, reconhecer seus elementos caracterizadores da coesão social e territorial, durante, ou logo após o processo de sua identidade e proposição de sua visão de futuro. (MDA, 2003, p.24).

Segundo a percepção do MDA/SDT, o enfoque territorial traz, na sua concepção certa inovação, principalmente pela participação ativa das populações locais. Entretanto, a noção de desenvolvimento está identificada a crescimento e geração de riquezas, como pode ser observado no próprio texto do MDA.

O desenvolvimento harmônico do meio rural se traduz em crescimento e geração de riquezas em função de dois propósitos superiores: 1- a coesão social, como expressão de sociedades nas quais prevaleça a equidade, o respeito à diversidade, à solidariedade, à justiça social, o sentimento de pertencimento e inclusão. 2 - a coesão territorial como expressão de espaços, recursos, sociedades e instituições imersas em regiões, nações ou espaços supranacionais, que os definem como entidades cultural, política e socialmente integradas. (MDA/SDT, 2005, p.21).

Com base nesses pressupostos, a partir de 2002, iniciou-se a criação dos Territórios Rurais Sustentáveis através do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), que atinge atualmente 3.572 municípios distribuídos em 239 territórios em todas as regiões do país, sendo que a meta é atingir 280 territórios até o fim de 2015.

Os critérios para determinar a criação dos territórios seguiram as microrregiões geográficas com densidades demográficas abaixo de 80hab/km² e população média por município de até 50.000 habitantes. Cabe ressaltar também que as políticas territoriais não se destinariam apenas às áreas rurais, elas também seriam direcionadas a todo o conjunto dos municípios que foram inseridos nos territórios.

Segundo o MDA, a escala do município é muito restrita para o planejamento e a para a organização de esforços que visem à promoção do desenvolvimento. A escala estadual é essencialmente ampla para dar conta da heterogeneidade e das especificidades locais que precisam ser mobilizadas por esse tipo de iniciativa. O rural não é mais definido como uma área agrícola, e sim como o setor econômico. Passa a ser definido pelas características espaciais: menor grau de artificialização do ambiente quando comparados com áreas urbanas desenvolvidas; menor densidade populacional; maior peso dos fatores naturais; maior dependência da economia do setor agropecuário.

Para a constituição de territórios, a SDT estabelece como critério básico o caráter da paridade entre sociedade civil e instituições governamentais, entendendo-se como governamentais inclusive as associações de municípios, por considerar que as mesmas prestam, direta ou indiretamente, diversos serviços de apoio ao Estado. Também estabeleceu alguns critérios que considerou prioritários para a sua atuação:

a) concentração de agricultores familiares e de famílias de agricultores sem terra acampada ou assentada por programas de reforma agrária; b) ordenamento e priorização dos trabalhos nos territórios, através da parceria entre Governo e Sociedade Civil articulada no interior dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Esse último critério leva em consideração o grau de incidência de capital social; a convergência de interesses e participação da sociedade civil e governos estaduais; as áreas de prioridade de ação do Governo Federal nos estados; e a incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento no processo de delimitação dos territórios. (MDA, 2003, p.33).

O fortalecimento da agricultura familiar é pensado principalmente sobre aspectos relacionados à produção e geração de renda, muitas vezes não compactuando com os

interesses ou anseios da população local e nem com os interesses do setor do agronegócio patronal, indo contra as diretrizes estabelecidas pelo MDA.

De acordo com o documento de Diretrizes para o Desenvolvimento Rural Sustentável do MDA,

cabe à agricultura familiar exercer um papel central no novo projeto de desenvolvimento do país por meio da geração de trabalho e renda, assegurando dinamismo para as economias locais e, conseqüentemente, garantir um desenvolvimento equilibrado entre municípios e regiões. (MDA/CONDRAF, 2006, p.18).

Outro aspecto associado à abordagem territorial adotada pelo MDA está na organização social e na participação política. Assim, a preocupação com a participação da população local foi expressa segundo algumas diretrizes, destacadas a seguir:

Diretriz 1 - Criar instrumentos institucionais e jurídicos que promovam a descentralização dos processos de decisões inclusive orçamentárias e a democratização dos espaços de gestão e controle social, com base na efetiva *participação* política dos diferentes atores sociais, das diversas esferas (municipal, territorial, estadual e nacional); Diretriz 2 - Fortalecer e ampliar a *presença* dos vários segmentos das populações rurais na formulação, implementação e gestão das políticas públicas em todos os níveis, por meio de instrumentos institucionais de controle social; Diretriz 3 - Ampliar a *participação* das trabalhadoras rurais nos espaços de elaboração, gestão e avaliação das políticas públicas; Diretriz 4 - Garantir, por parte dos gestores públicos, a *participação* política, o respeito e o reconhecimento das organizações da sociedade, como atores e interlocutores legítimos nos processos de gestão de políticas públicas. [...] Diretriz 7 - Incentivar a construção de arranjos institucionais que assegurem a participação democrática de representantes de colegiados territoriais e segmentos sociais nos processos de tomadas de decisão e espaços de gestão e controle das políticas públicas; Diretriz 8 - Criar mecanismos de fortalecimento do papel político e social dos conselhos, fóruns e consórcios em seus diferentes níveis de atuação, como espaços de formulação, definição e gestão democrática de diretrizes políticas para o desenvolvimento sustentável do Brasil rural.[...] Diretriz 12 - Criar mecanismos ou processos de capacitação para os diversos segmentos da sociedade para uma melhor participação nas políticas públicas, no planejamento, acompanhamento, monitoramento, avaliação dos resultados e seus impactos, incluindo os aspectos da gestão orçamentária e financeira dos programas voltados ao desenvolvimento sustentável. (MDA/CONDRAF, 2006, p.25 - 27).

Outro ponto importante em relação à proposta de desenvolvimento e à criação dos Territórios é a dimensão ambiental do desenvolvimento. Então, a partir da criação do TRS e das metas estabelecidas, o MDA, por intermédio da Secretária de Desenvolvimento Territorial, passou a utilizar um conjunto de políticas de desenvolvimento rural sustentável⁸, como estratégia de divulgação, de discussão e de consolidação de territórios por todo o país.

⁸ Esse conjunto de políticas de desenvolvimento sustentável será abordado no capítulo três.

Essas políticas se tornaram uma estratégia de apoio ao desenvolvimento territorial das áreas que estão à margem das novas formas de produção determinadas pela tecnologia.

Como base nos documentos estudados do MDA, pode-se perceber que o eixo principal do debate atual deslocou-se da reforma agrária para o desenvolvimento territorial rural, através do PDTRS, consolidando-se no programa “Territórios para a Cidadania”, recentemente lançado. Outra observação diz respeito à Política de Desenvolvimento do Brasil Rural, que define o rural a partir de três características fundamentais: 1) é um espaço de produção econômica nas suas mais diversas dimensões: atividades agropecuárias, pesqueiras, florestais, extrativistas e também outras atividades econômicas, como empreendimentos industriais, estabelecimentos comerciais, serviços públicos, entre outras; 2) é um espaço de vida, de organização social e de produção cultural para as pessoas que nele residem; 3) é um espaço privilegiado de relação com a natureza, conservação e preservação dos recursos naturais.

Pode-se observar também que as estratégias de desenvolvimento territorial rural sustentável do MDA se fundamentam numa base territorial rural, num plano de ação elaborado participativamente, e na instância ou instituições de gestão participativa e ação coletiva do território. Fundamentam-se, ainda, nos princípios de planejamento e gestão participativa; autonomia de organizações e tomada de decisão integrada com os diversos níveis de governo; competitividade do mercado; promoção da equidade social, econômica e política; sustentabilidade ambiental do território; integração institucional e política do território.

Para Mendonça e Ortega (2005), a estratégia da SDT/MDA é de que os PTDRS, partindo das premissas das ações descentralizadas que valorizem os potenciais endógenos locais no processo de desenvolvimento desses territórios, possam integrar ações de associativismo, comercialização e capacitação, além de outras políticas públicas correlatas, na perspectiva de que seus limites sejam extrapolados, com a geração de processos contínuos e sustentados de desenvolvimento. Destacam também a linha de crédito PRONAF Infraestrutura como uma importante iniciativa de construção de políticas públicas descentralizadas, baseadas numa abordagem que leva em consideração as necessidades territoriais e não setoriais e que obriga os municípios a se organizarem para se candidatarem à infraestrutura coletiva.

O conceito de Desenvolvimento Territorial do MDA incorpora e assume um padrão de desenvolvimento com base local, buscando soluções de sustentabilidade. Propõe que as políticas públicas, sejam elas estatais ou não estatais, materializem-se em ações que deverão modificar o território, redesenhando as características da vida coletiva, ampliando o

quadro de oportunidades e agregando valor à produção dos diversos segmentos sociais, atores do referido território.

De encontro com esse conceito, como mencionado anteriormente, Abramovay (2003) afirma que o desenvolvimento territorial deve ir além das vantagens ou obstáculos da localização e pressupõe um mínimo de organização social dos diferentes atores sociais para que possam ser protagonistas das transformações do território. É possível perceber que tanto o MDA quanto Abramovay valorizam a participação dos atores sociais, embora em observações empíricas não haja uma intervenção política por parte dos sujeitos nos territórios estudados. O território é apenas o receptor, as entidades nada decidem, não têm poder e são meros instrumentos das forças do mercado e das instituições políticas.

Dessa forma, o território que deveria ser visto como um ambiente politizado, em conflito e em construção, no entanto, é passivo e mero receptáculo. As contradições são dissolvidas e ocultadas. As políticas implantadas não alteram a matriz produtiva local. As políticas de desenvolvimento adotadas para serem reconhecidas numa perspectiva territorial deveriam compreender a biodiversidade existente nos vários espaços, o respeito às tradições locais, os direitos básicos como saúde, educação, moradia e trabalho.

É preciso avançar em termos de participação e articulação políticas dos atores locais em termos de território e mesmo na escala do município, pois o que se observa são os interesses dos gestores municipais se sobressaindo aos interesses dos territórios. Até mesmo na definição dos territórios rurais, o critério que sobressai aos demais é o político, já que os conselhos estaduais, até agora na grande maioria das vezes, definem quais municípios farão parte dos territórios, o que traz a possibilidade de atender à demanda dos grupos políticos que giram em torno da esfera estadual e municipal, e não às demandas reais de municípios rurais com alta concentração de agricultores familiares, assentamentos rurais, aplicação de baixa tecnologia no setor produtivo, maior incidência de pobreza e outros.

1.2.2 A abordagem territorial e os desafios para o desenvolvimento territorial rural no Brasil

No Brasil, a abordagem territorial despertou interesse, especialmente no âmbito dos planejadores e formuladores de políticas públicas, haja vista a criação de uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial, ligada ao MDA. Mas há de se questionar se essa abordagem teórica dá conta de responder às dinâmicas no âmbito do desenvolvimento rural. Outro

questionamento é se o conceito de território adotado pelo MDA condiz com as práticas desenvolvidas nos territórios. Responder a essas questões é um dos desafios deste trabalho.

Outra questão é até que ponto as diretrizes que fundamentam o Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável adotado pela SDT para o desenvolvimento dos territórios se efetivam de fato e até que ponto são eficazes na promoção do desenvolvimento dos municípios que compõem os territórios.

Diante das propostas apresentadas, um dos desafios que deve ser levado em conta é que para haver eficácia na implementação do PDTRS será necessária uma mudança cultural significativa, tendo em vista que a porção mais interessada, no caso a população local é a menos participativa, pois ao longo dos anos assumiu um comportamento de subalternidade, em que o estado, ou quem está no poder, determina o futuro de boa parte do segmento marginalizado do rural. Segundo Araújo (2000), ao longo da história do Brasil, as políticas públicas foram impostas de cima para baixo, uma cultura de séculos. Para romper com essa tradição, é necessária uma mudança cultural de todos os atores envolvidos no processo de desenvolvimento nos territórios.

Outro desafio será integrar o agricultor à indústria e criar as condições para que a população valorize certo território num conjunto muito variado de atividades, de interesses e de mercados. Embora as definições incorporem a visão de que o território engloba atividades de setores diferentes (agricultura, indústria e outros) e supera a separação rural-urbano, as relações dos territórios com as dinâmicas social e econômica mais amplas ainda não estão claras. Então, há de se perguntar como ocorrem as articulações externas dos territórios, visto que os territórios não são ilhas e se situam em meio a um contexto global que possui uma dinâmica social, econômica, cultural e política e ainda, segundo Schneider (2004, p.112), “que é sistêmica e que influencia, pressiona e delimita os espaços de ação dos agentes”.

Uma das finalidades do PDTRS é promover mudança produtiva e institucional nos territórios a fim de reduzir a pobreza rural, mais especificamente nas propriedades de agricultura familiar. Vários são os desafios impostos a esses agricultores, como: a inovação tecnológica; as chances de sobrevivência das unidades de produção num ambiente competitivo; as condições macroeconômicas como oferta de crédito, tendências do mercado; fatores exógenos como clima. Até que ponto as políticas implementadas são capazes de assegurar a sobrevivência dos agricultores familiares e melhorar a qualidade de vida desses agricultores e suas famílias é um tema que será discutido nesta tese. Schetjman e Berdegué (2003) sugerem que o desenvolvimento territorial rural requer uma nova arquitetura

institucional em que o Estado e a sociedade civil passem a atuar de forma combinada e complementar em múltiplos sentidos. Recomendamos igualmente considerar que a superação de problemas estruturais, relacionados às desigualdades e à pobreza rural, podem seguir caminhos distintos (incremento tecnológico, migrações, busca de ocupações não agrícolas e até mesmo políticas compensatórias) e, mesmo assim, nem sempre passíveis de solução no curto prazo.⁹

Para a efetivação das diretrizes propostas pela SDT, um conjunto de mudanças é necessário nas instituições de governo e nas organizações locais, entendidas como mudanças nas arenas decisórias e na participação relativa dos atores envolvidos, o que deve se materializar nos seguintes processos: progressiva descentralização das políticas públicas; institucionalização de mecanismos que combinam os princípios da democracia representativa com a democracia direta; a instituição de um sistema político redistributivo. Por outro lado, será mostrado nesta tese que existe uma superposição das políticas públicas, uma diminuição dos recursos e/ou maior disputas por eles.

As negociações entre os atores da sociedade civil preocupados com a democratização das políticas e os atores governamentais mais preocupados com o aspecto da gestão das políticas impedem de certa forma o desenvolvimento de projetos políticos compartilhados ou não.

Outras questões a serem consideradas como desafios para o PDTRS são: a) a falta de experiência dos atores locais em iniciativas de gestão participativa; b) a dificuldade da maioria dos atores, tanto privados como públicos, para passar de uma visão setorial para uma visão territorial; c) a dificuldade das organizações locais para promover o desenvolvimento rural que assuma com eficiência a tarefa de identificar as melhores oportunidades econômicas e as estratégias de desenvolvimento segundo as prioridades do território; d) a capacidade de mobilização de certos atores rurais e o conflito de interesses entre eles.

Diante da proposta da SDT/MDA para o desenvolvimento dos TRS e dos vários desafios levantados, a pergunta é: como as propostas são implementadas nos Territórios Estrada de Ferro e Vale do Rio Vermelho e que respostas emergem frente a esses desafios? Diante dessa questão, os próximos capítulos apresentarão a realidade desses territórios, observando até que ponto o PDTRS está sendo eficaz no processo de desenvolvimento

⁹ “Ver também a esse respeito Schiavinatto (2013). **Desenvolvimento Territorial: inovação ou Imposição?** Um olhar sobre as abordagens territoriais do desenvolvimento rural na América Latina. UNB, Centro de Desenvolvimento Sustentável.”

econômico e social, na valorização da identidade local, no âmbito da gestão coletiva e na sustentabilidade.

As discussões que se darão nos próximos capítulos serão orientadas pelo enfoque teórico do desenvolvimento territorial rural, com base nos estudos de Abramovay, Ortega e Schneider, já mencionados neste capítulo. Objetiva-se verificar se a proposta do MDA de desenvolvimento territorial não é só discurso, ou seja, se, na prática, a dinâmica das relações no território realmente segue a orientação teórica da abordagem territorial.

No que se refere à concepção de território, das seis concepções apresentadas, a última, ou seja, o conceito de território do MDA será a concepção utilizada. No final desta tese, apontar-se-á se de fato a definição de território do MDA se materializou nos Territórios aqui estudados ou outra concepção melhor se aplicaria diante dos fatos empíricos observados. Quanto à concepção de rural segue a mesma orientação do MDA.

O PDTR, além das propostas, metas e orientações, também se pauta num conjunto de concepções teóricas que orientou sua formulação e implementação. Propõe-se, aqui, investigar se a política na sua implementação segue as concepções do MDA. E verificar dois aspectos dessa implementação: 1) Em que medida pode se afirmar que o desenvolvimento dos territórios se deve a política de implementação dos territórios; 2) Quais foram as dificuldades na governança dessas políticas.

1.2.3 A governança e gestão participativa

O uso do termo governança origina-se em análises sobre o mundo das empresas. Coase (1937) identifica a existência dos custos de transação e fundamenta que as organizações construíam formas de lidar com esses custos e de coordenar as ações dos agentes, baseados em contratos. Essa natureza contratual da firma não elimina a possibilidade de governança via mercado, mas reduz a amplitude de ajustes ligados aos sistemas de preços. Segundo Coase, as firmas e os mercados são estruturas de governança alternativas que diferem em seus custos de transação.

Na década de 1970, Williamson (1985) afirma que os agentes criam determinados mecanismos, chamados de estrutura de governança, para lidar com os custos de transação. Não existe *a priori* uma estrutura de governança superior às demais e passou-se a utilizar o termo governança para designar os dispositivos operacionalizados pela firma para conduzir

coordenações eficazes. Mais tarde, o termo foi importado do campo empresarial para o das relações de poder local, organizações e, principalmente para abordar o Estado.

Atualmente, o termo governança está presente em várias ciências, principalmente nas ciências econômica, política e jurídica, em agências de governos e organizações internacionais. A necessidade da compreensão do significado de governança surgiu em um momento em que a interação de fatores relevantes, no que diz respeito à democracia, ao capitalismo e à globalização, exigiu dos governos a busca por instrumentos e modelos que minimizassem os impactos sobre o Estado e fortalecessem a implementação de políticas públicas que contemplassem a harmonização das relações entre público e privado, governo e sociedade.

Segundo Diniz (1995), a expressão “governance” surge a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, visando aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente. Tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública. A capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas também pela forma que o governo exerce o seu poder.

O Banco Mundial iniciou um grande debate sobre governança ao associar má governança à causa de crises econômicas em muitos países. O foco do Banco Mundial sobre a governança reflete o impulso mundial à liberalização política e econômica. Em seu relatório de 1989, da crise para o crescimento sustentável, o Banco Mundial expressou essa noção da seguinte forma:

Os esforços para criar um ambiente favorável e para a construção de capacidades serão desperdiçados se o contexto político não for favorável. Em última análise, uma melhor governança requer renovação política. Isso significa uma ação coordenada contra a corrupção do mais alto nível ao mais baixo. Isso pode ser feito através da criação de um bom exemplo, através de reforço da prestação de contas, incentivando o debate público, e alimentando uma imprensa livre. Isso também significa.. fomentar organizações de base e não governamentais, como associações de agricultores, cooperativas e grupos de mulheres. (WORLD BANK, Report South Africa's, 1989)¹⁰.

Essa abordagem ressalta uma maior responsabilidade do Estado, bem como o impacto desses fatores sobre a estabilidade política e o desenvolvimento econômico. O Banco Mundial (1993), ao conceituar governança, refere-se ao modo como a autoridade é exercida no

¹⁰ Tradução própria.

gerenciamento dos recursos de um país em direção ao desenvolvimento. Enfatiza a avaliação da capacidade do governo não apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas também pela forma como o governo exerce o seu poder. Aponta oito principais características da "boa governança" para assegurar um desenvolvimento sustentável: 1) a participação; 2) o Estado de direito; 3) a transparência; 4) a responsabilidade; 5) a orientação por consenso; 6) a equidade e inclusividade; 7) a efetividade e a eficiência; 8) a prestação de contas.

Nesse sentido, a governança é entendida como as tradições e as instituições pelas quais a autoridade em um país é exercida pelo bem comum. Isso inclui o processo pelo qual aqueles que têm autoridade são selecionados, monitorados e substituídos; a capacidade do governo de efetivamente gerir seus recursos e implementar políticas sólidas; e o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam as interações sociais e econômicas entre eles.

Em síntese, pode-se dizer que, para o Banco Mundial, governança seria um método por meio do qual o poder é exercido na gestão política, econômica e social de um país como recurso para o desenvolvimento.

Santos (1997), por sua vez, define governança como o modo que os governos articulam e coordenam suas ações, em cooperação com os diversos atores sociais e políticos e sua forma de organização institucional. Segundo o autor, uma boa governança é requisito essencial para o desenvolvimento sustentável, o crescimento econômico, a equidade social e os direitos humanos.

Já Rhodes (1996) distingue sete usos para o termo governança: 1) governança como o estado mínimo, que consiste no uso de mercados e quase-mercados para a entrega de serviços públicos; 2) governança como governança corporativa, que trata, principalmente, de transparência, integridade e prestação de contas como formas de controle; 3) governança como a Nova Gestão Pública, que consiste na introdução de métodos de gestão do setor privado e estruturas de incentivo como competição de mercado no setor público; 4) governança como boa governança, que consiste no casamento da nova gestão pública com a democracia liberal; 5) governança como um sistema sócio cibernético, que trata da interdependência entre atores sociais, políticos e administrativos; 6) governança como resultado de formas sociopolíticas interativas de governo; 7) governança como redes auto organizáveis, que se relaciona a redes que desenvolvem suas próprias políticas e moldam seus ambientes. Dos sete usos que o autor coloca para o termo, alguns têm ligação mais direta com a origem do termo, sua relação com o ato de governar e o papel do Estado, sendo, portanto, uma abordagem política para o conceito.

Rhodes (1997) destaca que o uso atual não trata governança como sinônimo de governo. Governança significa uma mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de governar, a uma condição modificada da regra estabelecida ou a um novo método pelo qual a sociedade é governada. O autor ainda afirma que não há mais um governo unitário ou monocêntrico, ou seja, não existe um, mas muitos centros ligando diversos níveis do governo – local, regional, nacional e supranacional. Para o autor, a habilidade do governo central de dar direção à sociedade enfraqueceu. Uma das evidências disso seriam as várias reformas que não foram implementadas, mesmo com executivos dedicados a elas, o que poderia mostrar a habilidade deteriorada do governo central em controlar a implementação.

De acordo com Pierre (2000), governança refere-se à coordenação e à manutenção coerente entre uma grande variedade de atores com diferentes finalidades e objetivos. Tais atores podem incluir os atores políticos e as instituições, os grupos de interesses públicos, as organizações não governamentais e as transnacionais. O autor admite que a governança altera as relações entre Estado e sociedade e cria instrumentos políticos menos coercitivos, mas o Estado ainda continua sendo o centro do poder político. Pierre percebe a governança como os processos em que o Estado desempenha um papel considerável na direção da política e da economia.

Na definição de Weiss (2006), a governança é vista como os esforços coletivos para identificar, compreender ou lidar com todos os problemas que vão além da capacidade de resolução do Estado. O autor afirma que a governança pode ser definida como o conjunto de instituições formais e informais, mecanismos, relações e processos entre o Estado, o mercado, o cidadão e as organizações (tanto governamentais como não governamentais), através de interesses coletivos que em diferentes escalas são estabelecidos, articulados e mediados.

A partir da exposição de entendimentos diferenciados por diferentes autores acerca da conceituação de governança, é possível afirmar que o assunto constitui um conceito que traz em sua raiz a capacidade de conduzir os processos de formulação, execução e avaliação de políticas públicas, integrando instrumentos e mecanismos de gestão que viabilizem harmonizar as relações econômicas e sociais, privilegiando o fortalecimento das ações governamentais, por meio da eficácia e da efetividade dos resultados esperados e da transparência dos processos voltados ao bem estar da sociedade.

Observa-se também que o termo governança pode ser utilizado em diversos contextos, tais como governança corporativa, governança pública (em diferentes escalas, seja ela local, regional ou nacional), governança democrática, entre outros. A fim de estabelecer

uma discussão como o objeto de estudo aqui apresentado (os territórios rurais sustentáveis), o foco para o termo será o de governança territorial.

Dallabrida e Becker (2003) concebem governança territorial como o exercício do poder e da autoridade por parte de cidadãos ou de grupos devidamente articulados nas suas instituições e organizações, incluindo todos os processos, com o objetivo de diagnosticar a realidade, definir as prioridades, planejar a implementação das ações e, assim, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devem ser alocados, para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, visando ao desenvolvimento territorial. Os autores utilizam também o termo sistema de governança territorial para referir-se ao conjunto de estruturas em rede, através das quais os atores/agentes e organizações/instituições territoriais atuam no planejamento e consecução das ações voltadas ao desenvolvimento territorial.

O interesse pelo termo neste estudo é para compreender os limites e avanços na consolidação da governança nas iniciativas de apoio ao desenvolvimento territorial (programas e políticas) em curso no Brasil, em específico no Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável. A discussão se fundamentará na governança territorial e na gestão participativa.

Em todas as iniciativas para o desenvolvimento territorial, a governança é parte do processo de construção social do território (de dentro para fora), como também parte do processo de apoio (de fora para dentro) oferecido pelo Estado ou por outras instituições para a construção social do território. Sugere uma descentralização do processo decisório e a capacidade de proposição, implementação e acompanhamento de políticas de desenvolvimento de forma compartilhada entre estado, organizações sociais e agentes econômicos.

Segundo a proposta do PDTRS, podem-se agregar novos adjetivos ao conceito de governança, como: social, solidária e coletiva. Pode-se, ainda, de modo geral, nos processos de apoio ao desenvolvimento territorial, referir-se à governança como decisões compartilhadas e mecanismos que ampliem a formação cidadã, para que esses ocupem espaços no processo de tomada de decisão e influam como sujeitos sociais na determinação dos rumos do desenvolvimento de seus territórios. O conceito busca contribuir com os agentes de desenvolvimento no aprimoramento de suas capacidades de olhar o território do ponto de vista das relações de poder, dos conflitos que se estabelecem pelo uso e posse dos recursos, que têm por base as diferentes concepções e projetos de desenvolvimento.

Governança pode também aparecer como sinônimo de gestão participativa, no entanto, tem significado distinto. O conceito de governança, como foi apresentado

anteriormente, em síntese, refere-se ao ambiente político e institucional no qual se processam as disputas de interesses e conflitos, e ao processo de coordenação capaz de garantir uma gestão democrática, a participação dos diferentes atores em compartilhar responsabilidades com o setor privado e com a sociedade civil organizada. A gestão participativa, por sua vez, refere-se mais a processos e instrumentos de tomada de decisões e implementação de ações. São diferentes, no entanto, complementares.

O uso da abordagem participativa no processo de decisão ganha força no final da década de 1980. Segundo Sayago (2000), não se trata de um princípio novo, mas de uma nova leitura de experiências anteriores. Segundo a autora, o conceito de participação teria sido usado pela primeira vez na década de 1960, como atributo de processos decisórios ou *advocacy planning*. A participação era entendida como o elo entre o indivíduo e a sociedade, na mesma época em que a descentralização era apresentada como a ferramenta que agilizaria a participação de baixo para cima.

Atualmente, vê-se, com frequência, o uso indiscriminado do conceito de abordagem participativa nos discursos governamentais, de ONGs e de agências internacionais de desenvolvimento. Por exemplo, na década de 1980, os organismos internacionais de financiamento, como o BIRD e o BID, passaram a incentivar a participação comunitária como o meio de alcance do desenvolvimento.

No Brasil, a Constituição Federal (1988), ao assegurar, dentre os seus princípios e diretrizes, “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Art. 204), institui, no âmbito das políticas públicas, a participação social como eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo.

Sayago (2000) afirma que a participação passou a ser vista como uma “tábua de salvação”, ao permitir a criação de novos canais e mecanismos de relação entre a sociedade civil e a esfera pública. Já Jacobi (2003, p.322) defende que a participação social pode ser considerada como um “processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos que geralmente não têm acesso”. O autor postula, ainda, que a ampliação dos espaços de participação cidadã “favorece qualitativamente a capacidade de representação dos interesses e a qualidade e a equidade da resposta pública às demandas sociais”.

Jacobi (2002) afirma que as transformações político-institucionais e a ampliação de canais de representatividade dos setores organizados para atuarem junto aos órgãos públicos mostram a potencialidade de construção de sujeitos sociais identificados por

objetivos comuns na transformação da gestão da coisa pública, associada à construção de uma nova institucionalidade das relações Estado/sociedade.

A participação é vista por Bursztyn (2001) como um dos imperativos ao desenvolvimento sustentável. A participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão passa a ser um elemento essencial. O poder público se torna cada vez mais flexível à participação de novos agentes nas decisões. Isso se deve, fortemente, ao crescimento das organizações não governamentais e à debilidade das estruturas de governo.

A gestão participativa vem se constituindo em uma ferramenta dos órgãos estatais no Brasil, em diversas experiências e proposições de desenvolvimento. Segundo Teixeira (2001), nessas experiências, a gestão participativa é considerada como um modelo de gestão que viabiliza a intervenção da população local nos processos de tomada de decisão, envolvendo a organização e o manejo de recursos organizativos, financeiros, humanos e técnicos, sendo materializada em um conjunto de processos sociais e de canais institucionalizados de participação (conselhos, comissões, conferências, comitês, consórcios municipais, entre outros) e reforçada por instrumentos político-sociais de participação cidadã (organizações da sociedade, fóruns, plenárias, grupos de pressão e conselhos populares não legalizados).

As iniciativas do MDA estruturadas em torno da noção de território trazem a participação como elemento da gestão das políticas públicas. Elas preveem o estabelecimento de mecanismos institucionais que promovam processos participativos de tomada de decisão. A participação estaria ligada à construção coletiva de projetos de financiamento e, junto a eles, formular soluções que venham da própria base social. O objetivo dessa participação é institucionalizar a gestão social dos recursos governamentais oriundos de políticas públicas.

O MDA estabelece que o planejamento da política e das ações, quando da sua operacionalização, seja um processo ascendente e contínuo, constituindo um fluxo de comunicação que vai da sociedade e suas instituições para o nível do governo. Esse processo, assim estabelecido, favoreceria a articulação entre demandas sociais e a oferta das políticas públicas. Para isso, o formato institucional da política conta com a formação de arranjos institucionais que visam criar condições favoráveis à emergência de articulações sociais, através do envolvimento e participação dos atores sociais do território nos processos de planejamento e formulação de ações para o desenvolvimento territorial.

Do ponto de vista do MDA/SDT, a gestão participativa é apresentada como uma ferramenta essencial para a gestão dos territórios. Fica claro o papel fundamental a ser desempenhado pela sociedade para a promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais.

CAPÍTULO 2

O PROCESSO HISTÓRICO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DOS TERRITÓRIOS ESTRADA DE FERRO E VALE DO RIO VERMELHO

Antes de descrever a criação dos territórios Estrada de Ferro e Vale do Rio Vermelho, é necessário comentar sobre o processo de ocupação de Goiás para entender melhor o porquê da criação dos territórios mencionados.

O processo de ocupação da área que hoje compõe o estado de Goiás inicia-se com a mineração durante o período colonial e, posteriormente, com a expansão da ferrovia do sudeste do Brasil para o Centro-Oeste. Nessas áreas onde se iniciou o processo de ocupação e de urbanização, foram criados os dois primeiros TRS em Goiás, no ano de 2003.

A mineração proporcionou o surgimento dos primeiros povoados, principalmente os que hoje fazem parte do Território Rio Vermelho, mas a partir do final do século XVIII, iniciou-se o esgotamento das minas de ouro, dando origem a um período de maior atenção para a agricultura e para a pecuária.

Segundo Chaul (2002), o processo de urbanização de Goiás se realizou a partir da política de interiorização do desenvolvimento com a implantação de infraestrutura de transporte nas primeiras décadas do século XX, das mudanças político-institucionais após 1930 e da construção de Goiânia e posteriormente de Brasília. Sua integração ao circuito do mercado brasileiro apoiou-se no sistema ferroviário. Esses eventos estimularam o crescimento e a especialização da agropecuária em Goiás e o incremento da urbanização.

O esgotamento da mineração e posteriormente a política de integração nacional e o incentivo ao transporte rodoviário levaram a uma desaceleração e até mesmo à estagnação econômica dos municípios cuja economia se sustentava nas atividades mineradoras e na ferrovia.

O objetivo deste trabalho não é discorrer sobre a história de Goiás, mas apenas ilustrar as origens históricas das áreas que compõem os Territórios aqui estudados.

2.1 Um Breve Histórico do Processo de Ocupação de Goiás e a Criação dos Territórios Vale do Rio Vermelho e Estrada de Ferro

Palacin e Moraes (1994) afirmam que a ocupação de Goiás iniciou-se com a colonização portuguesa, que aprisionava indígenas para trabalhar como escravos ou simplesmente eliminava os resistentes. Dessa forma, provocou-se uma verdadeira fuga das populações indígenas para o Norte, em direção ao atual estado do Tocantins. As incursões para o interior de Goiás por bandeirantes paulistas, mineiros e nordestinos em busca dos metais preciosos formaram as primeiras correntes migratórias para a região.

O processo de ocupação iniciou-se com a incorporação dessa região ao chamado sistema colonial no século XVIII, tendo como atividade principal a mineração. Os primeiros núcleos populacionais foram constituídos por duas frentes colonizadoras: uma pelo sul, com os bandeirantes paulistas que atravessaram o Rio Paranaíba; e outra pelo norte, formada pelos migrantes da Bahia, do Pará e do Maranhão, que subiram pelo vale do Rio Tocantins.

A primeira expedição bandeirante chegou à região em busca de metais preciosos entre 1590 e 1593. Segundo Palacin e Moraes (1994), foi somente com a mineração aurífera no século XVIII que se iniciou o processo de ocupação definitivo. A região do Rio Vermelho foi a primeira, onde fundaram, em 1727, o arraial de Sant'Anna. Anos mais tarde, transformar-se-ia na cidade de Goiás, que foi capital por 200 anos, até a construção de Goiânia.

Segundo Funes (1986), até o ano de 1749, Goiás não existia, o território pertencia à capitania de São Paulo. Somente a partir dessa data que surgiu a capitania de Goiás e Dom Marcos de Noronha foi o primeiro governante enviado à nova capitania. A mineração teve o seu ápice entre 1750 e 1770, a partir de então, a extração e a exploração do ouro foram diminuindo drasticamente. O autor aponta quatro pontos que considera como responsáveis pelo desaparecimento do ouro em Goiás: a utilização de técnicas rudimentares; a falta de braços para o trabalho; a falta de capital; e a total falta de empenho das autoridades administrativas que estavam mais interessadas na arrecadação do quinto do que em promover soluções para os problemas enfrentados pela população como um todo, o que vai trazer um descompasso não só na economia, mas também em todos os segmentos de organização da capitania.

Balacin (1994) entende que a queda de rendimento das minas, fonte de toda a atividade econômica, arrasta consigo outros setores a uma ruína parcial, como: a diminuição da importação e do comércio externo; menor arrecadação de impostos; diminuição da mão-de-obra por estancamento na importação de escravos; estreitamento do comércio interno com tendências à formação de zonas de economia de subsistência, esvaziamento dos centros de população, ruralização, empobrecimento e isolamento cultural.

No final do século XVIII, tem início uma tentativa de transformar a criação de gado em um objetivo econômico, ou seja, o gado que antes era criado para fornecer alimentos às famílias passa a ser criado para a comercialização, principalmente no estado de Minas Gerais. No início do século XIX, a pecuária se torna a atividade econômica principal e permite quebrar o isolamento decorrente com a decadência da mineração. Na inexistência de estradas e de meios de transporte, o gado se autotransporta para o mercado mineiro e paulista.

Com o desenvolvimento do capitalismo no Brasil no início do século XX, a configuração espacial no Centro-Oeste brasileiro é alterada. Goiás se integra ao mercado nacional através da expansão da fronteira e do surgimento de novas vias de transportes como a construção da Estrada de Ferro.

No começo do século XX, iniciaram-se as transformações econômicas em Goiás, de forma mais significativa, através da expansão das estradas de ferro paulistas. Em 1913, os trilhos ingressaram no território goiano, partindo de Araguari-MG até Roncador-GO em 1922. A ferrovia acarretou modificações na área sul da região, principalmente em termos de produção agrícola, proporcionando negociação direta com os mercados consumidores. Houve valorização fundiária, aumento do contingente demográfico e o surgimento de vários núcleos urbanos, principalmente a maioria dos municípios que formam o Território Estrada de Ferro e a melhoria na urbanização em toda área da ferrovia. Mais tarde, a estrada de ferro teve um prolongamento para Anápolis.

Segundo Borges (1990), as ferrovias são vistas como veículos de expansão do capitalismo e como elementos de modernização e integração da economia regional, ocupando e incorporando áreas distantes à produção capitalista e, após sua implantação, redefine a divisão regional do trabalho. A expansão ferroviária em Goiás se deve ao empenho de fração da classe dominante ligada a grupos oligárquicos interessados na modernização e na integração da economia regional ao mercado nacional e no apoio do capitalismo financeiro.

A construção da ferrovia propicia uma nova dinâmica no estado de Goiás e se incorpora à economia do sudeste goiano, passando a ser a principal porta de comunicação entre o interior e o litoral. Representava um significativo agente na transformação das estruturas regionais. Além de via de penetração estratégica na integração do Centro-Oeste, a ferrovia incrementou as relações comerciais inter-regionais, ampliou a inserção da produção agrária goiana na dinâmica capitalista do Sudeste do país e fomentou a economia dos municípios ao seu entorno. Além disso, foi motivo de divergências políticas entre as oligarquias locais.

Silva (2001) afirma que as lutas políticas foram bastante evidentes na expansão da ferrovia em Goiás: de um lado, a oligarquia modernizadora representada por Pedro Ludovico Teixeira, e de outro, a oligarquia conservadora representada pelos Caiados. A oligarquia modernizadora se alia à política de Vargas, redirecionando as políticas de Goiás.

Segundo Pereira (2002), o Estado Novo, com a Revolução de 1930, oferecia a possibilidade da participação efetiva dos intelectuais na história política brasileira. Foi quando a elite, atenta aos movimentos totalitários ocorridos na Europa, defendeu a centralização na política brasileira, criticou o modelo liberal e os princípios federativos, forjando concepções consideradas capazes de combinar a realidade histórico-social do país com o projeto de salvação nacional, objetivo da Revolução de 1930.

Como resultado da Revolução de 1930, a oligarquia dos Caiados, que detinha o poder político em Goiás, foi destituída com a nomeação do interventor Pedro Ludovico Teixeira que fazia oposição aos Caiados.

Um dos primeiros atos políticos de Pedro Ludovico foi executar a política de transferência da capital. Primeiramente, realizou um levantamento para a escolha do local onde seria construída a nova capital, a região escolhida era próxima à cidade de Campinas. Depois, iniciou as obras da construção da nova capital, Goiânia, em 1933. A capital foi transferida por decreto no ano de 1937, selando o fim de mais de 200 anos da Cidade de Goiás como capital do Estado.

Segundo Chaul (2002), Pedro Ludovico utilizou os seguintes argumentos para defender sua ideia de que a Cidade de Goiás não se encontrava em condições de se manter como capital do estado: o fato de ser uma cidade situada sobre terreno acidentado e de altos montes; o clima castigado por temperatura excessiva, em função da baixa latitude; problemas de abastecimento de água potável, rede de esgoto e péssimas habitações. Porém, Pedro Ludovico baseou a mudança da capital em dois argumentos principais: o problema da saúde pública; e a diminuição de 20% da população da cidade no período, enquanto a população do Estado duplicava.

O discurso do progresso foi o principal argumento para os partidários favoráveis à mudança da capital. Pedro Ludovico Teixeira argumentava que uma nova capital seria o símbolo que levaria o Estado a sair do marasmo político e econômico, além de representar um novo tempo. A expressão discursiva do progresso, somada ao discurso de renovação política e de mudança, consolida a transferência da capital.

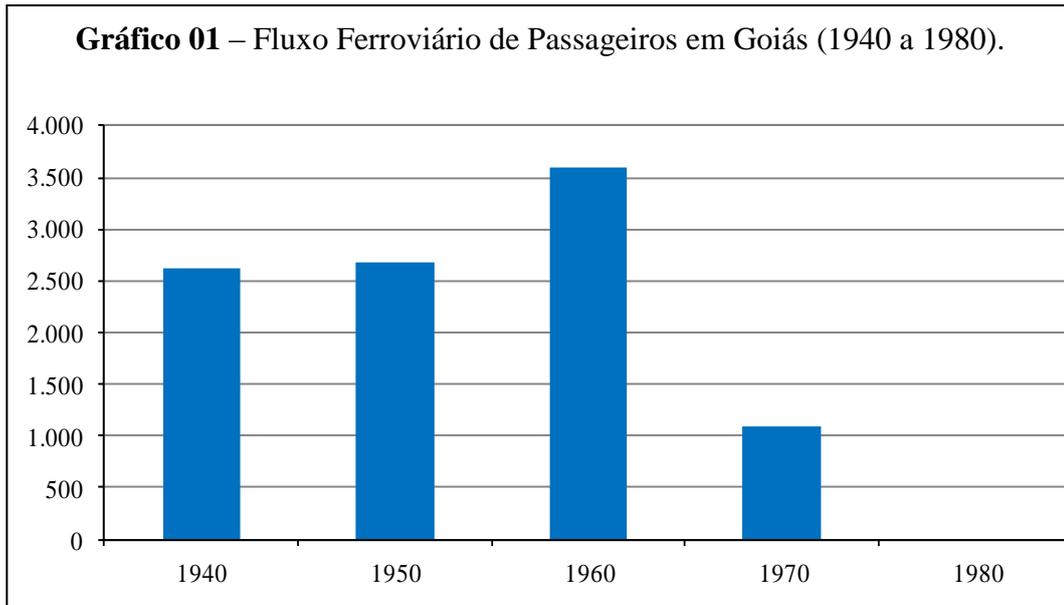
Segundo Chaul (2002), a nova capital abrangeria um contexto político que se oporia aos grupos oligárquicos da Primeira República. Goiânia seria o símbolo unificador dos grupos em ascensão, servindo, ao mesmo tempo de plataforma política ao seu mentor contemporâneo. Atendia à política varguista do Estado Novo, incorporando o Estado de Goiás de uma forma incisiva na *Marcha para o Oeste*, sendo um instrumento de poder para persuadir grande parte da população goiana a legitimar os governos de Vargas e de Pedro Ludovico.

Goiânia simbolizou a busca por uma identidade fundada no progresso e no moderno, diferente da imagem conferida à antiga capital, Cidade de Goiás, que passou a ser identificada como decadente e atrasada. Segundo Estevam (2004), a construção de Goiânia incentivou vigoroso parcelamento de terras nas adjacências, acomodou levas de imigrantes, tirou da antiga capital possibilidades de desenvolvimento e promoveu a concentração urbana na nova capital.

Após a consolidação da nova capital, o eixo Goiânia-Anápolis tornou-se um polo de desenvolvimento para o Estado de Goiás. Goiânia se torna o centro de decisões e, juntamente com Anápolis, o centro comercial. Anápolis ratifica sua função de centro comercial, pois além de sediar a estação final da estrada de ferro, constituía-se como centro de ligação com o restante do estado, impulsionando a formação de uma rede mercantil, especialmente com o médio-norte goiano.

A política dos governos das décadas de 1950, 60 e 70 priorizou as estradas de rodagem, favorecendo as indústrias automobilísticas. As rodovias foram consideradas a espinha dorsal do país, com a função de integrar definitivamente o território. Estevam (2004) afirma que a expansão rodoviária permitiu e acelerou a efetiva integração de Goiás à dinâmica do mercado interno brasileiro, assim como possibilitou a montagem de um sistema comercial vigoroso no eixo Anápolis-Goiânia. O processo de integração nacional fortaleceu os núcleos mercantis de Anápolis e Goiânia em função da expansão do centro dinâmico da economia nacional e da ampliação da fronteira agrícola da região Sudeste do país.

Se, por um lado, as rodovias proveram a integração da economia goiana ao mercado nacional, por outro, levaram à decadência do sistema ferroviário. O fluxo de pessoas foi interrompido e o de cargas diminuído, o que, conseqüentemente, fez com que a economia dos municípios goianos no entorno da ferrovia entrasse em declínio. O gráfico 1 demonstra como, gradativamente, a ferrovia vai perdendo importância no transporte de pessoas.



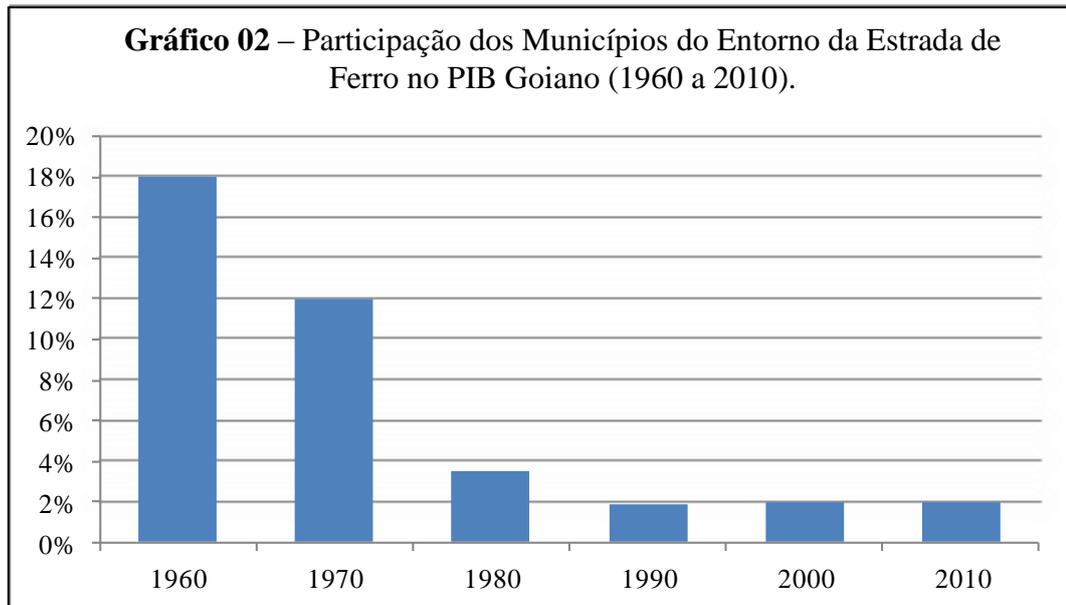
Fonte: Registros da RFFSA do Museu Ferroviário de Pires do Rio/GO.
Elaboração própria. Dez./2012.

Observando o gráfico 1, verifica-se que há uma regularidade de fluxos de pessoas entre 1940 e 1950. Entre 1955 e 1960, o fluxo de cargas e de pessoas aumenta devido à construção da nova capital do país. De 1965 a 1970, há uma queda significativa. As rodovias, a deficiência técnica das linhas, a falta de manutenção e a lentidão do transporte contribuíram para o decréscimo do fluxo.

Em meados da década de 1970, o transporte de passageiros foi desativado. O governo alegou que o fluxo de passageiros não cobria os custos. As linhas para transporte de carga diminuíram. Com a privatização da RFFSA, em 1996, a Ferrovia Centro-Atlântica (FCA), concessionária de transporte de carga, adquiriu 7.080 km de extensão, operando 685 km em Goiás e adotou uma nova política: investiu 2 milhões de reais na ferrovia, desativou várias estações e demitiu 1.212 funcionários¹¹.

A desativação do transporte ferroviário de pessoas e o fechamento de várias estações fizeram com que os municípios que se localizam ao longo da estrada de ferro entrassem numa fase de estagnação. Para reforçar essa afirmação, o gráfico 2 mostra a participação dos municípios do entorno da estrada de ferro que formam hoje o Território Estrada de Ferro nas décadas de 1960, 70 e 80, no PIB do Estado de Goiás.

¹¹ Informações obtidas por meio de uma conversa informal com o diretor da FCA.



Fonte: IBGE – Anuário Estatístico de Goiás. / IBM- Instituto Mauro Borges.
Elaboração própria. Jan./2014.

Os municípios que atualmente compõem o Território Estrada de Ferro, no período de 1960 a 1980, tinham uma forte relação com a ferrovia, principalmente no transporte de grãos como o milho e o café para a região Sudeste do país. No entanto, cabe ressaltar que outros fatores contribuíram para a estagnação econômica desses municípios como, por exemplo, a construção da nova capital do país. Houve uma forte migração da população dos municípios do entorno da estrada de ferro para Brasília. Outro fator é a queda na produção do café.

No período de 1960 a 1980, a cidade de Pires do Rio ostentava a condição de maior produtora de café do Estado. No final da década de 1980, devido aos preços baixos, à falta de incentivo por parte do governo e à falta de assistência técnica – o que se agravou ainda mais com o fechamento do escritório do Instituto Brasileiro de Café na cidade –, a maioria dos produtores abandonou a cultura cafeeira.

A partir da década de 1980, os municípios que formam o TEF são atingidos pela expansão da agricultura moderna e do cultivo de soja e, posteriormente, agroindústrias passam a fazer parte da economia desses municípios. Porém, essa nova dinâmica produtiva não foi capaz de elevar a participação desses municípios no PIB estadual.

Esse breve comentário sobre a história de Goiás foi apenas para ilustrar que as primeiras áreas ocupadas em Goiás – primeiramente, com a mineração e, posteriormente, com a expansão da ferrovia para Goiás – sofreram, no decorrer do processo histórico, um forte declínio em sua economia, tornando essas áreas economicamente estagnadas. Esse fato, somado aos critérios estabelecidos pelo MDA como: densidade demográfica abaixo de

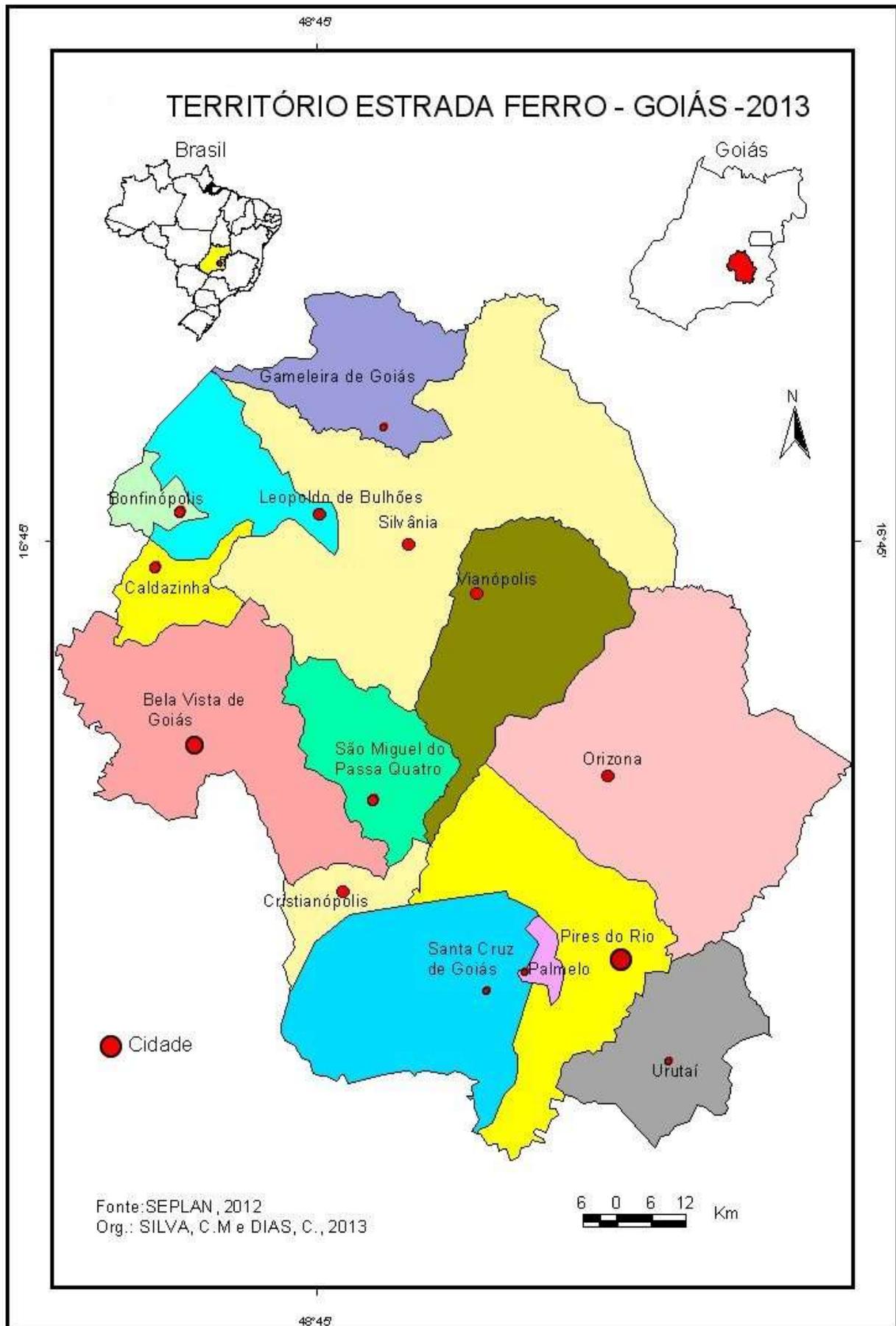
80hab/km²; municípios com uma população inferior a 50.000 habitantes; dependência econômica do setor agropecuário; concentração de agricultores familiares; e famílias de agricultores sem terra ou assentamentos por reforma agrária, compuseram os pré-requisitos para a criação dos TDRS pelo MDA em 2003, em Goiás.

A seguir, apresentar-se-á como se deu a criação dos territórios e como os municípios se enquadraram dentro dos critérios estabelecidos pelo MDA para justificar a criação dos mesmos.

2.1.1 O Território Estrada de Ferro

O território Estrada de Ferro foi o primeiro a ser criado em Goiás. Está localizado na porção Centro-Leste do Estado e ocupa uma área de 11.623,7 km², o que equivale a 3% da área total do Estado (ver o mapa 2). Seus municípios estão distribuídos em duas microrregiões: Goiânia e Pires do Rio. Na primeira, estão localizados os municípios de Bonfinópolis, Bela Vista de Goiás, Caldazinha e Leopoldo de Bulhões. Na microrregião de Pires do Rio, estão os municípios de Cristianópolis, Gameleira de Goiás, Orizona, Palmelo, Pires do Rio, Santa Cruz de Goiás, São Miguel do Passa Quatro, Silvânia, Urutaí e Vianópolis. Caldazinha é o município mais próximo de Goiânia – com uma distância de 27 km – e Urutaí, o mais distante – ficando a 178 km da capital goiana. A maioria desses municípios está localizada à margem da ferrovia, o que justifica o nome do território.

O PTDRS da Estrada de Ferro foi construído durante os processos de debate nas oficinas e nos encontros territoriais, a partir das orientações da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (MDA/SDT) no primeiro semestre de 2003, quando também se deu a criação do Conselho de Implementação das Ações Territoriais (CIAT).



Mapa 02 – Território Estrada de Ferro.

Compunham a CIAT, cinco representantes de cada um dos 14 municípios de sua área de abrangência, mais o representante da Associação Territorial dos Prefeitos Municipais, totalizando, portanto, 71 membros na Plenária Territorial. Dos cinco representantes de cada município na CIAT, aproximadamente dois terços (2/3) eram, obrigatoriamente, pertencentes ao segmento produtivo e social da Agricultura Familiar e cerca de um terço (1/3) composto de técnicos e outros agentes governamentais. Após a constituição da CIAT, com representantes das organizações sociais e do poder público, foram realizadas várias oficinas e encontros territoriais para discutir sobre o conceito de desenvolvimento territorial, gestão social, planejamento, monitoramento e avaliação, com a perspectiva de construir o Plano.

Nesses encontros e oficinas, a CIAT organizou as prioridades trazidas pelos representantes dos municípios que compõem o território e, a partir delas, foi realizado um trabalho para definição da visão de futuro do território, definição de eixos e estratégias para a efetivação do Plano. Todo o material produzido pelas discussões realizadas foi sendo organizado por uma Comissão de sistematização do PTDRS que foi eleita pelo colegiado territorial.

O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável da Estrada de Ferro foi sistematizado a partir do material organizado pela Comissão, dos relatórios das oficinas e dos encontros e do estudo propositivo do TEF, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial. O Território foi homologado no dia dois de setembro de 2003 por atender os critérios estabelecidos pelo MDA.

A tabela 01 mostra o número de habitantes nos municípios que formam o território Estrada de Ferro em 2003.

Tabela 01 – Número de habitantes dos municípios do território estrada de ferro (2003).

Municípios	População
Bela Vista de Goiás	19.210
Bonfinópolis	5.353
Caldazinha	2.859
Cristianópolis	2.924
Gameleira de Goiás	956
Leopoldo de Bulhões	7.766
Orizona	13.067
Palmelo	2.308
Pires do Rio	26.229
Santa Cruz de Goiás	3.470
São Miguel do Passa Quatro	3.482
Silvânia	20.339
Urutaí	3.104
Vianópolis	11.300
Território Estrada Ferro:	122.367

Fonte: Censo Demográfico de 2002 – IBGE.
Elaboração própria. Jan/2013.

Todos os municípios que compõem o TEF, na data de sua criação, tinham menos de 30.000 habitantes, e, desses, 57 por cento tinham menos de 5.000 habitantes. Além disso, todos os municípios apresentavam densidade demográfica abaixo do estipulado pelo MDA obedecendo ao requisito para a implantação do território.

Quanto ao critério de predominância da agricultura familiar, no que diz respeito ao número de estabelecimentos, do total de 8.659 propriedades, 71,4%, ou seja, 6.190, eram propriedades familiares (ver tabela 2). Os outros 161 estabelecimentos eram arrendados para produção de grãos no seguimento da agricultura patronal e 2.308 estabelecimentos se dedicavam à agricultura patronal.

Tabela 02 – Número Total de Propriedades Rurais no Território Estrada de Ferro por Municípios (2003)

Municípios	Nº. de Propriedades Rurais	Nº. de Propriedades Rurais Familiares
Bela Vista de Goiás	1.249	883
Bonfinópolis	95	68
Caldazinha	492	295
Cristianópolis	173	116
Gameleira de Goiás	43	39
Leopoldo de Bulhões	509	342
Orizona	1.595	1.392
Palmelo	37	37
Pires do Rio	492	286
Santa Cruz de Goiás	565	391
São Miguel do Passa Quatro	534	264
Silvânia	2.151	1.702
Urutaí	221	109
Vianópolis	503	266
Total:	8.659	6.190

Fonte: Anuário Estatístico de Goiás de 2003.
Elaboração própria. Jan/2013.

No ano de criação do território, havia uma grande concentração de estabelecimentos de agricultura familiar e algumas pequenas propriedades, no total de 161, arrendavam suas terras para os produtores de grãos. Naquele ano não havia, no TEF, famílias de agricultores sem terra e nem assentamentos por reforma agrária.

No ano de 2005, foi constituída uma nova institucionalidade denominada Conselho Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (CTDRS), mantendo-se a composição da antiga CIAT. Essa mudança teve o objetivo de assegurar, no âmbito do Território Estrada de Ferro, que a política de desenvolvimento territorial transcendesse o caráter de Política de Governo e se consolidasse como uma Política de Estado.

O CTDRS é coordenado por uma Diretoria Executiva, amparada pelo Conselho Diretor, pelo Conselho Técnico e pelo Conselho Fiscal. São objetivos do CTDRS: incentivar, promover, formular, analisar e deliberar sobre propostas de programas, projetos e ações voltadas para a dinamização do segmento produtivo e social da Agricultura Familiar, com vistas ao desenvolvimento econômico, social, ambiental, político e cultural do campo, no âmbito do Território Estrada de Ferro.

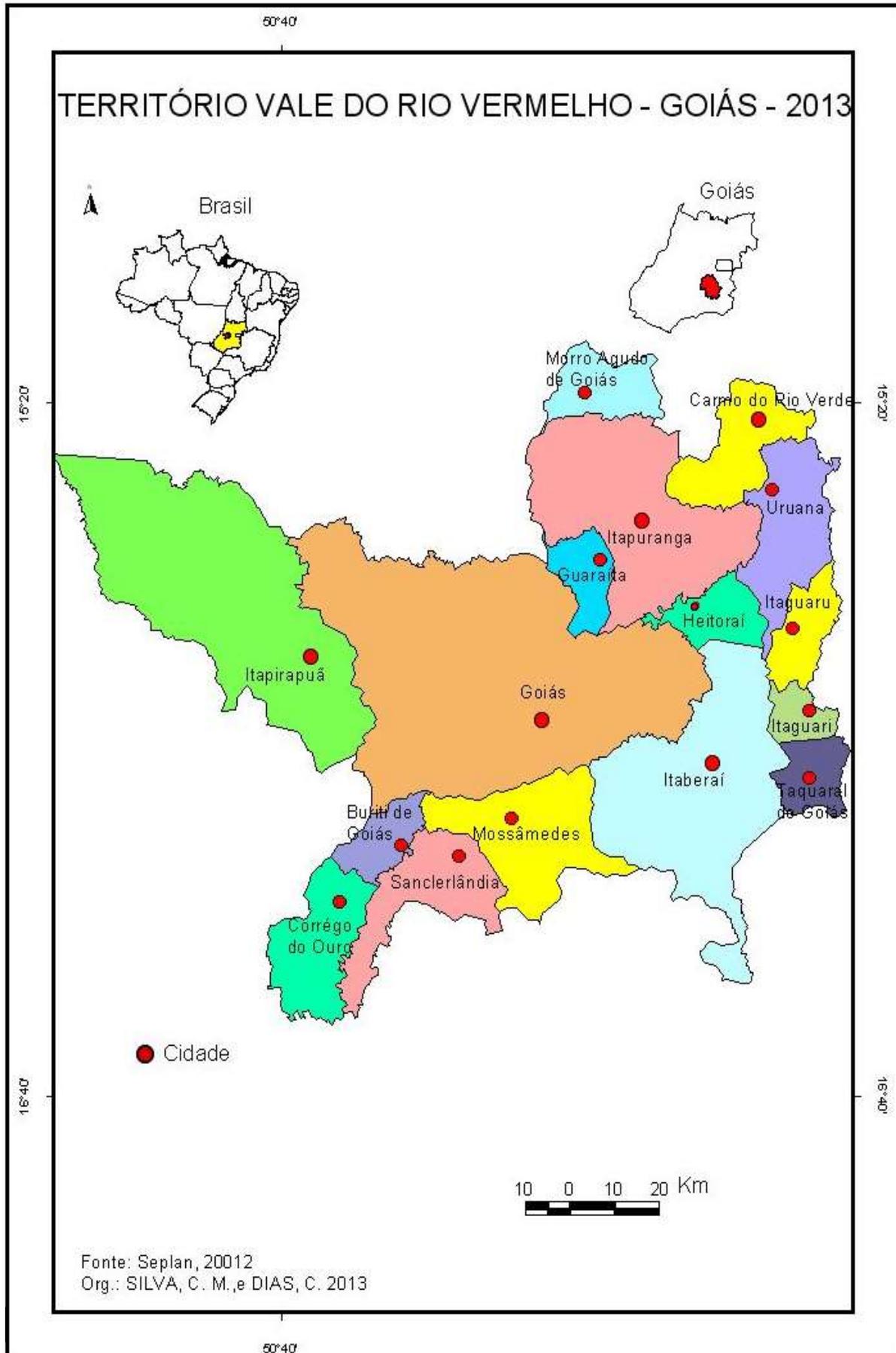
2.1.2 O Território Vale do Rio Vermelho

O Território Vale do Rio Vermelho abrange uma área de 12.040,5 km², sendo composto por 16 municípios: Buriti de Goiás, Carmo do Rio Verde, Córrego do Ouro, Goiás, Guaraíta, Itaguari, Itapirapuã, Itapuranga, Morro Agudo de Goiás, Mossâmedes, Sanclerlândia, Taquaral de Goiás, Heitorai, Itaberaí, Itaguaru e Uruana (ver mapa 03).

O nome do território, Vale do Rio Vermelho, está associado à bacia hidrográfica do Rio Vermelho, que meandra os municípios que compõem o território. Foi à margem do rio Vermelho que se iniciou um dos primeiros povoamentos de Goiás, devido à mineração no século XVIII.

A partir do século XIX, ocorreu uma fragmentação da área que compunha a antiga capital, surgindo novos municípios ao longo do tempo. Os demais municípios que compõem o Território Vale do Rio Vermelho foram criados por lei nos seguintes anos: Buriti de Goiás, em 1992; Carmo do Rio Verde, em 1952; Córrego do Ouro, em 1934; Goiás, em 1736; Guaraíta, em 1992; Heitorai, em 196; Itaberaí, em 1868; Itaguari, em 1988; Itaguaru, em 1958; Itapirapuã, em 1958; Itapuranga, em 1953; Morro Agudo de Goiás, em 1988; Mossâmedes, em 1952; Sanclerlândia, em 1963; Taquaral de Goiás, em 1963; e Uruana, em 1948.

O processo de criação do PTDRS do Rio Vermelho foi construído nos moldes do Território Estrada de Ferro, ou seja, durante os processos de debate nas oficinas e nos encontros territoriais, a partir das orientações da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (MDA/SDT) no primeiro semestre de 2003, quando também foi criado o Conselho de Implementação das Ações Territoriais (CIAT). A composição da CIAT segue a mesma descrita no Território Estrada de ferro. O Território Vale do Rio Vermelho foi homologado no dia seis de dezembro de 2003.



Mapa 03 – Território Vale do Rio Vermelho.

Todos os municípios, no ano de 2003, atendiam os critérios do MDA para a criação do território. A população de todos estava abaixo dos 50.000 habitantes estipulados pelo MDA e a densidade demográfica abaixo dos 80hab/km², como se pode observar na tabela 03.

Tabela 03 – Número de Habitantes e Densidade Demográfica dos Municípios do Território Vale do Rio Vermelho (2003).

Municípios	Nº. de Habitantes	D. D. Hab/ km ²
Buriti de Goiás	2.659	12,85
Carmo do Rio Verde	7.941	21,33
Córrego do Ouro	2.963	5,69
Goiás	27.120	7,96
Guaraíta	2.794	11,57
Heitoraí	3.445	15,55
Itaberaí	27.879	24,27
Itaguari	4.385	30,78
Itaguaru	5.696	22,68
Itapirapuã	10.856	3,83
Itapuranga	26.749	20,47
Morro Agudo de Goiás	2.489	8,34
Mossâmedes	5.798	7,32
Sanclerlândia	7.530	15,20
Taquaral de Goiás	3.587	17,34
Uruana	13.938	26,46
Território VRV:	155.829	15,72

Fonte: Anuário Estatístico de Goiás de 2003.
Elaboração própria, dez./2012.

Os municípios do Território são, na sua maioria, compostos de pequenas propriedades e de percentual elevado de produtores de agricultura familiar. Os municípios de grande extensão territorial, como Heitoraí, Goiás, Itaberaí e Itapirapuã contam com assentamentos de reforma agrária, sendo o município de Goiás o de maior número de assentamentos.

O Território possui um elevado número de assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), como se pode observar na tabela 3. Um fator que contribuiu para a implantação dos assentamentos foi a forte atuação da Pastoral da Terra e dos movimentos de trabalhadores rurais.

Tabela 04 – Número de Assentamentos do INCRA no Território Rio Vermelho.

Município	Quantidade	Nº de Famílias
Goiás	23	720
Heitoraí	05	84
Itaberaí	03	152
Itapirapuã	04	81
Total:	34	922

Fonte: AGENCIARURAL.
Elaboração própria, dez./2012.

Um elemento marcante no território é que todos os municípios possuem um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, Sindicatos dos trabalhadores Rurais e Associações de produtores. Esse assunto será abordado no capítulo quatro.

A base da economia do território é a agropecuária, principalmente a bovinocultura de leite e corte. No entanto, nas áreas de agricultura familiar, são produzidos arroz de sequeiro, feijão, milho, mandioca e fruticultura. As propriedades patronais, por sua vez, produzem as culturas de soja e de cana-de-açúcar, que estão em franca expansão. Após a criação do TVRV, a fruticultura tem se tornado uma alternativa inovadora, vista como um incremento no movimento das propriedades, como uma ótima opção de uso das terras e como oportunidade de melhoria da movimentação financeira dos agricultores familiares.

O número de estabelecimentos de agricultura familiar, são maioria em relação ao número de ao número de propriedades rurais em todos os municípios do TVRV, como pode ser observado na tabela 05.

Tabela 05 – Número Total de Propriedades Rurais e Propriedades Rurais Familiares no Território Rio Vermelho por Municípios (2003).

Municípios	Nº. Total de Propriedades Rurais	Nº. de Propriedades Rurais Familiares
Buriti de Goiás	199	190
Carmo do Rio Verde	669	440
Córrego do Ouro	368	215
Goiás	1.921	1.045
Guaraíta	284	284
Heitorai	315	167
Itaberaí	1.378	828
Itaguari	273	249
Itaguaru	377	354
Itapirapuã	478	358
Itapuranga	2.026	1.652
Morro Agudo de Goiás	367	204
Mossâmedes	588	527
Sanclerlândia	429	333
Taquaral de Goiás	399	350
Uruana	683	512
Total:	10.758	7.708

Fonte: Anuário Estatístico de Goiás de 2003.

Elaboração própria, dez./2012.

Contudo, a economia e, em particular, o agronegócio empresarial, tem importância significativa na identidade do território. Os principais produtos que sustentam o

agronegócio são: eucalipto, soja, milho, laranja e bovinocultura, com presença de grandes empresas destinadas à exportação, como usinas de álcool e frigoríficos.

Todo o processo de organização, planejamento e aplicação dos recursos municipais, estaduais e federais para o desenvolvimento rural tem como objetivo final fortalecer a renda dos produtores no âmbito do agronegócio e gerar subsídios à economia local e territorial. Em alguns municípios, setores urbanos têm sido reconhecidos como principais instrumentos de geração de emprego e renda. Com isso, essa política interfere na organização da agricultura familiar, que tem dificuldade de conseguir políticas municipais e estaduais em seu interesse, fragilizando, assim, os movimentos sociais ligados aos camponeses.

A partir dessa realidade, a fase de elaboração do diagnóstico do PTDRS identificou as realidades sociais, econômicas, culturais e ambientais dos Territórios e apontou as suas fragilidades. Segundo o relatório da CIAT (2004), os principais problemas da área que compõe o Território são: insuficiência de técnicos para a assistência técnica dos pequenos produtores; má conservação das estradas para escoamento da produção; carência de máquinas e implementos; descapitalização dos produtores; compra e venda dos produtos agropecuários de forma individualizada; topografia acidentada e baixa fertilidade do solo em alguns municípios, principalmente na Cidade de Goiás; dificuldade de escoamento e falta de armazéns e secadores; problemas com conservação ambiental, carência de instalações adequadas para manejo bovino e baixa nutrição animal; baixo padrão genético do rebanho bovino; falta de pesquisa em fruticultura; falta de diversificação das atividades agropecuárias; baixo uso de tecnologia; falta de assistência médica na zona rural; falta de organização dos produtores; falta de agregação de valores ao produto; dificuldade de acesso ao crédito; falta de conscientização e ação quanto à preservação do meio ambiente; falta de conservação do solo, da água e das matas ciliares. Esse relatório elaborado em 2004 foi a base para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável do TVRV.

De acordo com os problemas levantados pela CIAT, no decorrer desta pesquisa, será verificado se as propostas do MDA para os TRS foram, de fato, implementadas nos territórios estudados.

2.2 A Organização Produtiva no TEF e no TVRV e o Desenvolvimento Econômico

Segundo Relatório do PTDRS do Território Estrada de Ferro, elaborado em 2006, pelo MDA, a produção do território baseia-se, principalmente, na produção animal. A criação de gado bovino para a produção de leite é a principal atividade econômica dos agricultores familiares. A produção leiteira é uma motivadora do fortalecimento do capital social, organizado em associações de produtores de leite e cooperativas de produção e crédito. Por meio das cooperativas, eles conseguem facilitar o processo produtivo, desde a aquisição de insumos, financiamento para tanques de expansão e ordenhadeiras até a comercialização. As cooperativas, com o apoio da Agência Rural, têm investido em melhoria da pastagem e do rebanho.

A produção de frangos é outra atividade econômica do Território. São 334 granjas distribuídas no TEF, e a maior concentração, um total de 312, está nos municípios de Pires do Rio, Palmelo, Santa Cruz de Goiás, Urutaí e Orizona.

A criação de aves ocorre por meio do sistema integrado. Segundo Lopes (1992), a avicultura brasileira está fortemente assentada no sistema de produção integrada. O avicultor tem suas atividades reguladas por instrumentos contratuais firmados individualmente entre empresas e abatedouros. A remuneração do integrado depende de sua eficiência. Não existe um mercado opcional, ele depende do sucesso da agroindústria. Em caso de falência desta, todo o sistema de integração vai abaixo, restando ao integrado as dívidas contraídas no banco.

O integrado é o proprietário da granja que, dentre outras competências, necessita: a) cumprir todas as determinações da empresa; b) fornecer toda a mão-de-obra destinada à criação das aves, serviço esse que fica em sua total responsabilidade; c) assumir as responsabilidades relativas às leis sociais, trabalhistas e previdenciárias, além das despesas com energia, água, gás, cama e outros equipamentos e instalações necessárias à criação das aves. É, também, de responsabilidade do integrado contratar trabalhadores para carregar e descarregar os pintinhos e, posteriormente, os frangos. No caso de doença nas aves, a perda é do integrado e isso pode fazer com que tenha seu contrato rescindido ou suspenso temporariamente.

Segundo Silva, (2010) a integração não atinge o pequeno proprietário rural, pois este não tem o volume de capital fixo que o credencie junto ao banco. O que ocorre é que o proprietário urbano busca adquirir uma pequena propriedade rural próxima à área urbana para praticar a avicultura. Ele próprio não migra para o campo, mas contrata uma família residente na cidade, esta migra para o campo e exerce a mão de obra nas granjas. O granjeiro contrata um pai de família para morar na granja e cuidar do manuseio das aves. O

trabalho é realizado por toda a família, mas só o pai recebe salário. O salário varia de um integrado para outro.

Silva (2010) ainda afirma que apenas três por cento dos integrados são agricultores familiares, ou seja, são os proprietários da terra e da granja, 97 por cento dos granjeiros exercem outra atividade. Além de avicultores, podem ser pecuaristas, comerciantes, funcionários públicos, profissionais liberais.

Outras atividades produtivas são bastante significativas no TEF, como o mel e a cachaça. Ambos são produtos produzidos pela agricultura familiar. A produção de cachaça se destaca em Orizona, que, segundo dados do IMB/GO, é o maior produtor de cachaça do Estado. No TEF, a maior parte da cachaça é feita em pequenos alambiques artesanais.

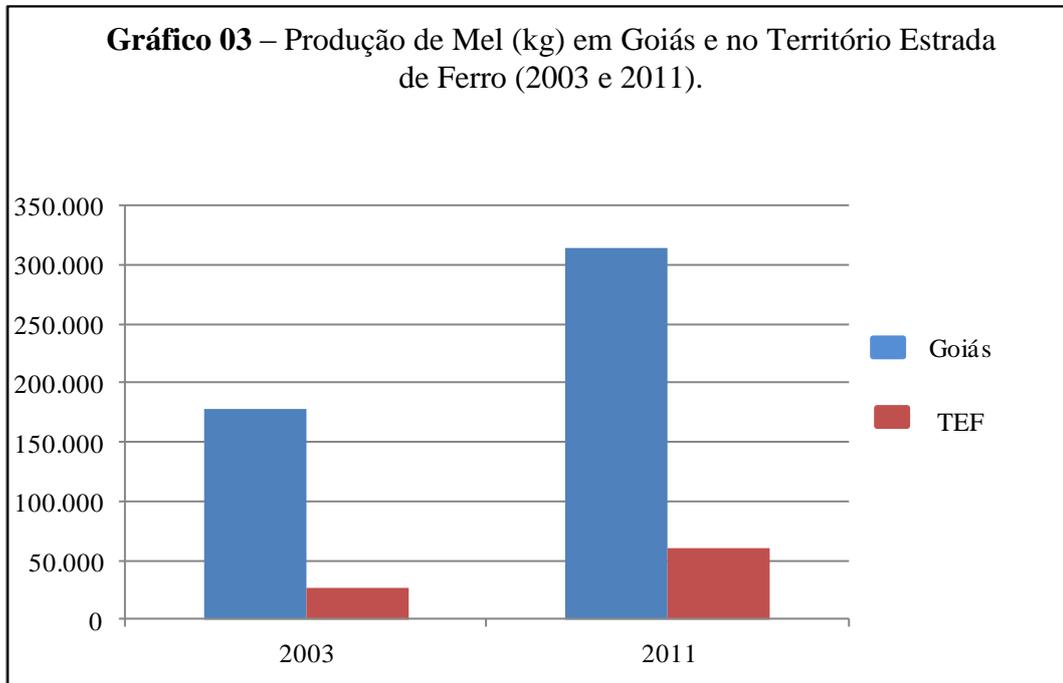
Segundo o Relatório do PTDRS do Território da Estrada de Ferro de 2006, a produção de mel é recente. Essa atividade foi fomentada dentro do PTDRS do TEF, um estudo de mercado foi realizado para conhecer as potencialidades da produção do mel. Foi construída uma unidade de beneficiamento do mel, com sede em Orizona, para agregar valor e organizar os produtores locais. Para garantir o fechamento da cadeia produtiva, os projetos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) de 2005 asseguraram a construção de uma fábrica de cera e outra de caixas de abelhas. Os produtores se organizaram em associação para diminuir os custos de produção, elevar a renda familiar e também para fazer a divulgação dos produtos. Há seis anos consecutivos acontece anualmente a feira do mel em Orizona e em Vianópolis.

Segundo dados levantados pelo IMB,¹² a produção de mel já era uma atividade produtiva antes da criação do Território e representava 2,2 por cento da produção do Estado. Os municípios de Bela Vista de Goiás, Caldazinha, Gameleira de Goiás, Leopoldo de Bulhões, Orizona, Palmelo, Pires do Rio, Santa Cruz de Goiás, São Miguel do Passa Quatro, Urutaí e Vianópolis já produziam mel.

Os gestores do TEF aproveitaram a base produtiva e estabeleceram planos de ações para a organização dos produtores e apresentaram projetos ao MDA que, por meio do financiamento do PRONAF, dinamizou a produção. A organização da cadeia produtiva do mel permitiu um crescimento de 55,4 por cento da produção em 2011 em relação a 2003, aproximando do crescimento no Estado, que nesse mesmo período cresceu 56 por cento (ver gráfico 3). Além disso, elevou a participação em relação à produção do Estado de 2,2 por cento em 2003 para 19,3 por cento em 2011. Os municípios que produziam

¹² IMB- Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (SEPLAN-GO).

antes da criação do TEF são os mesmos que produzem atualmente, exceto os municípios de Palmelo e Santa Cruz de Goiás, que já não aparecem como municípios produtores.



Fonte: Instituto Mario Borges de Estatística e Estudos Socioeconômicos – SEPLAN-GO.
Elaboração própria, Abr/2013.

Outra atividade que tem se expandido na última década é a produção de grãos (soja e milho), principalmente nos municípios de relevo plano e levemente ondulado, como Gameleira de Goiás, Orizona, Silvânia e Vianópolis. Em 2003, período da criação do TEF, a área plantada de soja correspondia a 11,7 por cento da área do território, em 2011, ampliou para 14,9 por cento do território, ou seja, houve um aumento da área plantada em 3,2 por cento do total (ver tabela 6). A produção de soja é desenvolvida pelo agricultor patronal, devido ao alto custo e a todo o aparato tecnológico necessário para a produção e o armazenamento. A expansão da soja compromete a sustentabilidade da agricultura familiar, assunto que será tratado no próximo capítulo.

Quanto à produção de milho, em 2003, a área plantada correspondia a 1,9 por cento do Território, em 2011, foi para 2,4 por cento, ou seja, houve um aumento de 0,5 por cento do total (ver tabela 6). O cultivo de milho é desenvolvido tanto pelo agricultor familiar como pelo agricultor patronal. O agricultor familiar cultiva o milho para a alimentação dos animais, principalmente na produção de silagem, necessária para alimentar o gado no período de seca (de maio a outubro) e para o consumo próprio da família. O cultivo ocorre no período

chuvoso de outubro a abril. O agricultor patronal cultiva o milho alternando com a soja no sistema de rotação de cultura, e a lavoura é irrigada.

De 2003 para 2011, a área plantada de soja teve um crescimento de 26,9 por cento e o milho teve um crescimento de 25,3 por cento. A ampliação da área plantada de soja e milho contribuiu para a perda da biodiversidade, provocada pelo desmatamento do Cerrado. Em Pires do Rio e Bela Vista de Goiás, ocorreu uma diminuição da área plantada tanto de milho quanto de soja. Em Pires do Rio, houve um aumento significativo no número de granjas motivadas pela agroindústria avícola e muitas dessas granjas ocuparam áreas onde antes se plantavam milho e soja. Ocorreu uma valorização da terra próxima à agroindústria. Em Bela Vista, com a ampliação da agroindústria de processamento do leite, muitos agricultores foram motivados a criar vaca leiteira.

Tabela 06 – Área Plantada de Soja e Milho no Território Estrada de Ferro (2003 e 2011).

Municípios	SOJA (ha)		Taxa Crescimento %	MILHO (ha)		Taxa Crescimento %
	2003	2011		2003	2011	
Bela V. de Goiás	4.170	2.000	- 52	2.000	1.500	- 25
Bonfinópolis	-	-		300	350	16,6
Caldazinha	-	-		700	650	- 7,1
Cristianópolis	1500	1500	0	400	330	- 17,5
Gameleira de Goiás	20000	26000	30	1.200	2300	91,6
Leopoldo de Bulhões	3000	6500	116	800	1500	87,5
Orizona	20000	25000	25	3740	5500	47
Palmelo	-	-		150	150	0
Pires do Rio	5000	4500	-10	1200	650	- 45,8
Santa Cruz de Goiás	7000	10000	42,8	800	500	- 37,5
São M. do Passa Quatro	10000	12000	20	3.120	2800	- 10,2
Silvânia	40.000	55000	37,5	4500	7500	66,6
Urutaí	1000	4000	300	350	550	57,1
Vianópolis	25000	27000	8	2.500	3000	20
Total:	136.670	173.500	26,9	21.760	27.280	25,3

Fonte: Instituto Mario Borges de Estatística e Estudos Socioeconômicos – SEPLAN-GO.

Elaboração própria, Abr/2013.

A criação de bovinos é uma das principais atividades econômicas do Território. Nas propriedades familiares, predomina o rebanho leiteiro e nas propriedades patronais, o rebanho de corte. A principal ocupação do solo no Território é com a pastagem, que

corresponde a 41,9 por cento da área do Território, sendo 74.545 ha com pastagem natural e 412.486 ha com pastagem plantada¹³, seguindo a mesma tendência do restante do Estado¹⁴.

Todos os municípios do TEF praticam a pecuária bovina de corte e leiteira (ver a tabela 7). Observa-se um aumento de 11,2 por cento no rebanho de 2003 para 2011. Porém, o rebanho de corte teve uma queda de 2,4 por cento, enquanto o rebanho leiteiro teve um aumento de 82 por cento. A queda no rebanho de corte se deu devido ao custo da produção, o que propiciou uma menor rentabilidade, principalmente devido ao prolongamento da seca nos anos de 2005, 2008 e 2010. Quanto maior o período de seca, maiores são os gastos com alimentação. Alguns pecuaristas passaram a plantar soja e sorgo onde antes era área de pastagem, principalmente no município de Silvânia e Leopoldo de Bulhões. Os municípios de Bela Vista de Goiás, Orizona, Pires do Rio, Urutaí e Vianópolis não apresentaram queda na pecuária de corte, e sim um crescimento médio de 6,4 por cento.

O aumento do rebanho leiteiro ocorreu em função das ações do TEF para fortalecer o leite na cadeia de produção, a política de assistência técnica adotada pela Empresa de Assistência Técnica do Estado de Goiás (EMATER/GO), e o financiamento do PRONAF. Com isso, fortaleceu também a renda do pequeno proprietário rural. Reforçando o fato que o leite é a principal atividade produtiva e econômica do TEF. Todos os municípios aumentaram o número do rebanho leiteiro. No período de 2003 a 2011, ocorreu um aumento de 98,4 por cento na produção de leite, devido ao aumento do rebanho e das ações desenvolvidos pelos territórios juntos aos pequenos produtores.

¹³ Informação segundo dados levantados no IMB- Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – SEPLAN-GO.

¹⁴ Dados fornecidos pelo Instituto Mauro Borges. Dados oficiais do governo do Estado de Goiás.

Tabela 07 – Rebanho Bovino no Território da Estrada de Ferro (2003 e 2011).

MUNICÍPIOS	Rebanho (mil cab.)		Taxa Cresc. %	Rebanho Leiteiro (mil cab.)		Taxa Cresc. %	Rebanho de Corte (mil cab.)		Taxa Cresc. %
	2003	2011		2003	2011		2003	2011	
Bela Vista de Goiás	120	128,1	6,7	22,4	23	2,7	97,6	105	7,5
Bonfinópolis	12,5	10,2	- 18,4	1,6	2,5	56,2	10,9	7,7	- 29,3
Caldazinha	25,3	23,4	- 7,5	5,4	4,2	- 22	20	18,4	- 8
Cristianópolis	16,4	16	- 2,4	2,4	4	66,6	13,9	12	-13,6
Gameleira de Goiás	24,8	22	-11,9	3,8	5,5	44,7	20,9	16,3	- 22
Leopoldo de Bulhões	37	38	2,7	5,5	10,3	87,2	31,5	27,7	- 12
Orizona	106	153	44,3	16,5	50	203	89,6	103	14,9
Palmelo	3,1	3,2	3,2	0,5	1	100	2,6	2,2	-15,3
Pires do Rio	80	92	15	12,4	20	61,2	67,6	71,5	5,7
Santa Cruz de Goiás	63	72,5	15	9,4	23	144,8	53,6	49,5	- 7,6
São M. do P. Quatro	32,7	33	0,9	5,6	10,3	83,9	27,1	22,9	- 15,4
Silvânia	107,7	103	- 3,9	17,1	30,3	77,1	90,6	72,9	-19,5
Urutaí	44,7	51,5	15,2	6,6	12,5	89,3	38,1	39,4	3,4
Vianópolis	46,3	54,5	17,7	7,7	15,5	101,2	38,6	39,1	1,2
Total:	719,5	800,4	11,2	116,9	212,8	82	602,6	587,6	- 2,4

Fonte: Instituto Mario Borges de Estatística e Estudos Socioeconômicos – SEPLAN-GO.

Elaboração própria, Abr./2013.

Na implantação do TEF, a produção leiteira foi escolhida pelo CIAT como a principal cadeia produtiva do território. Com isso, passa a obter maior atenção nos projetos desenvolvidos pelos gestores do Território Estrada de Ferro. A escolha teve como base o fato de ser a principal fonte econômica da maioria dos agricultores familiares do Território.

As ações estabelecidas pelo Território para fortalecer a produção leiteira foram: incentivo à organização do produtor em associações e cooperativas, assistência técnica em parceria como o governo do Estado e financiamento pelo PRONAF, que resultou no aumento do rebanho e da produtividade. Em 2003, a produção de leite era de 149.674 l/ano, já em 2011, foi para 296.959 l/ano, um aumento de 49,6 por cento.

Entretanto, ao se analisar os dados referentes ao número de vacas ordenhadas, verifica-se que o aumento de produção ocorreu principalmente devido ao aumento no número de animais. Enquanto em 2003, cada vaca em lactação produzia cerca de 1.270 litros de leite/ano, em 2011, essa produção subiu para 1.390 litros/vaca/ano. Acima da média nacional que é de 1.374 litro/vaca/ano¹⁵, mas abaixo da média de outros países, como por exemplo, dos Estados Unidos, onde a média em 2012 foi de 1.850 litro/vaca/ano.¹⁶

¹⁵ Informação disponível em: <<http://www.cnppl.embrapa.br/nova/informacoes/estatisticas/producao/tabela0230.php>>. Acesso em: 09/05/2013.

¹⁶ Informação disponível em: <<http://www.nass.usda.gov>>. Acesso em: 09/05/2013.

A baixa produtividade dos animais, segundo alguns produtores,¹⁷ deve-se ao elevado custo de produção. O longo período de seca, que varia de quatro a sete meses, faz necessária a suplementação alimentar, principalmente com ração comercial (soja e milho), silagem e cana-de-açúcar, o que onera a produção. Assim, os produtores não oferecem a alimentação adequada. A baixa especialização dos animais para a produção de leite, aliada aos problemas no manejo nutricional completa este quadro que, em última instância, resulta em baixa produtividade.

Segundo o PDTRS do Território da Estrada de Ferro de 2011, no período chuvoso, a alimentação é feita através do sistema extensivo de produção, predominante em todo o Território. O pastoreio é realizado de forma extensiva nas propriedades pouco tecnificadas e, de forma rotacionada, nas propriedades com maior nível de tecnificação. Para o número do rebanho leiteiro, a produção é baixa, se comparada aos países desenvolvidos. Os municípios com maior produção são Orizona, Silvânia e Bela Vista de Goiás. Juntos, esses municípios representam praticamente 50% do leite produzido no Território.

Segundo o Relatório do Território Vale do Rio Vermelho de 2006, a agropecuária, com a bovinocultura de leite e corte, é a base da economia. Também se destacam os cultivos de soja, cana-de-açúcar, laranja e eucalipto, que tem tido um aumento significativo. Nas propriedades familiares, desenvolvem-se, principalmente, a produção de leite e a produção de laranja, enquanto as produções de eucalipto, soja, milho, cana-de-açúcar e a bovinocultura de corte estão ligadas ao agronegócio patronal, com a presença de grandes empresas como as usinas de álcool e frigoríficos.

Segundo dados do Instituto Mauro Borges e Estudos Estatísticos e Socioeconômicos, organizados na tabela 8, é possível visualizar a expansão da área de produção, mas alguns municípios não participam do processo produtivo de soja, cana-de-açúcar e laranja.

¹⁷ Informações obtidas em entrevistas com 10 produtores de leite no TEF. Entrevistas concedidas entre 10 a 15 de abril de 2013.

Tabela 08 – Área Plantada de Soja, Cana-de-açúcar e Laranja no Território Vale do Rio Vermelho (2003 e 2011).

Municípios	Soja (ha)		Cana-de- açúcar (ha)		Laranja (ha)	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Buriti de Goiás	-	-	0	1.300	203	297
Carmo do Rio Verde	-	-	-	-	-	-
Córrego do Ouro	-	-	6.000	6.687	-	-
Goiás	300	2.166	100	218	82	82
Guaraíta	-	-	-	-	-	-
Heitorai	0	500	0	858	-	-
Itaberaí	3000	14.000	-	-	425	800
Itaguari	0	450	3.960	5.121	-	-
Itaguaru	0	250	0	250	-	-
Itapirapuã	-	-	-	-	-	-
Itapuranga	-	-	1.000	10.612	-	-
Morro Agudo de Goiás	45	200	-	-	-	-
Mossâmedes	-	-	0	8.000	-	-
Sanclerlândia	-	-	-	-	-	-
Taquaral de Goiás	20	400	0	193	-	25
Uruana	0	200	500	2.858	-	-
Total:	3.365	18.166	11.560	36.097	710	1.204

Fonte: Instituto Mario Borges de Estatística e Estudos Socioeconômicos (SEPLAN-GO).
Elaboração própria, Abr./2013.

Em 2003, período da criação do TVRV, a área plantada de soja correspondia a 0,3 por cento da área do território, em 2011, foi ampliada para 1,5 por cento, ou seja, um aumento da área plantada de 1,2 por cento do total. A área plantada de cana-de-açúcar correspondia a um por cento em 2003; em 2011, correspondia a três por cento. A ampliação é motivada pelas indústrias sucroalcooleiras que se instalam em Goiás em meados da década de 1990. Atualmente, são 36 unidades sucroalcooleiras em Goiás, destas uma está instalada no TVRV, no município de Carmo do Rio Verde, tendo iniciado suas atividades em 2002. Tanto a soja quanto a cana-de-açúcar são cultivadas pelos agricultores patronais. O Governo do Estado de Goiás incentiva o cultivo e as agroindústrias do setor.

O Código Tributário de Goiás, conforme a Lei Complementar nº. 101 de 4 de maio de 2000, concedeu ampliação de incentivos e benefícios às empresas dos setores sucroalcooleiros e de sojas no Estado. Os Incentivos Fiscais são caracterizados pela redução de imposto concedida, visando à atração de indústria ou empresas para o estado de Goiás e são benefícios com o intuito de investimento. As operações consideradas incentivos fiscais são: os créditos pré-operacionais; os créditos para investimentos; e ICMS financiado FOMENTAR / PRODUIR.

O cultivo da laranja é realizado apenas em quatro municípios: Buriti Alegre, Goiás, Itaberaí e Taquaral de Goiás. Os pequenos agricultores vendem a laranja no mercado local e também na Central de Abastecimento do Estado de Goiás (CEASA-GO) em Goiânia. Não há investimentos ou planos de ação do TVRV para a agregação de valor ao produto.

Se compararmos a área plantada no TEF com o TVRV, a diferença é significativa. Um fator que explica a não expansão da soja no TVRV é o relevo, que é um limitador em função do alto índice de mecanização da produção de soja. Para o uso de maquinário, é necessário relevo plano ou levemente ondulado. As áreas planas do território TVRV estão ocupadas principalmente com o cultivo da cana e pastagem.

Segundo Relatório do TVRV de 2006, a pecuária é a principal atividade econômica do Território, e a tabela 9 mostra os dados da produção em 2003 e 2011. A produção de leite, assim como no TEF é a principal atividade desenvolvida nas propriedades familiares, e por isso recebe maior atenção das ações do Território. As ações foram o fortalecimento cooperativo e associativo, comercialização através de redes de cooperativas e financiamento do PRONAF. Segundo o Relatório do TVRV, o investimento se deu principalmente em tanques para resfriamento do leite. Já a pecuária de corte é desenvolvida tanto nas propriedades patronais como nas propriedades familiares e o gado é vendido nos frigoríficos da região.

De 2003 a 2011, o rebanho bovino diminuiu 2,3 por cento. O mesmo ocorreu com o rebanho leiteiro, que registrou uma queda de 6,2 por cento, mesmo com os incentivos das ações do território à produção de leite. Apesar da diminuição no número do rebanho, houve um aumento na produção de leite de 12,5 por cento. A produção, em 2003, foi de 188.939 l/ano e em 2011, de 212.680 l/ano. Segundo o presidente da Associação de produtores de leite do Território,¹⁸ o aumento da produtividade se deu em função do melhoramento genético e nutricional do rebanho e de curso de capacitação para o manejo do rebanho e sanidade animal. Em 2003, cada vaca em lactação produzia cerca de 1.290 litros de leite/ano, em 2011, esta produção alcançou 1.410 l/vaca/ano.

¹⁸ Senhor A. P.S., presidente da Associação de Produtores de Leite do TVRV, em entrevista realizada no dia 6 de maio de 2013.

Tabela 09 – Rebanho Bovino no Território Vale do Rio Vermelho (2003 e 2011).

Municípios	Rebanho (mil cab.)		Taxa Cresc. (%)	Rebanho Leiteiro (mil cab.)		Taxa Cresc. (%)	Rebanho de Corte (mil cab.)		Taxa Cresc. (%)
	2003	2011		2003	2011		2003	2011	
Ano	2003	2011		2003	2011		2003	2011	
Buriti de Goiás	22,2	26,1	17,5	3,2	4,3	34,3	19	21,8	14,7
Carmo do Rio Verde	30	34,9	16,3	10	6,1	-39	20	28,8	44
Córrego do Ouro	43,8	70,9	61,8	7,4	8,9	20,7	36,4	61,9	70
Goiás	233,4	257,7	10,4	20,1	23	14,4	213,2	234,7	10
Guaraíta	20	21,2	5,3	6	4,4	-26,6	14	16,7	19,2
Heitoraí	22,9	28	22,2	2,5	3,6	44	20,4	24,4	19,6
Itaberaí	125,4	141	12,4	29,9	33	10,3	95,5	108	13
Itaguari	21,8	19,3	-11,4	4,7	5,5	17	17,1	13,8	-19
Itaguaru	30,1	26,2	-12,9	5,7	5,5	-3,5	24,4	20,7	-15,1
Itapirapuã	237,3	263,5	11	17,3	20	15,6	220	243,4	10,6
Itapuranga	135	130,4	-3,4	28	24,6	-12,1	107	105,8	-1,1
Morro A. de Goiás	28	32,4	15,7	6	5,1	-15	22	27,3	24
Mossâmedes	81,2	91,4	12,5	9,9	11,7	18,1	71,3	79,7	11,7
Sanclerlândia	70,3	80,3	14,2	6,4	7,5	17,1	63,9	72,8	13,9
Taquaral de Goiás	25,3	29	14,6	5	7,2	44	20,3	21,8	7,3
Uruana	62,8	55,6	-11,4	20	11,4	-43	42,8	44,2	3,2
Total:	997,4	973,5	-2,3	182,1	170,8	-6,2	987	1063,9	7,7

Fonte: Instituto Mario Borges de Estatística e Estudos Socioeconômicos – SEPLAN-GO.

Elaboração própria, Abr./2013.

A produção de leite em litro/vaca/ano do TVRV é superior à produção do TEF em 36 l/vaca/ano. Segundo Almeida,¹⁹ o Território Estrada de Ferro tem oferecido curso de capacitação para o manejo do rebanho e sanidade animal os produtores de leite, o que tem ajudado a aumentar a produção e a melhorar a qualidade do leite. Mas alguns produtores não têm investido em ordenhadeiras e retiram o leite manualmente. Esses produtores, a maioria já na terceira idade, alegam não terem condições financeiras e não gostam de fazer dívidas, assim não fazem financiamento.

A ordenha mecânica reduz o tempo, a contratação de mão-de-obra e permite a retirada do leite sem estressar o animal. Comprovadamente, a ordenha mecânica aumenta a produtividade. Segundo Almeida (2014), uma propriedade fazia a ordenha de 30 vacas com a forma tradicional, a produção leiteira era de 200 litros por dia. A partir da instalação da ordenha mecânica, a produção foi dobrada. O proprietário passou a ordenhar duas vezes ao dia (às 6h e às 16h), com retirada média de 400 litros de leite diários. O tempo da ordenha diminui o trabalho e isso incentivou o proprietário a tirar o leite duas vezes ao dia.

¹⁹ Epifânio João de Almeida conselheiro da TEF em entrevista no dia 01/fev./2014.

Segundo Medina (2006), há uma baixa diversificação dos sistemas de produção dos agricultores familiares, com concentração em atividades em torno do gado leiteiro. A concentração na atividade leiteira é maior entre os assentados, 88% deles têm a propriedade destinada apenas para gado de leite, enquanto que entre os agricultores tradicionais é de 79%. A maior concentração na atividade leiteira no assentamento pode ser explicada pelo fato de que parte significativa dos assentamentos foi criada em fazendas com capim formado e também pelo fato de a criação de gado ser extensiva, o que em princípio é de manejo mais fácil e demanda menos mão-de-obra.

A produção agrícola é realizada em pequena escala e no modelo tradicional em algumas propriedades familiares, principalmente arroz e mandioca. Os produtores têm dificuldade de modernizar a produção, devido ao alto custo do maquinário e dos insumos agrícolas, além disso, têm dificuldades em inserir os produtos no mercado.

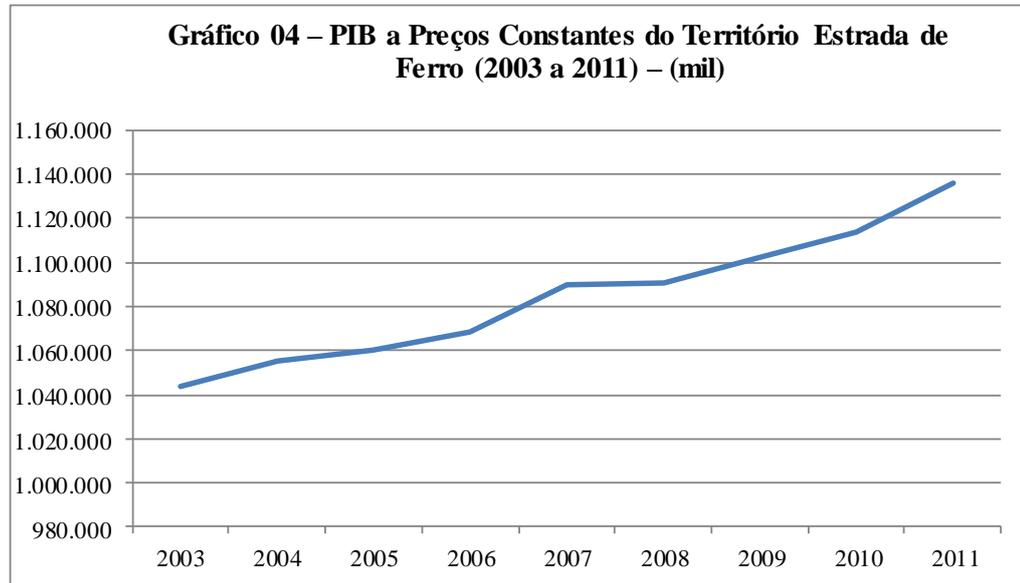
Medina (2006) afirma que a influência do agronegócio que predomina nas grandes propriedades está ligada às políticas do estado de Goiás que incentivam o agronegócio de exportação. Isso interfere na organização política da agricultura familiar, que tem dificuldade de conseguir políticas municipais e estaduais em seu interesse, fragilizando, assim, os movimentos sociais ligados aos camponeses. Contudo, a economia e, em particular, o agronegócio empresarial, tem importância significativa na identidade do território.

Ao levantar os dados dos Territórios e sistematizá-los, percebe-se um crescimento em todas as atividades produtivas nos últimos anos. Cabe, então, perguntar se esse crescimento promoveu o desenvolvimento. O desenvolvimento é um dos três pilares do PDTRS, seguido de sustentabilidade e gestão participativa. A seguir, esta tese discutirá esses pilares, iniciando com o desenvolvimento.

2.2.1 Os Indicadores Socioeconômicos dos Territórios EF e VRV

O desenvolvimento pressupõe crescimento econômico acompanhado da evolução social. O levantamento dos indicadores socioeconômicos tem como objetivo perceber se após a criação dos territórios ocorreu tal desenvolvimento. Os indicadores escolhidos foram o PIB, o coeficiente Gini, PIB per capita, o número de empregos, a taxa de alfabetização e a infraestrutura.

Segundo o gráfico 4 o PIB do TEF a partir de 2003 vem crescendo, sendo que desse período a 2011, o PIB a preços constantes²⁰ teve um aumento de 8,7 por cento, inferior ao crescimento do país e ao crescimento do estado de Goiás no mesmo período.

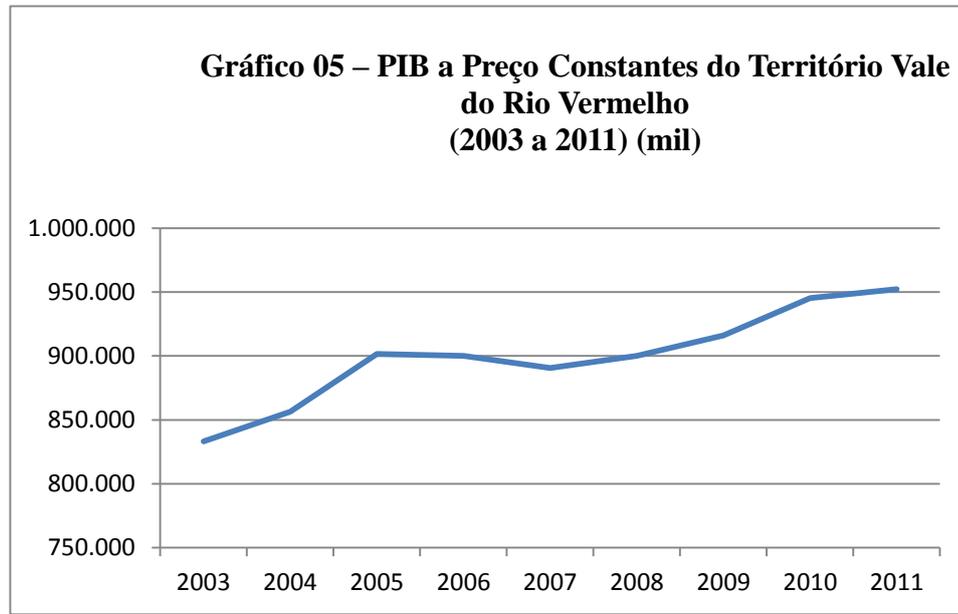


Fonte: Instituto Mario Borges de Estatística e Estudos Socioeconômicos (SEPLAN-GO).
Elaboração própria, abr./2013.

O PIB agropecuário obteve um crescimento inferior ao percentual do PIB total registrando um percentual de 7,5 por cento. Segundo Medina (2006) o fator que justifica o não acompanhamento da taxa não está relacionado à produção, e sim à desvalorização dos produtos agropecuários frente aos produtos industrializados e serviços. Todos os principais produtos agropecuários do Território obtiveram aumento na produção. Por exemplo, a produção de aves registrou um aumento de 18,7 por cento; a soja, 9 por cento; o milho, 6,4 por cento; e o leite, 0,15 por cento. Os produtos da cadeia produtiva do agronegócio patronal registraram um crescimento produtivo muito maior que os produtos da produção familiar, como por exemplo, o leite. Um dos motivos que explica isso é o valor agregado aos produtos do agronegócio patronal. O agricultor familiar vende o produto *in natura*, não agregando valor ao produto. Quanto ao leite, quanto maior é a oferta menor é o valor pago pelos laticínios.

²⁰ Para este gráfico e o gráfico seguinte, os números obtidos a partir dos índices de deflatores do IBGE: 2004 (8); 2005 (7,2); 2006 (6,2); 2007 (5,9); 2008 (8,3); 2009(7,2); 2010 (8,2) e 2011 (7)

Em se tratando do Território Vale do Rio Vermelho, o gráfico 5, que retrata o PIB, registra um crescimento de 14,2 no PIB de 2003 para 2011, apesar de registrar queda em 2007. Este crescimento também se dá a taxas menores do que as verificadas no estado de Goiás e no Brasil no mesmo período.



Fonte: Instituto Mario Borges de Estatística e Estudos Socioeconômicos (SEPLAN-GO).
Elaboração própria, abr./2013.

No TVRV o crescimento do PIB agropecuário também ficou abaixo do crescimento do PIB total, sendo este de 12,5%. Segundo Medina (2006), os seguintes fatores contribuíram para a isso: a queda na produção de leite devido à seca prolongada em 2004, 2005 e 2006; o alto preço dos insumos, principalmente a ração; e a queda no preço da soja no mercado, esse fato fez com que alguns produtores diminuíssem a área plantada. Mas apesar de da taxa de crescimento do PIB agropecuário ser menor, alguns fatores contribuíram para o crescimento do PIB agropecuário nesse período. Segundo Medina (2006) foram o aumento na produção de leite; a negociação do preço pelas associações de produtores de leite junto aos laticínios; e a instalação de uma agroindústria sucroalcooleira que incentivou o aumento na produção de cana-de-açúcar.

Em 2011 segundo IBGE o PIB per capita no Brasil atingiu R\$ 252,00 e o de Goiás atingiu R\$ 298,00, bem abaixo do PIB per capita brasileiro. Observando as tabelas 10 no TEF apenas três municípios (Gameleira de Goiás, Santa Cruz de Goiás e Silvânia) atingiram o PIB per capita acima da média do Estado. Os dois primeiros superaram a média nacional. Ambos os municípios estão inseridos na cadeia produtiva da soja. Já o TVRV

apenas o município de Carmo do Rio Verde supera a média do Estado. Este município está inserido na cadeia produtiva do setor sucroalcooleiro.

Nos municípios, cuja base da economia é a bacia leiteira o PIB per capita está bem abaixo da média do Estado. Por exemplo, Orizona no TEF é a terceira bacia leiteira do Estado e o PIB per capita é inferior à média do Estado em 6%. O município de Guaraíta no TVRV não atingiu sequer a metade da média do Estado. O que se observa é que no setor onde os gestores dos Colegiados dos Territórios Rurais Sustentáveis atuam o PIB per capita não obteve um crescimento significativo, já os municípios que estão inseridos na cadeia do agronegócio patronal o crescimento é maior. (Ver tabela 10)

Observando a evolução do PIB per capita no TEF e TVRV pode-se afirmar que houve um crescimento de 2003 para 2011. Segundo o gráfico 6, o PIB per capita do TEF ficou quase inalterado de 2003 a 2006, teve um grande aumento em 2007 (41,4%), caiu em 2008 com uma queda de 18% e voltou a crescer nos anos seguintes.

Em todos os municípios do TEF a base da economia é a agropecuária. A queda no PIB per capita em 2008 está relacionada com a crise econômica internacional que repercutiu na exportação de grãos e aves, principalmente a soja.



Fonte: Instituto Mario Borges de Estatística e Estudos Socioeconômicos (SEPLAN-GO).
Elaboração própria, set./2014

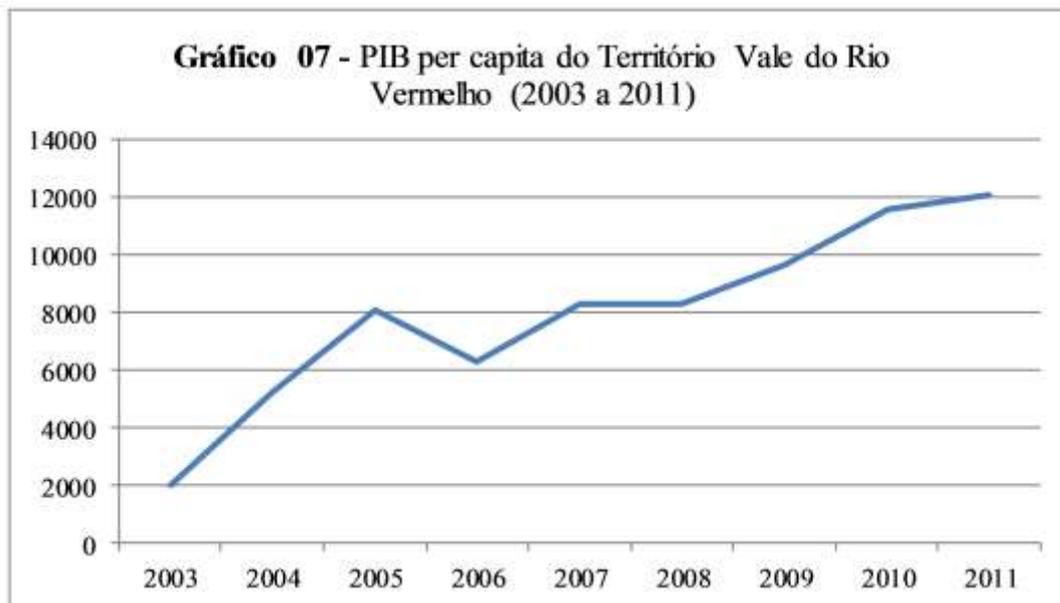
Tabela. 10 - PIB Per Capita do Território Estrada de Ferro – 2003 a 2011

MUNICÍPIOS	PIB PER CAPITA (R\$ MIL/HAB.)								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bela Vista de Goiás	9.114,00	10.197,00	11.596,00	12.235,00	11.889,00	11.889,90	15.236,66	14.824,34	17.152,81
Bonfinópolis	3.358,00	3.389,00	9.428,00	4.407,00	10.717,00	4.425,32	6.207,12	6.704,54	7.035,43
Caldazinha	6.277,33	6.385,00	5.632,00	6.062,00	8.329,00	8.240,215	9.949,77	12.071,52	11.595,69
Cristianópolis	5.680,00	5.550,00	5.546,00	5.716,00	7.762,00	7.762,90	9.092,21	11.463,24	11.881,39
Gameleira de Goiás	15.080,00	17.251,00	13.983,00	13.058,00	14.831,00	14.818,11	21.567,40	20.016,60	21.375,51
Leopoldo de Bulhões	5.580,00	7.070,00	5.641,00	6.917,00	7.116,00	7.147,39	9.466,68	12.863,03	14.080,38
Orizona	8.749,00	9.307,00	8.802,00	8.231,00	13.256,00	13.256,68	15.435,12	16.601,04	17.188,61
Palmelo	3.510,00	3.835,00	4.836,00	5.471,00	5.773,00	5.773,83	6.558,46	7.203,30	8.469,02
Pires do Rio	8.405,00	8.250,00	8.548,00	9.299,00	12.664,00	12.666,06	12.768,87	13.583,72	15.274,29
Santa Cruz de Goiás	9.157,00	9.033,00	10.335,00	8.624,00	14.067,00	14.063,31	1.092,61	21.020,96	21.554,85
São Miguel do Passa Quatro	9.839,00	7.800,00	8.039,00	6.489,00	11.781,00	11.775,61	13.317,67	14.017,29	15.398,53
Silvânia	9.129,00	9.693,00	9.053,00	8.670,00	13.265,00	13.256,69	16.261,31	15.844,58	18.820,70
Urutaí	5,991,00	6.951,00	7.384,00	7.628,00	12.979,00	13.058,78	14.060,52	14.158,57	16.346,91
Vianópolis	7.982,00	7.731,00	8.196,00	7.468,00	40.689,00	10.681,58	12.984,51	13.627,63	15.371,77
TERRITÓRIO	7.835,41	8.031,57	8.358,50	7.876,79	13.222,71	10.850,27	12.850,27	13.811,43	15.110,42

Fonte: Instituto Mario Borges de Estatística e Estudos Socioeconômicos (SEPLAN-GO).

Elaboração própria, set./2014.

Em se tratando do Território Vale do Rio Vermelho o gráfico 7, retrata que o PIB per capita cresceu de forma significativa de 2003 a 2005, teve uma queda de 22% em 2006 e voltou a crescer em 2007. Ficou estável de 2007 a 2008 e então voltou a crescer. Segundo Medina (2006) como a maioria dos municípios tem em sua base economia a produção leiteira alguns fatores contribuíram para a queda do PIB per capita em 2006, como: o alto preço dos insumos, principalmente a ração e a queda do preço de leite em função da grande oferta. (ver tabela 11)



Fonte: Instituto Mario Borges de Estatística e Estudos Socioeconômicos (SEPLAN-GO).
Elaboração própria, set./2014.

Os fatores que contribuíram para o aumento do PIB per capita foram a organização dos produtores de leite em associações, que buscaram negociar o preço junto aos laticínios; e a instalação de uma agroindústria sucroalcooleira no município de Carmo do Rio verde que incentivou o aumento na produção de cana-de-açúcar.²¹

Analisando o PIB per capita de ambos os Territórios, os municípios cujos, produtos base da economia estão inseridos na cadeia produtiva do agronegócio patronal registraram um crescimento muito maior do que aqueles onde predomina a produção familiar. Um dos motivos que explica isso é o valor agregado aos produtos do agronegócio patronal. O agricultor familiar vende o produto *in natura*, não agregando valor ao produto. Quanto ao leite, quanto maior é a oferta menor é o valor pago pelos laticínios.

²¹ Para mais informações sobre a Agroindústria sucroalcooleira e a produção de cana em Carmo do Rio Verde, ver Rodrigues e Najberg (2012) em Revista de Gestão Social e Ambiental - RGSA, São Paulo, v. 6, n. 3, p. 64-80, set./dez. 2012

Tabela 11 - PIB Per Capita do Território Vale do Rio Vermelho 2003 -2011

MUNICIPIOS	PIB Per Capita (R\$ mil)								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Buriti de Goiás	3.631,00	3.842,00	4.067,00	4.340,00	7.614,00	7.615,27	8.807,78	9,966,81	9.102,87
Carmo do Rio Verde	8.096,00	9.097,00	11.101,00	13.181,00	9.680,00	9.678,08	12.041,02	16.971,85	19.270,05
Córrego do Ouro	6.333,00	6.470,00	6.695,00	7.564,00	10.318,00	10,319,17	11.234,70	13.203,00	12.993,94
Goiás	5.774,00	5.608,00	6.402,00	7.109,00	8.610,00	8.609,48	8.450,21	9.826,59	10.052,21
Guaraíta	3.807,00	3.458,00	3.843,00	4.030,00	6.311,00	6.312,06	7.043,47	8.586,44	8.037,77
Heitoraí	3.542,00	3.612,00	3.656,00	4.244,00	6.781,00	6.781,93	9.325,21	10.379,93	9.418,98
Itaberaí	7.677,00	8.184,00	8.334,00	8.990,00	12.261,00	12.260,32	15.594,53	16.743,24	16.638,15
Itaguari	4.178,00	4.367,00	4.448,00	4.846,00	7.008,00	7.008,54	8.546,20	9.282,15	9.406,74
Itaguaru	4.922,00	4.837,00	5.196,00	6.085,00	7.019,00	7.014,70	10.307,95	12.267,69	11.218,37
Itapirapuã	4.706,00	4.852,00	5.030,00	4.118,00	10.077,00	10.073,51	11,005,43	12.768,62	12.726,91
Itapuranga	4.228,00	4.385,00	4.5390,00	5.067,00	7.697,00	7.693,60	7.666,86	8.764,90	10.136,22
Morro Agudo de Goiás	4.226,00	4.428,00	4.616,00	5.011,00	6.814,00	8.615,02	7.020,22	8.651,86	9.008,63
Mossâmedes	4,838,00	5.368,00	5.330,00	5.946,00	8.127,00	8,172,20	9.512,75	11.737,36	17.294,59
Sanclerlândia	5.596,00	5.954,00	6.292,00	8.374,00	10.199,00	10.189,82	11.146,92	12.190,40	11.804,42
Taquaral de Goiás	3.995,00	4.429,00	4.687,00	5.317,00	7.943,00	7.944,11	8.941,45	9.682,75	10,186,19
Uruana	4.531,00	4.573,00	4.542,00	5.983,00	6.636,00	6.634,62	8.886,29	12.761,20	13.778,45
TERRITÓRIO	5.016,13	5.216,50	8.101,81	6.262,81	8.318,44	8.316,50	9.635,04	11.587,87	12.059,22

Fonte: Instituto Mario Borges de Estatística e Estudos Socioeconômicos (SEPLAN-GO).

Elaboração própria, set./2014.

Uma análise mais subjetiva sugere que o PIB per capita não é homogêneo nos Territórios, há municípios que atingem um PIB per capita muito superiores a outros. Isso apenas mostra a grande diferença que existe entre os municípios dentro dos territórios. É possível inferir que, dadas as grandes heterogeneidades entre os municípios que compõem os Territórios a proposição e implementação de políticas, que visem melhorar os níveis de renda da população, deve-se, obrigatoriamente, levar em consideração as principais particularidades dentro dos Territórios.

A análise baseada no saldo líquido de criação de empregos, demonstrado na tabela 12, dos municípios do TEF mostra que de 2003 para 2012 ocorreu aumento em oferta de empregos em todos os municípios. Quando o foco é o território, pode se afirmar que de 2003 a 2012, ocorreu um aumento de 93,6 por cento na oferta de emprego. O mesmo acontece quando se observa a oferta de emprego na agropecuária por município. Os municípios de Gameleira de Goiás e Vianópolis são os que apresentam as maiores taxas de crescimento no setor agropecuário, esse aumento se deve ao fato de que no período de 2003 a 2012 houve uma expansão do cultivo de grãos, principalmente soja e milho. Pires do Rio também registra um aumento significativo, 56,5 por cento, mas isso se deve ao aumento de números de granjas nas áreas rurais.

Tabela 12 – Saldo Líquido da Flutuação de Empregos nos Municípios, Número de Empregos na Agropecuária e Taxa de Crescimento (2003 a 2012) no TEF.

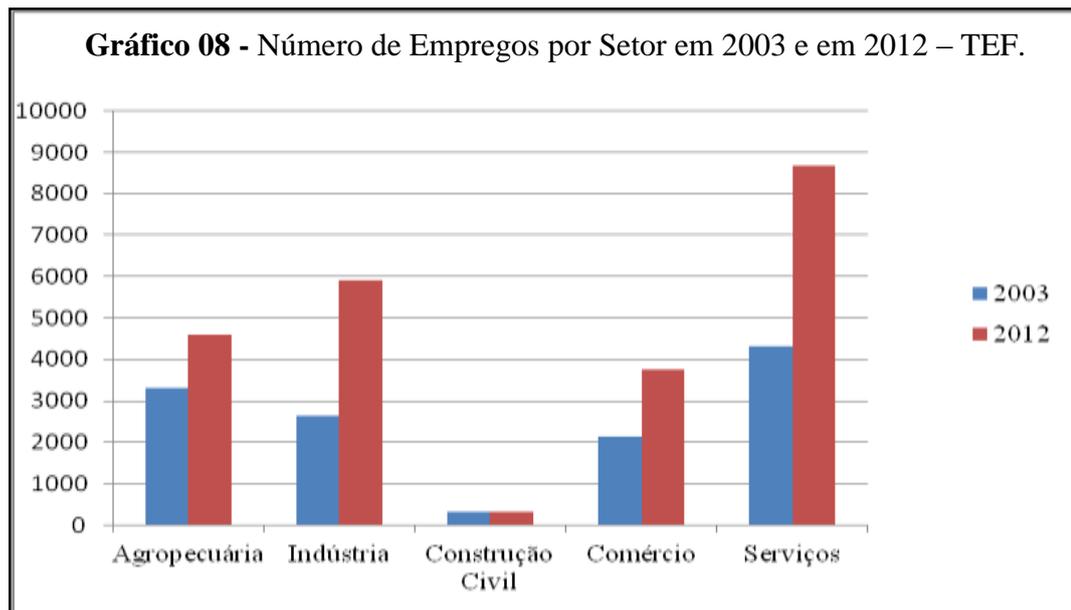
Ano	Total do Município		Taxa de Cresc. (%)	Nº. Emprego Agropecuária		Taxa de Cresc. (%)
	2003	2012		2003	2012	
Bela vista de Goiás	16	29	81,2	756	995	31,6
Bonfinópolis	26	70	169,2	61	75	22,9
Caldazinha	11	16	45,4	23	29	2,6
Cristianópolis	24	26	8,3	65	73	12,3
Gameleira de Goiás	7	9	28,5	93	156	67,7
Leopoldo de Bulhões	13	17	30,7	399	597	49,6
Orizona	40	45	12,5	345	441	27,8
Palmelo	8	11	37,5	13	18	38,4
Pires do Rio	131	355	170,9	299	468	56,5
Santa Cruz de Goiás	14	16	14,2	154	176	14,2
São Miguel do P.Quatro	23	34	47,8	112	166	44,2
Silvânia	56	65	16,7	622	746	19,9
Urutaí	18	21	16,6	16	23	43,7
Vianópolis	22	78	254,5	341	639	87,3
Total do Território:	409	792	93,6	3.299	4.602	39,4

Fonte: RAIS, 2003/2011.

Elaboração própria, jan./2013.

Quando se compara o número de empregos formais no TEF de 2003 a 2012, constata-se um aumento em todos os setores, como se pode visualizar no gráfico 8. O setor

agropecuário registra um aumento de 32,3 por cento. Esse aumento se deve à expansão de granjas e à ampliação da área plantada de grãos, como a soja e o milho. As empresas que cultivam soja e milho têm ampliado o plantio irrigado, o que demanda maior número de funcionários. E também com o aumento da área plantada, cresce também o número de maquinários utilizados na lavoura.



Fonte: RAIS 2003/2012.
Elaboração própria, jan/2014.

Os demais setores da economia apresentam crescimento no número de empregos no período de 2003 a 2012: na indústria, o número de empregos formais cresceu 125,3 por cento; no comércio, 75,7 por cento; e o setor de serviço foi o que mais cresceu, 100,7 por cento. Esse aumento do emprego no território se deve principalmente à expansão das agroindústrias em Pires do Rio, Silvânia e Bela Vista de Goiás, que têm ampliado suas instalações e aumentado o número de contratações.

Ao interpretar o número de empregos apresentado nas tabelas, é importante observar que em alguns setores ele pode estar subestimado, visto que este dado registra apenas os trabalhadores com carteira assinada. Em alguns setores como construção civil e agropecuária o número de trabalhadores com carteira assinada é muito baixo. Em pesquisa realizada sobre o setor de construção civil na cidade de Pires do Rio, por exemplo, a maior cidade do TEF, apenas 2,8 por cento dos trabalhadores têm carteira assinada. Os trabalhadores se classificam como autônomos e o preço da mão-de-obra é um acerto entre empregador e

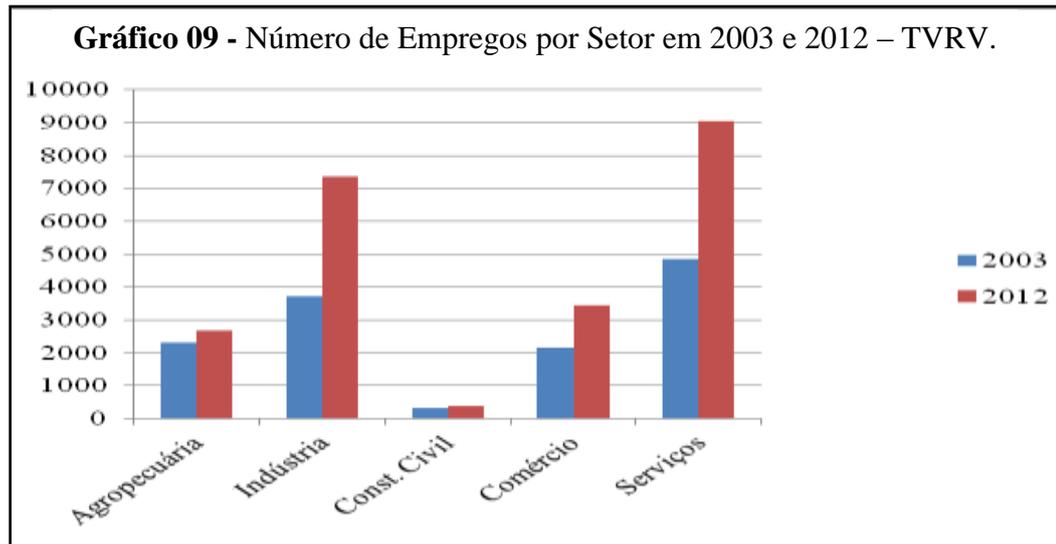
empregado. Esse acerto pode ser por dia trabalhado ou por empreitada. Se for por dia trabalhado, o empregado recebe semanalmente²².

Outra interpretação é referente ao trabalhador agropecuário. O trabalho formal é registrado em sua maioria nas propriedades patronais. Isso se explica pelo grande número de máquinas modernas empregadas nessa cultura que exige trabalhador qualificado para operar o maquinário e também outros profissionais como agrônomo, engenheiro agrícola e outros. Os pequenos proprietários rurais que necessitam de mão-de-obra, principalmente para o manejo do gado e produção de leite, não costumam assinar a carteira de seus empregados. Mesmo assim, optamos por utilizar os dados da RAIS para termos um retrato, ainda que parcial, da situação do emprego nos Territórios.

Os dados sobre emprego no TVRV (gráfico 09) não apresentam um realidade muito diferente do TEF, exceto no setor agropecuário. Enquanto no TEF o emprego no setor cresceu 32,3% no TVRV cresceu 15,4%. Apesar da expansão das lavouras de cana-de-açúcar no TVRV, em termos de estatísticas anuais, essa atividade não contribui para elevar os índices de emprego, pois o trabalho é sazonal. Assim, o número de trabalhadores que são admitidos corresponde ao número dos que são desligados.

Enquanto as lavouras de grãos nas últimas décadas passaram por grandes mudanças na base técnica, principalmente com inserção de máquinas no setor de produção, nas lavouras canavieiras, as mudanças foram mais lentas. Elas ainda precisam de um grande número de trabalhadores, principalmente no corte da cana. A oferta de emprego nas lavouras canavieiras em sua maioria é preenchida por trabalhadores de outros estados, principalmente dos estados da região Nordeste e do norte de Minas gerais.

²² Pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos Urbanos da UEG em Pires do Rio na construção civil desta mesma cidade em 112 obras no mês de abril de 2013.



Fonte: RAIS, 2003/2012.
Elaboração própria. Jan/2014.

No setor industrial, a oferta de empregos cresceu 98,1%, no setor de serviço, 86 por cento e no comércio, 61,1%. A instalação de agroindústria sucroalcooleira motivou a expansão do cultivo da cana-de-açúcar.

Já no setor da construção civil, a realidade do TVRV é a mesma do TEF. Quando se observa o saldo líquido da flutuação no nível de emprego, visualizado na tabela 13, os dados de alguns municípios apresentam taxas de crescimento negativas quando comparados os dados de 2003 com os de 2012, como é o caso de Carmo do Rio Verde, Heitoraí e Morro Agudo de Goiás.

Tabela 13 – Saldo Líquido da Flutuação de Empregos nos Municípios, Número de Empregos na Agropecuária e Taxa de Crescimento (2003 e 2012) no TVRV.

Municípios	Total do Município		Taxa de Cresc. (%)	Nº. Emprego Agropecuária		Taxa de Cresc. (%)
	2003	2012		2003	2012	
ANO	2003	2012		2003	2012	
Buriti Alegre	-6	40	127	24	30	25
Carmo do Rio Verde	53	31	-41	39	48	23
Córrego do Ouro	12	29	141	36	46	27,7
Goiás	33	101	206	352	444	26,1
Guaraíta	3	5	66,6	19	26	36,8
Heitoraí	-4	-1	-75	22	36	63,6
Itaberá	83	125	50,6	843	917	8,77
Itaguari	24	24	0	23	26	13
Itaguaru	8	41	412	13	25	92,3
Itapuranga	58	129	122,4	182	185	1,6
Itapirapuã	6	8	33,3	308	338	9,7
Morro agudo de Goiás	9	5	-44,4	15	18	20
Mossâmedes	-60	33	2,5	86	93	8,1
Sanclerlândia	15	24	60	89	94	5,6
Taquaral de Goiás	-15	7	9,7	29	52	79,3
Uruana	14	21	50	59	94	59,3
Total do Território:	233	622	166,9	2.139	2.472	15,6

Fonte: RAIS 2003/2012.
Elaboração própria. Out./2013.

De 2003 a 2012, o TVRV apresentou um crescimento de 166,9 por cento no número de trabalhadores admitidos. Os municípios de Goiás, Córrego do Ouro e Itapuranga apresentaram as maiores taxas de crescimento. Esses municípios são os que possuem maior número de indústrias e estabelecimentos de serviços, segundo dados da Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás.

Segundo estudos do Instituto Mauro Borges (2013), Goiás tem se mostrado um estado dinâmico, com crescimento da oferta de empregos. Esse dinamismo deve ser creditado ao avanço da agroindústria e ao surgimento das novas atividades industriais, que propiciaram a expansão do setor de serviços. Goiás, no período de 2003 a 2012, apresentou um saldo líquido de 67,4 no saldo líquido de flutuação de empregos formais ao ano.

O TEF e o TVRV, com seus conjuntos de municípios, alcançaram taxas maiores que as do Estado, como pode ser visualizado nas tabelas 10 e 11, mas quando se comparam as taxas dos territórios com as principais cidades e polos industriais do Estado como Catalão, Anápolis e a capital, Goiânia, a taxa de crescimento é inferior em média 13 por cento²³.

Outro indicador levantado é a infraestrutura, tendo como objetivo observar se houve melhorias nas condições de saneamento básico, na ampliação das escolas e dos hospitais dos municípios que formam o TEF e o TVRV no período de 2003 a 2013.

Os serviços de saneamento básico nos municípios do TEF e do TVRV são de responsabilidade das prefeituras, no caso da limpeza urbana, coleta e tratamento dos resíduos sólidos e do Estado, por intermédio da empresa estatal Saneamentos de Goiás S.A (Saneago), que é responsável pelo abastecimento de água e pelo esgoto sanitário.

No período de 2003 a 2012, houve poucas melhorias nos serviços de saneamento básico tanto no TEF quanto no TVRV. Apenas os municípios de Itapuranga, Silvânia e Pires do Rio ampliaram a rede de esgoto nos últimos anos, em 30 por cento da área urbana. Em Pires do Rio, a área ampliada ainda não está em funcionamento por falta da construção de uma Estação de Tratamento. A atual não comporta mais resíduos e o declive no sítio urbano impossibilita receber os dejetos na área.

Quanto ao abastecimento de água tratada, houve uma ampliação da rede de distribuição, mas não houve investimento nas estações de captação e tratamento, com isso a população sofre com a falta de água, principalmente no período da seca. Segundo Martins²⁴, gerente da Saneago em Pires do Rio, a falta de água ocorre porque houve um crescimento populacional e, conseqüentemente, o aumento do consumo, mas não houve ampliação da estação de captação. O problema de escassez é maior no período de seca quando a vazão do córrego diminui. Para resolver o problema, seriam necessários investimentos para a

²³ Fontes RAIS 2003/2012.

²⁴ Eder Rezende Martins, Gerente da Saneago em Pires do Rio. Entrevista concedida em Março de 2013.

construção de uma nova estação de captação em outro córrego. Mas os córregos próximos à área urbana possuem pouco fluxo de água e estão assoreados.

Quando se refere à coleta de resíduos sólidos, a situação é precária. Dos 30 municípios que formam o TEF e o TVRV, apenas nove possuem aterros sanitários onde os resíduos são separados de acordo com suas características e depositados separadamente, em seguida são aterrados. Nos outros 21 municípios, os resíduos são coletados e jogados nos lixões. Os lixões são uma forma inadequada de disposição final de resíduos e se caracterizam pela simples descarga do lixo sobre o solo, sem nenhuma medida de proteção ao meio ambiente e à saúde pública.

A tabela 14 mostra um panorama do saneamento básico nos municípios do TEF em 2003 e em 2012. Pode-se constatar que nesse período houve um aumento significativo nos serviços de água tratada. Apenas dois municípios não atingiram 100 por cento. A população atendida por esgoto dobra, mas os patamares são baixos.

Tabela 14 – População Atendida de Água, Esgoto e Destino do Lixo no TEF (2003 e 2012).

Municípios	População atendida (%) 2003		População atendida (%) 2012		Destino do lixo (%) 2003		Destino do lixo (%) 2012	
	Água	Esgoto	Água	Esgoto	Coletado	Outro destino (1)	Coletado	Outro destino (1)
Bela Vista de Goiás	87,7	42,5	88	48	82,5	17,5	86,5	13,5
Bonfinópolis	83,1	-	100	-	89,4	10,6	92,7	7,3
Caldazinha	92,7	-	100	-	72,5	27,5	72,5	27,5
Cristianópolis	94,5	-	100	-	51	49	87	13
Gameleira de Goiás	84,6	-	96,5	-	40	60	46,6	53,4
Leopoldo de Bulhões	100	-	100	-	60,9	39,1	74,6	25,4
Orizona	95,2	-	100	-	72,2	27,8	76,5	23,5
Palmelo	89	-	100	-	90,2	9,8	95,3	4,7
Pires do Rio	93,2	22,7	100	28	87,1	12,9	94,1	5,9
Santa Cruz de Goiás	77,5	-	100	-	45	55	45	55
São Miguel do Passa Quatro	92,7	-	100	-	25,6	74,4	66,6	33,4
Silvânia	97	-	100	69,7	52,9	47,1	66,7	33,3
Urutaí	97,7	-	100	-	65,7	34,3	73,5	26,5
Vianópolis	76,7	-	100	-	65,1	34,9	80	20
TOTAL DO TEF	89,9	4,6	98,9	10,4	64,2	35,7	75,5	24,5

Fonte: Saneamento de Goiás.

Elaboração própria, jan/2014.

(1) Queimado ou enterrado na propriedade, jogado em terreno baldio ou logradouro e rio.

Em relação ao tratamento de água, a população atendida no TEF passou de 89,9 por cento para 98,9 por cento. A ampliação de rede de água ocorreu em todos os municípios, exceto em Leopoldo de Bulhões que já em 2003 atendia a 100 por cento da população. Apenas os municípios de Bela Vista de Goiás e Gameleira de Goiás não atingiram 100 por cento. Já o esgoto é outra realidade, apenas três municípios têm rede de esgoto e a ampliação foi muito pequena, exceto Silvânia que nesse período implantou a rede e hoje atende a 69,7 das residências.

A coleta de lixo, em 2003, correspondia a 64,2 por cento. Em 2012, chegou a 75,5 por cento, sendo que o restante do lixo é jogado pela população em terrenos baldios, no próprio quintal e parte é queimado. Apenas Pires do Rio, Silvânia e Orizona depositam o lixo coletado em aterros sanitários. Isso, em se tratando do lixo urbano, pois só o município de Orizona tem coleta de lixo na zona rural.

Os seis prefeitos dos municípios do TEF entrevistados nesta pesquisa foram unânimes ao afirmar que o município não tem verbas para investir no tratamento do lixo. Disseram que são conscientes dos problemas relacionados ao meio-ambiente e à saúde, mas que a prefeitura mal consegue manter o serviço de coleta. Quando perguntados por que não terceirizam os serviços, responderam que nenhuma empresa privada se interessa em prestar serviços às cidades pequenas. O prefeito de Pires do Rio afirmou que abriu um edital de licitação para terceirizar o serviço, mas não apareceu nenhuma empresa interessada.²⁵

No TVRV, cinco dos 16 municípios são servidos de rede de esgoto. Itapuranga é o município que atende o maior número de residências, 84,2 por cento são atendidas pelo serviço. Mas observando a tabela 15, no TVRV, apenas 10,8 por cento da população são atendidas. No município de Uruana, apenas 3,5 por cento da população usufruem de coleta de esgoto.

Tabela 15 – População atendida de água, esgoto e destino do lixo no TVRV (2003 e 2012).

Municípios	População atendida (%)		População atendida (%)		Destino do lixo (%)		Destino do lixo (%)	
	2003	2012	2003	2012	2003	2012	2003	2012
	Água	Esgoto	Água	Esgoto	Coletado	Outro destino (1)	Coletado	Outro destino (1)
Buriti Alegre	93,8	14,8	99	15,7	85,2	14,8	95	5
Carmo do Rio Verde	92,6	-	100	-	63,2	36,8	81,1	18,9
Córrego do Ouro	95,1	-	100	-	52,2	47,8	62	38
Goiás	97,7	14,4	100	42,5	67,8	32,2	76	24
Guaraíta	92,3	-	100	-	46,6	53,4	60	40
Heitoraí	89,3	-	100	-	60,8	39,2	75	25
Itaberaí	100	2,47	92,2	27,2	73,1	26,9	86	14
Itaguari	98	-	100	-	73,2	26,8	86	14
Itaguaru	94,8	-	100	-	72,4	27,6	83	17
Itapuranga	96,3	82,7	96,7	84,2	63,7	36,3	80	20
Itapirapuã	70,8	-	100	-	85,2	14,8	70	30
Morro agudo de Goiás	91,4	-	100	-	57,5	42,5	71	29
Mossâmedes	100	-	100	-	65	35	69	31
Sanclerlândia	88,8	-	95,5	-	62,5	37,5	85	15
Taquaral de Goiás	100	-	100	-	65,9	34,1	81	19
Uruana	93,4	-	99	3,5	70,9	29,1	80	20
Total do TVRV:	93,3	7,1	98,9	10,8	66,5	33,4	77,5	22,5

Fonte: Saneamento de Goiás.

Elaboração: SILVA. C. M. – 2013.

(1) Queimado ou enterrado na propriedade, jogado em terreno baldio ou logradouro e rio.

²⁵ Prefeitos entrevistados dos municípios de Pires do Rio, Silvânia, Palmelo, Santa Cruz de Goiás, Orizona e Uruaí. Entrevistas concedidas no mês de março de 2013.

Segundo dados da Empresa Saneamento de Goiás de 2003, um total de 93,3 da população contava com serviço de água tratada. Em 2012, corresponde a 98,9 por cento, um crescimento de 0,4 por cento.

Do total do lixo produzido no TVRV em 2012, são coletados 80 por cento, mas apenas Goiás, Itaberaí, Itapuranga e Uruana depositam o lixo em aterro sanitário, os demais municípios jogam em lixões a céu aberto. Os prefeitos entrevistados sobre o saneamento básico disseram o mesmo que os prefeitos do TEF.

O prefeito de Itapuranga Jabel Melo²⁶ afirmou que buscou verba junto ao governo Federal no Ministério da Cidade para construir um aterro sanitário e adquirir máquinas e equipamentos para a coleta de lixo. O prefeito pretendia coletar em 2013 100 por cento do lixo produzido na área urbana e 60 por cento na área rural. Em 2014, em visita *in loco*, foi constatado que o aterro sanitário só recebe 80 por cento do lixo e a coleta na zona rural ainda não é realizada.

Se os dados sobre o saneamento básico apresentaram pequenos avanços nos últimos dez anos, na saúde e na educação não se pode dizer o mesmo.

Os hospitais nos municípios do TEF são públicos, com exceção de Bela Vista de Goiás e Orizona, que têm um hospital particular. Nem todos os municípios do TEF têm hospitais, como é o caso de Caldazinhas, Gameleira de Goiás e Urutaí. A população desses locais procura atendimento médico em outras cidades próximas ou em Goiânia.

Nos últimos dez anos no TEF, não houve alteração nos números de hospitais e números de leitos na maioria dos municípios (veja tabela 16). Em Pires do Rio, havia três hospitais em 2002, dois fecharam, conseqüentemente reduzindo o número de leitos, um em 2003, e outro em 2007, ambos particulares. Bela Vista de Goiás foi o único município que aumentou o número de leitos.

A justificativa para o fechamento dos hospitais, segundo Ferreira²⁷ foi o alto custo da manutenção; o alto preço dos equipamentos, principalmente com os avanços tecnológicos na área da saúde, que exigia a aquisição de novos aparelhos mais modernos; os baixos preços pagos pelos planos de saúde, principalmente os planos de saúde dos funcionários públicos como o Ipasgo,²⁸ e a dificuldade de contratar bons médicos para trabalhar no interior. A falta de laboratórios para a realização de vários exames também foi um fator que contribuiu para o fechamento, pois a maioria dos clientes tinha que se deslocar a Goiânia para realizar os

²⁶ Entrevista realizada em jun./2013.

²⁷ Lourival Ferreira, médico ex-sócio do Hospital Pires do Rio em entrevistas em fevereiro de 2013.

²⁸ Ipasgo é o plano de saúde dos servidores públicos do Estado de Goiás.

exames, então optava por consultar com médicos de lá. Muitos acreditavam na crença popular “santo de casa não faz milagres”.

Tabela 16 – Números de Hospitais e Leitos no TEF (2003 a 2012).

Municípios	Hospital		Leitos	
	2003	2012	2003	2012
Bela vista de Goiás	2	2	71	90
Bonfinópolis	1	1	20	20
Caldazinha	0	0	0	0
Cristianópolis	1	1	23	23
Gameleira de Goiás	0	0	0	0
Leopoldo de Bulhões	1	1	29	29
Orizona	1	1	28	28
Palmelo	1	1	14	14
Pires do Rio	3	1	126	32
Santa Cruz de Goiás	1	1	12	12
São Miguel do Passa Quatro	1	1	20	20
Silvânia	1	1	44	44
Urutaí	0	0	0	0
Vianópolis	1	1	37	37
Total do Território:	14	12	424	349

Fonte: Ministério da Saúde.
Elaboração própria, out/ 2013.

No TVRV, os dados do Ministério da Saúde não conferem com os dados levantados *in loco*, (veja tabela 17). Os dados sobre Goiás e Itapirapuã do Ministério da Saúde não estão atualizados. No final de 2010, o hospital particular em Itapirapuã fechou. Em 2012, o Hospital Municipal de Goiás fechou. Segundo o Secretário Municipal da Saúde,²⁹ o fechamento do hospital ocorreu porque a verba repassada ao município não era suficiente para manter o hospital e o município não tem condição de arcar com o ônus. Com isso, houve uma redução no número de hospitais e leitos no TVRV.

²⁹ João Batista Neto, Secretário Municipal de Saúde da Cidade de Goiás, em entrevista em maio de 2013.

Tabela 17 – Números de Hospitais e Leitos no TVRV (2002 a 2011).

Municípios	Hospitais		Leitos	
	2002	2011	2002	2011
Buriti Alegre	1	1	34	34
Carmo do Rio Verde	1	1	18	18
Córrego do Ouro	1	1	16	16
Goiás	2	3 -1*	122	168 (122)*
Guaraíta	0	0	0	0
Heitorai	1	1	19	19
Itaberaí	3	2	97	70
Itaguari	0	0	0	0
Itaguaru	2	1	40	20
Itapuranga	4	3	141	117
Itapirapuã	1	2 (-1)*	17	40 (17)*
Morro agudo de Goiás	1	1	29	29
Mossâmedes	1	1	20	20
Sanclerlândia	2	1	63	22
Taquaral de Goiás	2	2	41	41
Uruana	1	1	27	27
Total do Território	23	21 (19)	684	621 (552)

Fonte: Ministério da Saúde.

Elaboração própria, mai./ 2013.

* Dados coletados in loco em maio de 2013.

Outro fator que contribui para a redução no número de hospitais e leitos é o fechamento de hospitais particulares nos municípios de Itaberaí, Itaguaru, Itapuranga e Sanclerlândia.

Dois dos 16 municípios não têm hospitais, são eles Guaraíta e Itaguaru. A população tem que se deslocar dos seus municípios para obter os serviços de saúde. Os demais municípios são servidos por hospitais municipais públicos.

Como o Sistema de Saúde é municipalizado, os hospitais de todos os municípios, tanto do TEF como do TVRV, atendem apenas a população do seu município. Não atendem pessoas de outros municípios, então as pessoas para serem atendidas em outros municípios fornecem o endereço de parentes que residem naquele município. Fazem isso pela falta de infraestrutura em suas cidades ou por necessitar do atendimento com urgência. Mas a estrutura do atendimento hospitalar em todos os municípios dos territórios é precária.

Há falta de médicos, as instalações físicas são precárias, também há insuficiência de aparelhamento e até mesmo remédios. Também há falta de atenção na manutenção dos aparelhos existentes, ou por falta de agilidade no conserto ou sucateamento dos mesmos. O problema mais grave é que nenhum dos hospitais dos Territórios tem Unidade de Terapia Intensiva (UTI), quando o paciente necessita, é encaminhado para Goiânia. Até mesmo para realizar hemodiálise, os pacientes têm que se deslocar para a capital do Estado. Há uma

intensa concentração dos serviços de saúde em Goiânia e a população de baixa renda é desprovida de serviços de qualidade.

A Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios (PNAD 2011) aponta que a taxa de analfabetismo no Brasil, em 2011, das pessoas com dez anos ou mais de idade registra um índice de 7,9 por cento da população. Segundo os dados do IBGE, em Goiás, em 2011, esse índice é de 7,3 por cento. Em 2000, o índice era de 10,8 por cento. Observando os índices de analfabetismo no TEF, percebe-se que os municípios que compõem o território apresentam taxas superiores à média do estado de Goiás. (ver tabela 18).

Tabela 18 – Número de Escolas e Taxa de Analfabetismo do TEF (2002 a 2012).

Municípios	Nº. de Escolas		Taxa de analfabetismo (%)	
	2002	2012	2000	2011
Bela Vista de Goiás	20	17	11,3	8,6
Bonfinópolis	5	5	10,1	9,6
Caldazinha	3	3	10,4	9,7
Cristianópolis	4	3	9,6	6,7
Gameleira de Goiás	4	4	12,5	11
Leopoldo de Bulhões	13	12	13,2	12,4
Orizona	18	18	11,4	7,1
Palmelo	3	3	10,2	9,7
Pires do Rio	29	26	10,6	7
Santa Cruz de Goiás	4	4	14,6	13,1
São Miguel do Passa Quatro	5	5	14,3	11,5
Silvânia	20	18	10,9	7,7
Urutaí	5	5	9,8	8
Vianópolis	14	13	10,6	7,2
Total do Território:	147	136	11,4	9,2

Fonte: Censo Escolar, INEP / IBGE.

Elaboração própria, mai./2013.

Mesmo assim, os municípios apresentam números melhores que a média brasileira. Segundo o IBGE em sua Síntese de Indicadores Sociais (2012), nas zonas rurais brasileiras, a taxa de analfabetismo em 2011 foi de 21,2 por cento, o dobro da média nacional, enquanto nas zonas urbanas a taxa foi de 6,5 por cento no mesmo ano.

Esse fato pode ser percebido no TEF, pois os municípios de Santa Cruz de Goiás, São Miguel do Passa Quatro, Gameleira de Goiás e Leopoldo de Bulhões registram as maiores taxas de analfabetismo. Os municípios de Santa Cruz de Goiás e Gameleira de Goiás são os que possuem os maiores índices de populações na área rural, o primeiro com 69 por cento e o segundo com 66 por cento. O município de Leopoldo de Bulhões tem 39 por cento da população na área rural e São Miguel do Passa Quatro tem 45 por cento.

Já os municípios de Pires do Rio e Cristianópolis apresentam as menores taxas de população no campo 5,7 e 9,6 por cento, respectivamente. Possuem também os menores

índices de analfabetismo. O município de Orizona é exceção, pois apresenta 44,2³⁰ por cento da população no campo e uma taxa de analfabetismo abaixo da média do Estado.

Apenas os municípios de Cristianópolis, Vianópolis, Pires do Rio e Orizona registram taxas de analfabetismo das pessoas com mais de dez anos inferiores à média do Estado. Orizona é um município diferenciado, pois tem sete povoados e em todos há escolas rurais com o mesmo padrão das escolas urbanas. A administração municipal oferece transporte escolar até o município de Pires do Rio para a população cursar a universidade, tanto a pública como a privada.

Orizona também possui uma escola, fundada em 1997, que trabalha com a Pedagogia da Alternância, idealizada pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) e conta com o apoio da administração municipal. A alternância é o período alternado de vivência e estudo na Escola, na Família e Comunidade. Nesse sentido, a alternância passa a exercer uma função metodológica e pedagógica no processo formativo dos educandos.

Na tabela 18, também se observa que houve uma redução no número de escolas de 2002 para 2012. Nesse período, 11 escolas fecharam suas portas em todo o TEF. Todas as escolas fechadas se localizam na área rural. O fechamento ocorreu após o governo Federal instituir o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)³¹.

Com a Lei nº. 10.880, de 9 de junho de 2004, foi instituído, através do Ministério da Educação, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, com o objetivo de garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural. Em 2009, com a publicação da Medida Provisória 455/2009, transformada na Lei nº. 11.497, de 16 de junho do mesmo ano, o programa foi ampliado para toda a educação básica, beneficiando os estudantes da educação infantil e do ensino médio residentes em área rural.

Após a instituição do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), os gestores municipais goianos, incluindo todos os municípios do TEF e do TVRV, optaram por fechar as escolas rurais e buscar a linha de crédito especial concedida pelo Governo Federal para a aquisição de ônibus novos.

O município de Orizona aderiu ao programa, mas manteve as escolas rurais, utilizando o transporte escolar para transportar os alunos dos estabelecimentos rurais até as escolas dos povoados e áreas urbanas.

³⁰ As taxas de população residentes no campo foram levantadas no Instituto Mauro Borges e os cálculos realizados pela autora desta tese.

³¹ Informações disponíveis em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/transporte-escolar/transporte-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 13/jun/2013.

O TVRV tem uma taxa de analfabetismo maior do que o TEF. A queda na última década também é menor do que a do TEF (tabela 19). A taxa média de analfabetismo do TVRV é de 11,7 por cento e a queda apenas de 1,7 na última década. Todos os municípios têm taxa bem superior à média do Estado e nenhum teve queda igual ou superior ao do Estado.

Os municípios com maiores índices de analfabetismo são: Itapuranga, com 15 por cento; Itaguari, 13,8 por cento; Mossâmedes, 13,5 por cento; Itaguaru e Itapuranga, 13 por cento. No entanto, as taxas de populações residentes no campo não são altas. O município que tem a maior taxa do Território de população residente no campo é Guarataí, com 39,3 por cento da população e o índice de analfabetismo é de 10 por cento. O município com menor taxa de analfabetismo é Buriti Alegre, com 9,2 por cento e também o menor índice de população no campo no território, 7 por cento.

Tabela 19 – Número de Escolas e Taxa de Analfabetismo do TVRV (2002 a 2011).

Municípios	Nº. de Escolas		Taxa de Analfabetismo (%)	
	2002	2012	2000	2011
Buriti Alegre	9	9	10,9	9,2
Carmo do Rio Verde	8	8	11,3	10
Córrego do Ouro	4	4	12,4	10,3
Goiás	43	41	15,1	12,4
Guaraíta	2	2	10,7	10
Heitoraí	7	6	13,4	12
Itaberaí	23	21	12	9,5
Itaguari	4	4	14,1	13,8
Itaguaru	5	5	14,5	13
Itapuranga	21	20	15,3	13
Itapirapuã	14	13	16,8	15
Morro agudo de Goiás	3	3	13,6	12,1
Mossâmedes	7	7	15,7	13,5
Sanclerlândia	7	7	13	11,6
Taquaral de Goiás	2	2	11,6	10,5
Uruana	15	14	14,9	11,7
TOTAL DO TVRV	174	166	13,4	11,7

Fonte: Censo Escolar, INEP / IBGE.

Elaboração própria, mai/2013.

No TVRV, também ocorreu redução no número de escolas. Em 2002, havia 174 escolas e, em 2011, esse número caiu para 166. Todas as escolas fechadas eram rurais. No município de Goiás, também há uma Escola Família Agrícola (EFA) criada pela Comissão Pastoral da Terra com apoio dos gestores municipais. Nos últimos 10 anos, o município de Goiás registrou o maior índice de queda de analfabetismo.

Ao observar os índices econômicos de ambos os territórios, os números mostram um crescimento na economia, mas quando se observam os indicadores sociais, o mesmo não

acontece. Os serviços de saúde no TEF e no TVRV são precários e têm se deteriorado nos últimos dez anos. Na Educação, houve uma redução do analfabetismo de 2,1 por cento no TEF e 1,7 por cento no TVRV. Em relação ao saneamento básico, ocorreu um avanço em relação à ampliação na rede de água tratada. Em 2003, no TEF, apenas um município atendia 100 por cento das residências, em 2012, mais 11 municípios atingiram 100 por cento. No TVRV, apenas dois municípios atendiam 100 por cento da residência, em 2012, esse número passou para 11. Quando se observa a rede de esgoto, os avanços em ambos os territórios foram muito pequenos e apenas 10 por cento das residências estão ligadas à rede. Na coleta de lixo, os avanços também foram pequenos, apesar de terem ampliado a coleta, apenas sete municípios, três no TEF e quatro no TVRV, possuem aterros sanitários, nos demais, o lixo é jogado a céu aberto.

Não há iniciativa dos gestores dos Territórios em projetos na área de saneamento básico, educação e saúde. Observa-se que a prioridade é o setor econômico. Outro elemento que indica o índice de desenvolvimento dos Territórios é o coeficiente de Gini, que mede a concentração de renda. (Ver tabela 20 e 21)

Tabela 20 - Coeficiente Gini do TEF em 2000 e 2011

Municípios	2000	2010
Bela Vista de Goiás	0,46	0,52
Bonfinópolis	0,52	0,45
Caldazinha	0,55	0,45
Cristianópolis	0,54	0,53
Gameleira de Goiás	0,54	0,54
Leopoldo de Bulhões	0,54	0,45
Orizona	0,56	0,51
Palmelo	0,51	0,58
Pires do Rio	0,61	0,47
Santa Cruz de Goiás	0,56	0,49
São Miguel do Passa Quatro	0,55	0,44
Silvânia	0,59	0,51
Urutaí	0,52	0,50
Vianópolis	0,67	0,47
Média do TEF	0,55	0,47

Fonte: Instituto Mario Borges de Estatística e Estudos Socioeconômicos (SEPLAN-GO).
Elaboração própria, set./2014

Segundo o Instituto Mauro Borges o TEF apresentou uma queda na concentração de renda, em 2000 o coeficiente era de 0,55 por cento e em 2010 caiu para 0,47 por cento. Essa queda ocorreu em todos os municípios do Território. O mesmo ocorreu no TVRV com o

mesmo percentual, exceto que não ocorreu queda em todos os municípios. Os municípios de Buriti de Goiás e Goiás mantiveram as mesmas taxas no período.

Tabela 21 - Coeficiente Gini do TVRV em 200 e 2011

Municípios	2000	2010
Buriti de Goiás	0,49	0,49
Carmo do Rio Verde	0,54	0,46
Córrego do Ouro	0,53	0,49
Goiás	0,53	0,53
Guaraíta	0,50	0,42
Heitorai	0,55	0,53
Itaberaí	0,64	0,56
Itaguari	0,53	0,39
Itaguaru	0,59	0,46
Itapirapuã	0,52	0,46
Itapuranga	0,60	0,49
Morro Agudo de Goiás	0,51	0,42
Mossâmedes	0,62	0,51
Sanclerlândia	0,55	0,48
Taquaral de Goiás	0,59	0,44
Uruana	0,55	0,48
Média do TVRV	0,55	0,47

Fonte: Instituto Mario Borges de Estatística e Estudos Socioeconômicos (SEPLAN-GO).
Elaboração própria, set./2014

Os Territórios possuem um coeficiente de Gini melhor do que o do estado de Goiás que foi de 0,56 nesse mesmo período, e acima da média nacional que segundo a Pesquisa Nacional por amostragem de Domicílios (PNAD) em 2010 era de 0,52.

Segundo Mendes (2013) a queda no coeficiente de Gini não foi integralmente decorrente de políticas do governo. Segundo o autor, baseado em cálculos do IPEA, a dinâmica da economia privada, em grande parte impulsionada pela alta internacional no preço das *commodities* foi responsável por mais da metade dessa queda.

Conforme apontado por Ignacy Sachs (2012)³², os governos não decidem tudo e a economia privada é o que influencia mais no processo de crescimento. Vive-se hoje em uma economia público-privada, na qual as decisões, os projetos, os investimentos não dependem apenas da vontade do Governo. Isso explica a lógica do apoio do Governo de Goiás à agroindústria, que será descrito na próxima seção.

³² O autor faz essa afirmação ao repórter Vladimir Platonow da Agência Brasil em 01/08/2012. Editado por Talita Cavalcante e Lana Cristina.

2.3 As Políticas Governamentais em Goiás e a Agroindústria

A indústria brasileira, até o início da década de 1980, passava por um processo de concentração produtiva que convergia no sudeste brasileiro, sobretudo em São Paulo, e, a partir de então, inicia um processo de desconcentração espacial.

Segundo Diniz e Crocco (1996), o processo de desconcentração produtiva foi provocado, em grande medida, pelas ações do Estado, por meio de políticas de desenvolvimento regional coordenadas em âmbito federal, e teve grandes avanços até o início dos anos de 1980, quando a crise fiscal financeira enfraquece o papel indutor do Estado brasileiro. A ausência do governo federal na condução das políticas de desenvolvimento regional provoca o surgimento das políticas fiscais estaduais para a promoção de investimentos nos seus espaços geográficos.

O movimento de desconcentração regional da indústria foi determinado por um conjunto de variáveis que podem ser sintetizadas em quatro, como descrevem Diniz e Crocco (1996): os efeitos dos aumentos dos custos e da reversão da polarização das áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo; o desenvolvimento da infraestrutura e seus efeitos na unificação do mercado e na criação de economias de urbanização em várias outras cidades ou regiões; o papel da política econômica em termos de investimento estatal produtivo direto e os incentivos fiscais regionais; o papel dos recursos naturais, através do impacto das fronteiras agrícola e mineral.

Saboia e Kubrusly (2008) afirmam que, apesar do processo de desconcentração, a indústria continua apresentando heterogeneidade regional e uma superioridade da indústria na região Sudeste relativamente ao restante do país. O processo de descentralização industrial é limitado em termos de obtenção de grandes avanços nas regiões Centro-Oeste e Nordeste. Apenas a região Norte mostra um índice de desenvolvimento da indústria comparável aos encontrados na região Sul do país.

Segundo Mantega (1997), no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), a questão da necessidade da desconcentração é explicitada, propondo-se atenuar os desníveis regionais de desenvolvimento industrial, evitando-se a continuação da tendência à concentração da atividade industrial em uma única área metropolitana. Grande parte do crescimento econômico e industrial do período decorre das ações e investimentos previstos no referido Plano.

Para Oliveira (2011), a realidade política do II PND contribuiu para uma desconcentração concentrada, uma vez que ocorreu uma concentração nas capitais dos Estados brasileiros e nas cidades de porte médio. Uma política que postulava desconcentração geográfica, no entanto, assumiu um caráter nitidamente reconcentrador em termos espaciais. Isso equivale a reconhecer uma contradição entre os discursos das políticas enfeixadas no mesmo plano de governo.

Por exemplo, segundo dados da Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás, observa-se esse fator concentrador, pois, 34 por cento das indústrias goianas se localizam na região metropolitana de Goiânia, 22 por cento em Anápolis, 15 por cento em Catalão, 8 por cento em Rio Verde e apenas 11 por cento nos demais municípios do Estado, sendo que Goiás tem 246 municípios.

Os investimentos em infraestrutura do II PND, bem como a expansão das fronteiras agrícola e mineral, possibilitaram o avanço da infraestrutura, sobretudo de transportes, ampliando as conexões de Goiás com os mercados do sul e do sudeste e com os portos para exportação. Além disso, esses investimentos possibilitaram a realização de pesquisas pela EMBRAPA, as quais viabilizaram tecnicamente a ocupação produtiva dos cerrados.

O processo de descentralização nos anos 90 e na primeira década do século XXI promoveu o crescimento industrial em Goiás, liderado por atividades de processamento de suas matérias-primas agropecuárias e minerais abundantes, assim como de fornecimento de alguns insumos industriais para essas atividades, com tendências a se localizar próximos às fontes de matérias-primas ou ao mercado potencial.

Assim, emergiram, em Goiás, os grandes complexos agroindustriais de grãos, carnes, produtos lácteos, atomatados e sucroalcooleiro, bem como os minero-industriais de fosfato, nióbio e de ferro-níquel. Na última década, constata-se que segmentos intensivos em recursos naturais – agroindústria/alimentícia e mineração mantendo forte liderança no processo de industrialização do estado.

Dentro do processo de descentralização industrial, ocorreu um processo de descentralização/concentração. Cano (1998) afirma que o período entre 1970 e 1985 pode ser caracterizado o auge do processo de desconcentração produtiva e a inflexão da desconcentração com tendência reconcentradora. Ao observar o perfil da indústria em Goiás nas últimas décadas, percebe-se claramente a concentração espacial.

Após 1985, a indústria goiana não só passou por um processo de concentração espacial, mas também de rápido crescimento e diversificação. Segundo Castro (2007), a indústria goiana se reúne em seis grandes grupos de atividades que são agroindústria/alimentos (grãos, carnes, lácteos, álcool e tomate); indústria de base mineral (fosfato, níquel, ouro, nióbio e amianto); indústria tradicional (confeccões, móveis e calçados); indústria farmacêutica/química; indústria metal/mecânica (metal, autos, máquinas e equipamentos); e embalagens.

Esse crescimento resulta de políticas de financiamento e incentivos fiscais em âmbito federal e estadual. Na final da década 1980, com a promulgação da Constituição Federal (1988), surgiu um mecanismo de incentivo ao desenvolvimento econômico e social, o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), por meio da Lei 7.827/89142. Esse Fundo é gerenciado, em Goiás, pelo Banco do Brasil.

Os Fundos Constitucionais estabeleceram as seguintes diretrizes: destinação exclusiva dos financiamentos aos setores produtivos, com tratamento preferencial aos pequenos e mini produtores e às pequenas empresas; utilização intensiva de mão-de-obra e matérias-primas locais; produção de alimentos básicos para consumo da população; concessão de crédito a projetos de irrigação de pequenos e mini produtores rurais, suas associações e cooperativas; preservação do meio ambiente; adoção de prazos e carências, limites de financiamentos, juros e outros encargos diferenciados e favorecidos, em função dos aspectos sociais, econômicos, tecnológicos e espaciais dos empreendimentos.

Os programas de incentivos fiscais, estruturados a partir de meados dos anos 80, possibilitaram a aceleração e o aprofundamento desse processo de financiamento a novas atividades. Não está claro, ao mesmo tempo em que estimularam a emergência de alguns novos segmentos industriais não vinculados às vantagens comparativas naturais da região.

Em 1984, foi criado o Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás (FOMENTAR), com o objetivo de incrementar a implantação e a expansão de atividades industriais no Estado de Goiás, dando uma nova dimensão ao processo industrial. O programa subsidiava 70% do ICMS a ser recolhido, por um período inicial de cinco anos, já os 30% restantes deveriam adentrar os cofres públicos mês a mês, enquanto durasse o período de fruição dos benefícios concedidos.

O FOMENTAR visava aumentar, implantar e expandir atividades industriais, preferencialmente as do ramo de agroindústria; dar apoio ao desenvolvimento de grandes empreendimentos industriais, considerados de relevância econômica e social, para que se

instalassem no Estado; e estimular a industrialização para geração de riquezas e renda. No início do Programa, as micro, pequenas e médias empresas não eram beneficiadas, somente após seis anos de operação, no dia 19 de abril de 1990, com a Lei nº. 11.180, pautaram-se apoio a esses empreendimentos. As micro e pequenas indústrias tinham taxas de juros mais altas que os demais segmentos, o que contribuiu para que a maioria não aderisse ao Programa.

O FOMENTAR foi um programa ligado indiretamente ao FCO, não necessariamente um contrato casado, mas as empresas que contratavam os benefícios do FOMENTAR eram tidas como prioritárias na captação de recursos do FCO, e o mais importante é que o FCO passou a operar, após 2000, com taxas de juros fixas, fato que foi de fundamental importância para dar suporte financeiro aos investimentos industriais do Estado de Goiás.

Segundo Paschoal (2001), os recursos destinados ao fomento de atividades industriais do Estado eram preferencialmente do ramo agroindustrial, mediante a concessão de apoios financeiro e tecnológico a empreendimentos considerados prioritários e importantes para a economia e o desenvolvimento do Estado de Goiás. Esses recursos priorizavam as empresas que utilizassem insumos locais, menos ligadas às malhas de transportes, destinassem sua produção para a própria região, gerassem mais empregos, e produzissem mercadorias anteriormente não produzidas no Estado. Cada um desses itens tinha uma pontuação que, no final, definiria os diferentes níveis de apoio a serem concedidos pelo fundo. Com o somatório desses pontos, as empresas se enquadravam em projetos distintos.

Durante o período de vigência do FOMENTAR, foram adotadas medidas que favoreciam o avanço do agronegócio, entre elas a redução de impostos, a criação de fundos de incentivo a determinadas culturas, principalmente a soja, e investimentos em pesquisas através da EMBRAPA. Isso contribuiu para que muitos pequenos e médios proprietários vendessem suas terras ou as arrendassem para o cultivo da soja. Esse assunto será tratado no próximo capítulo que abordará a proposta de sustentabilidade do PDTRS.

Em 2000, o Programa FOMENTAR foi substituído pelo Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás (PRODUZIR), criado através da Lei nº. 13.591, de 18 de janeiro de 2000, (publicada no Diário Oficial no dia 20-01-2000). Esse novo Programa de Incentivo Fiscal buscou contemplar o micro, o pequeno, o médio e o grande empreendimento, garantindo às empresas beneficiadas a isenção de até 73% do ICMS gerado, em até 15 anos, com taxa de juros de 2,4% ao ano, sem correção monetária, com prazo de pagamento anual e com aplicação de desconto que pode chegar a até 100% do saldo devedor.

Os principais objetivos do PRODUZIR são: transformar Goiás em um polo agroindustrial importante no cenário nacional e internacional, fazendo da expansão e da modernização da indústria um motor para o desenvolvimento sustentável do Estado, estimulando a realização de investimentos, a renovação das estruturas produtivas, o aumento da competitividade estadual, com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais, a diversificação da capacidade produtiva, a revitalização de unidades industriais paralisadas, e a realocação de unidades industriais motivadas por fatores estratégicos.

Do programa PRODUZIR, foram derivados os seguintes programas:

- COMEXPRODUZIR, com o objetivo de apoiar operações de comércio exterior realizadas por empresa comercial importadora e exportadora, que opere, exclusiva ou preponderantemente com essas operações, por intermédio de estrutura portuária de zona secundária localizada no Estado de Goiás, permitindo a importação de bens de capital com isenção de ICMS.

- CENTROPRODUZIR, que objetiva incentivar a instalação de centros de distribuição e a industrialização das seguintes mercadorias: produtos de informática, telecomunicação ou automação, eletroeletrônico, eletrodoméstico, móvel e utilidades domésticas em geral, equipamentos, materiais fotográficos e laboratório fotográfico, material para laboratório óptico, relógio, fita e discos virgens ou gravados.

- TECNOPRODUZIR, que visa incentivar empresas privadas que investirem na construção da Plataforma Logística Multimodal de Anápolis.

- MICROPRODUZIR, que é um subprograma que beneficia a pequena e a microempresa, cujo faturamento anual não deve ultrapassar R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais).

- TELEPRODUZIR, que visa incentivar a instalação de empresas de serviço de Telecomunicação no estado de Goiás.

- LOGPRODUZIR, que visa subsidiar a instalação e expansão de empresas operadoras de Logística de Distribuição de Produtos no Estado de Goiás.

A lei do PRODUZIR foi alterada em 2007, de forma a adequar o Programa às novas diretrizes da política industrial, assegurando, simultaneamente, mais agilidade nos processos de concessão e contratação dos benefícios, e maior seletividade em sua concessão. Além disso, estabeleceu novos percentuais de financiamento e retorno mínimo.

Além dos incentivos do PRODUZIR, Goiás também promoveu um intenso processo de redução de alíquotas de ICMS e criação de uma ampla gama de benefícios fiscais pontuais para ampliar a competitividade, principalmente, dos segmentos industriais.

As estratégias utilizadas pelos Estados para a atração dos investimentos vão desde a concessão de incentivos fiscais às empresas que desejem se instalar na região até o apoio em relação à infraestrutura e simplificação do processo de registro das empresas.

Essa política gerou uma guerra fiscal entre os Estados brasileiros, bem como entre os municípios. Segundo Piancastelli e Perobelli (1996), a chamada “guerra fiscal” é inócua, no sentido em que todos os Estados da federação adotam essencialmente os mesmos mecanismos de atração de empresas (benefícios fiscais e creditícios), esses tendem a se anular, deixando de ser fatores para a decisão locacional. Na concessão dos incentivos fiscais pelos Estados Federados, o Estado de Goiás adotou uma política de incentivos, principalmente baseada no Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviço (ICMS). As empresas goianas têm uma redução de ICMS de 9,5 por cento em relação aos Estados de São Paulo e Minas Gerais e ao Distrito Federal. Muitos municípios, para atrair indústria, oferecem isenção de ICMS de até 15 anos.

A política de incentivos do Estado de Goiás exclui os pequenos municípios que não têm arrecadação suficiente para custear os gastos em infraestrutura, energia elétrica, água e saneamento básico, doação de terrenos dentre outros necessários para atrair empresas para eles, como é o caso dos municípios que formam o TEF e o TVRV. Em ambos os territórios, o processo industrial é pequeno e tem como base a agroindústria, como se verá a seguir.

2.3.1 O papel da agroindústria na economia dos Territórios

A agroindústria produz uma intervenção no sistema produtivo dos territórios, integrando, articulando e fomentando os produtores agropecuários. Também se torna uma extensão da atividade agrícola relacionada a uma agricultura em larga escala, como é o caso da agroindústria sucroalcooleira no TVRV e a oleaginosa no TEF, que procuram a verticalização da produção, sendo incompatível com a agricultura familiar.

A agroindústria no TEF e no TVRV é basicamente voltada para o processamento de matérias-primas advindas da agropecuária. No TEF, encontram-se as agroindústrias de processamento de leite, de aves, de soja, de milho e de tomate. No TVRV, processam leite, cana-de-açúcar, carne bovina e aves (ver tabela 18).

A agroindústria láctea predomina em ambos os territórios. O leite e seus subprodutos podem ser enquadrados em dois grandes grupos: leite *in natura* e subprodutos com pouca agregação de valor; subprodutos do leite com média e alta agregação de valor. No primeiro grupo, estão o leite pasteurizado, leite cru resfriado, soro de leite concentrado, iogurte e bebida láctea, sendo sua comercialização direcionada principalmente ao mercado goiano. No segundo grupo, estão os diversos tipos de queijo e requeijão, produtos em pó, leite concentrado e longa vida, doce de leite e outros. Das 23 empresas agroindustriais lácteas dos territórios, apenas duas se enquadram no segundo grupo, ambas se localizam no TEF, e apenas uma exporta seus produtos para alguns países da América do Sul e para a China.

Segundo dados do Instituto Mauro Borges o número das agroindústrias nos TEF e TVRV representa apenas 6,2 por cento do total do Estado. A maioria se concentra na região sudoeste do estado, principalmente nos municípios de Rio Verde, Mineiros, Jatai e Itumbiara, no município de Anápolis e a região metropolitana de Goiânia.

Tabela 18 – Empresas agroindustriais no TEF e no TVRV (2013).

Agroindústria	TEF	TVRV
Frigorífico		01
Sucroalcooleira	01*	01
Laticínios	10	13
Atomatado	01	
Oleaginosa	01	
Avícola	01	01
Total:	14	15

Fonte: Pesquisa em *loco* jun./jul./2013.

Organização própria, ago./2013.

* Em construção, previsão de funcionamento em 2014.

Os produtores, compostos por uma maioria de pequenos extrativistas leiteiros, ficam sujeitos às demandas e ofertas das agroindústrias que impõem seus interesses. Um dos problemas citados por alguns produtores é a instabilidade da renda, a qual se deve, sobretudo, à sazonalidade da produção, às demandas de consumo e à instabilidade nos preços do leite. Outro problema relacionado à instabilidade de preços do produto é o alto custo da produção, ração, sal, vacinas e outros que têm alta de preço constantemente e preço do leite não acompanha.

A partir da criação dos territórios, ocorreu um aumento no número de associações e cooperativas. Essas organizações surgiram com um objetivo definido: a venda do leite.

Dessa forma, essas associações e cooperativas atuam na venda coletiva do leite, seja através de tanques comunitários, cada vez mais raros, ou na negociação conjunta de leite. No entanto, apenas algumas associações também atuam na compra coletiva de insumos. A venda coletiva de leite se dá através de tanques comunitários ou mesmo individuais. No caso de tanques individuais, a venda geralmente é negociada considerando o volume total da associação.

As cooperativas agregam produtores de todos os tamanhos e níveis de tecnificação. São responsáveis pela captação e venda de grande parte do leite dos Territórios. Oferecem serviços diferenciados, como fábrica de ração, de sal mineral e assistência técnica.

Ao mesmo tempo, devido à grande disponibilidade de leite em todos os territórios, as formas de organizações (associações e cooperativas) acabam não refletindo em melhorias substanciais no preço do leite pago ao produtor. Entretanto, pode-se dizer que estas instituições contribuem para manter o preço do leite em um patamar que dificilmente seria conseguido sem a sua presença.

A empresa agroindustrial avícola do TVRV é de pequeno porte e apenas abate a ave e vende no mercado local, nos municípios vizinhos e na região metropolitana de Goiânia. Já a empresa agroindustrial avícola do TEF abate 250.000 aves/dia e 200 toneladas/dia no que se refere aos produtos industrializados. Segundo dados da empresa, ela conta com uma linha que abrange desde o frango *in natura*, cortes congelados e resfriados, miúdos de frango até uma linha diversificada de industrializados, com cerca de 2.500 colaboradores diretos e outros 5.000 indiretos. A empresa atende aos mercados do Centro-Oeste, Nordeste, Norte e Sudeste do país e também ao mercado externo como África, China, Oriente Médio e Rússia.

O grupo proprietário da empresa avícola atua desde o plantio da soja e do milho, passando pela transformação desses grãos em óleo e farelo de soja, até a produção de rações para nutrição das 5 milhões de aves alojadas em 314 granjas dos criadores integrados em áreas rurais. A empresa controla todo o processo de produção que vai desde a produção de ovos, até o fornecimento dos pintinhos para os integrados. Possuem granjas que abastecem 40 por cento da matéria-prima para a agroindústria.

Em 2014, a empresa colocará em funcionamento uma nova unidade produtiva. Trata-se de uma fábrica que vai produzir compostos vitamínicos e sais minerais, que são componentes que entram na fabricação de rações. Isso vai permitir ainda maior agregação de valor aos produtos agrícolas, completando todo o ciclo de verticalização da empresa, que vai desde o grão até as carnes industrializadas para comercialização.

A avicultura promoveu e continua promovendo o parcelamento de terras no município de Pires do Rio e municípios vizinhos próximos à agroindústria. Proprietários de

terra vendem uma pequena área de terra a ser usada na instalação do aviário. A fertilidade do solo não é importante e nem mesmo o relevo, pois as máquinas fazem a terraplanagem nas áreas de relevo dissecado. A partir da implantação desta agroindústria, observou-se uma supervalorização das terras num raio de 35 km da empresa agroindustrial.

A avicultura no território também contribui para a fixação do homem no campo. Essa atividade promove o retorno de muitas famílias para o campo. Geralmente a mão de obra empregada nos aviários ocupa toda a família, até mesmo crianças e idosos de ambos os sexos.

As estradas vicinais que dão acesso dos aviários às granjas são mantidas pela gestão dos municípios em ótimas condições de tráfego. Já as outras estradas vicinais, que não dão acesso aos aviários, encontram-se em péssimas condições.

Com a expansão do cultivo de soja no TEF, implantou-se também no território uma agroindústria de processamento de soja, que atua no armazenamento e no esmagamento da soja. A empresa desta agroindústria pertence ao mesmo grupo da empresa agroindustrial avícola. Possui capacidade para o armazenamento de 50.000 toneladas de soja, 7.000 toneladas de farelo de soja e 1.500 toneladas de óleo de soja bruto degomado. O armazenamento corresponde a quatro por cento do volume de soja produzido no Estado na safra 2012/2013³³. O farelo de soja, a 12 por cento da produção no Estado e o esmagamento, a dois por cento em relação à soja esmagada no Estado. O esmagamento é de 1.000 toneladas/dia. A maior parte da soja produzida no território é exportada.

Outro ramo agroindustrial que se expandiu em Goiás na última década é o sucroalcooleiro. Segundo dados do Instituto Mauro Borges, há 59 agroindústrias sucroalcooleiras no Estado e novos projetos em vista. Destas, uma se localiza no TVRV, no município de Carmo do Rio Verde.

O setor sucroalcooleiro recebe forte incentivo governamental, principalmente por meio de o programa PRODUZIR. A maioria das agroindústrias se concentra no sudoeste e no norte do Estado. Há municípios que abrigam até seis empresas agroindustriais sucroalcooleiras, o que reforça a tese de concentração. Essas empresas geralmente se instalam em áreas onde a terra já está preparada para a agricultura, principalmente as produtoras de soja, redirecionando a produção do local.

Os complexos sucroalcooleiros ocupam extensas áreas agrícolas, seja por meio de arrendamento ou de compra, e geram vários impactos ambientais, com perda do potencial ambiental para o desenvolvimento sustentável, assunto que será tratado no próximo capítulo.

³³ Informações com base nos dados da EMATER. Disponível em <<http://www.emater.go.gov.br>>. Acesso em: 22/01/2014.

No TVRV, o cultivo de cana-de-açúcar ocupa área que antes era ocupada no cultivo de arroz, feijão, milho e soja, bem como pastagem. A área plantada se expandiu nos últimos anos. Segundo dados do IMB, em 2003, a área plantada era de 11.560 hectares e, em 2011, a área plantada foi para 36.097 hectares. Em Carmo do Rio Verde, segundo entrevista,³⁴ a empresa agroindustrial tem 24 mil hectares de área plantada, mas apenas dois hectares são de terras próprias, os outros 22 mil hectares são de terras arrendadas.

No setor agroindustrial prevalece à lógica da produção própria, as usinas optam pela integração completa com o controle da matéria-prima. O arrendamento das terras no TVRV para a usina levou vários proprietários de terra arrendada a migrarem para a cidade e viver da renda da terra. Outros investem na parte da propriedade não arrendada, principalmente com a criação de gado de corte confinado.

A produção de soja e de cana-de-açúcar tem um caráter fortemente concentrador de renda e propriedade, o que dificulta a inclusão da pequena propriedade rural na dinâmica econômica das agroindústrias. Por outro lado, a agroindústria de laticínios integra a pequena e média propriedade.

No TEF e no TVRV, a produção industrial é basicamente proveniente de agroindústrias. Em 2003, o PIB industrial do TEF correspondia a 16 por cento do PIB total, em 2011, correspondia a 19 por cento, um crescimento de 16 por cento.

No TVRV, em 2003 o PIB industrial representou 13,7 por cento, enquanto em 2011, foi de 16,5 por cento, um crescimento de 17 por cento. Em se tratando do município de Carmo do Rio Verde, que, em 2005, recebeu a implantação da agroindústria sucroalcooleira, o PIB industrial de 2003 que correspondia a 16 por cento, em 2011 saltou para 25 por cento, registrando um aumento significativo de 36 por cento.

O crescimento da produção nos territórios é mais significativo nos setores ligados ao agronegócio patronal, como a avicultura, grãos e cana-de-açúcar. Esses setores não são representados no Colegiado dos Territórios e não participam de qualquer projeto para o desenvolvido nos Território Estrada de Ferro e Território Vale do Rio Vermelho. O agronegócio patronal tem grande peso na economia dos Territórios e não estão associados as política de desenvolvimento rural sustentável do MDA para os territórios rurais.

Ao observar os dados econômicos, é correto afirmar que houve um crescimento econômico no TEF e no TVRV, mas esse crescimento não refletiu na melhoria da qualidade de vida da população. Os dados de saneamento básico, educação e saúde não acompanham esse crescimento, em particular no setor de saúde, no qual os dados mostram uma redução no

³⁴ Entrevista realizada em jun./2013.

número de hospitais e leitos e nenhum dos municípios de ambos os territórios contam com sistema de UTI. Assim, a população precisa se deslocar para a capital do Estado em busca de serviço de saúde.

As taxas de analfabetismo também são altas se comparadas às principais cidades do Estado. Por exemplo, Goiânia, a capital do estado, em 2003, registrava uma taxa de analfabetismo de 4,7 por cento, em 2012, registrou 3,1 por cento, uma redução de 1,6 por cento. Os municípios do interior do estado, como Anápolis e Catalão, obtiveram uma redução de 2,8 por cento de 2003 para 2012³⁵, acima da redução ocorrida em ambos os Territórios. Registram, também, taxa de analfabetismo³⁶ menor que a dos municípios dos Territórios aqui estudados.

O saneamento básico constitui um dos mais importantes meios de prevenção de doenças. O risco à saúde pública está ligado a fatores que podem ser minimizados ou eliminados com o uso apropriado de serviços de saneamento. Segundo dados do Hospital Municipal de Pires do Rio, 60 por cento das crianças atendidas no hospital em 2013, foram diagnosticadas com diarreias, devido à falta de saneamento básico. Só em dezembro de 2013 e na primeira quinzena de janeiro de 2014, foram diagnosticados 1.342 casos de dengue, cerca de 5 por cento da população. Devido ao número limitado de leitos, não foi possível atender a todos. Muitos foram diagnosticados e mandados para casa. Os casos mais graves foram internados e muitos ficaram em macas nos corredores.

O desenvolvimento sustentável significa crescimento econômico com melhoria nos indicadores sociais. Sachs (2008) chama a atenção para o fato de que uma situação mais comum é a do crescimento pela desigualdade, com efeitos sociais perversos: a acumulação de riqueza nas mãos de uma minoria, com a simultânea produção de pobreza maciça e deterioração das condições de vida. Por outro lado, ele também observa que o desenvolvimento não está contido no crescimento econômico e não deve ser interpretado em termos de uma oposição entre crescimento e desenvolvimento. O crescimento econômico deve ser repensado de forma sustentável, de modo a minimizar os impactos socioambientais negativos.

Martinelli e Joyal (2004) afirmam que desenvolvimento deve ser visto na sua forma mais ampla possível, a partir do atendimento mínimo das necessidades básicas da população, uma vez que o desenvolvimento só poderá ser considerado efetivo se este constituir-se em desenvolvimento humano, social e sustentável, pois, quando se fala em desenvolvimento, deve-se estar buscando a melhoria da vida das pessoas e da sociedade como um todo.

³⁵ Dados do Instituto Mauro Borges.

³⁶ Anápolis, em 2003, registrou uma taxa de analfabetismo de 7,9 por cento, em 2012, foi de 5,3 por cento. Catalão, em 2003, registrou 7,9 e, em 2012, de 5,1 por cento. Fonte IBM.

O desenvolvimento só será possível a partir do momento que a população tiver acesso às instâncias decisórias, com participação efetiva nas tomadas de decisões nas esferas públicas, além de viabilizar seu acesso à riqueza gerada pelo país, através de uma política de distribuição de renda mais justa.

Assim, como o crescimento econômico no TEF e no TVRV não veio acompanhado de desenvolvimento sustentável, cabe indagar que ações foram desenvolvidas pelos gestores dos Territórios para promover a sustentabilidade, que é um dos pilares do PDTRS. Esse tema será abordado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO TEF E NO TVRV

Desenvolvimento Sustentável é um conceito aparentemente indispensável nas discussões sobre a política do desenvolvimento atualmente. Num primeiro momento, o desenvolvimento sustentável foi utilizado como palavra de ordem da militância ecológica. Em seguida, passou a expressar um ideário e interesses políticos e econômicos. Não cabe aqui discorrer sobre as inúmeras vertentes do conceito, mas sim verificar a proposta do MDA para o desenvolvimento sustentável nos territórios rurais e observar se na prática isso vem acontecendo no TEF e no TVRV.

O guia para planejamento do PTDRS elaborado pelo MDA/SDT propõe que os Territórios elaborem seus planos de ação considerando as questões ambientais, socioculturais e econômicas. Segundo esse guia, a sustentabilidade envolve desenvolvimento econômico, social e respeito ao equilíbrio e às limitações dos recursos naturais. Afirma, ainda, que os Territórios devem estimular as boas práticas agropecuárias privilegiando os aspectos sociais, econômicos, culturais, bióticos e ambientais. Além disso, o guia ressalta que o principal instrumento de apoio à gestão social dos colegiados dos territórios é valorizar os recursos naturais do bioma em que está inserido o Território e estimular a construção de um novo modelo de desenvolvimento.

No PTDRS, o meio ambiente é compreendido como ativo do desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade, enfatizando o conceito de gestão da base de recursos naturais. A dimensão ambiental abrange todas as decisões e prioridades de investimentos, não só de caráter preventivo, mas também nas propostas inovadoras de recuperação de áreas degradadas, proteção de mananciais, formação de corredores ecológicos, cobertura vegetal das encostas e áreas de reserva e de preservação permanente.

O PTDRS também propõe linhas de ação para a conservação e uso racional dos recursos naturais, tais como: manejo adequado dos recursos de solo e água, com especial atenção ao uso de agrotóxicos; recuperação das áreas de preservação permanente e reservas legais; fortalecimento das estruturas e da capacidade de gestão e monitoramento dos recursos naturais; saneamento e controle ambiental de aglomeramentos populacionais rurais; recuperação de fontes e mananciais aquíferos, capacitação e Educação Ambiental; implantação ou ampliação de qualquer tipo de infraestrutura social como estradas, energia,

habitação, saneamento básico, escolas e creches, hospitais e postos de saúde; criação de corredores ecológicos; preservação da biodiversidade. As ações devem ser resultantes dos diagnósticos da realidade local.

Antes de verificar se as propostas fomentaram ações práticas que resultaram em um novo modelo de desenvolvimento nos territórios, faz-se necessário compreender o Cerrado, que é onde estão inseridos o TEF, o TVRV e o modelo de desenvolvimento rural instituído.

3.1 O Cerrado e a Biodiversidade

Na literatura, o Cerrado é definido como domínio fitogeográfico, ou bioma, ou tipo vegetacional, ou enquanto fisionomia. Essa diversidade de denominação resulta de discussões e dificuldades na definição do termo; isso se deve à falta de homogeneidade na sua paisagem. Não cabe aqui discutir qual o termo que melhor se aplica para a conceituação de Cerrado, assim, será utilizado apenas o termo cerrado para tratar das características gerais do mesmo.

Segundo Malheiros (2004), o Cerrado foi formado ainda no Cretáceo Superior, há aproximadamente 65 milhões de anos, a partir da orogenia andina, que modificou a drenagem sul-americana de endorreica para exorreica, com franca saída para o mar. Tal acontecimento, aliado a outros fatores naturais, alterou a distribuição dos solos e da flora no continente, mas a vegetação do cerrado só começou a se formar há aproximadamente 24 milhões de anos, do Terciário Médio ao Quaternário. Dessa forma, o Cerrado se constituiu como a primeira fitofisionomia formada na América do Sul. Nessa época, o Cerrado ocupava uma área muito maior do que a atual, ocupando grande parte da atual área da Floresta Amazônica. Entretanto, do final do Pleistoceno ao início do Holoceno, 12.000 a 10.000 anos atrás, por mudanças climáticas decorridas da retração das correntes marinhas frias que margeavam a América do Sul, o Cerrado começou a desaparecer dessa região, concentrando-se majoritariamente nos maciços do Planalto Central Brasileiro, sua localização atual. Isso aconteceu porque, com a diminuição da atuação das correntes marinhas frias sobre o continente, o clima no seu interior se tornou mais úmido, favorecendo o surgimento de ambientes florestados. Essa teoria pode ser comprovada pelos enclaves existentes de Cerrado em regiões da Amazônia (ver figura 02).

Malheiros (2004) afirma que os solos do domínio dos cerrados são, de maneira geral, profundos, e apresentam baixa fertilidade natural devido à sua elevada acidez, causada pela grande quantidade de alumínio existente neles. Os solos do cerrado apresentam um clima quente ou subquente durante todo o ano. A média das menores temperaturas anuais varia de 20° a 22°C, e a média das maiores temperaturas varia de 24° a 26°C, o que revela a baixa amplitude térmica do Cerrado. Nenhum mês apresenta temperatura média inferior a 18°C. Apesar da relativa constância apresentada quanto à temperatura, o clima do Cerrado apresenta duas estações bem definidas quanto à umidade: uma estação chuvosa, que compreende os meses de outubro a abril, e uma estação seca, compreendendo os meses de maio a setembro. A precipitação anual varia entre 1.200 e 1.800 mm, sendo a média pluviométrica do mês mais chuvoso de 299,7 mm, e a do mês mais seco de 7,1 mm. Apesar de o total das precipitações anuais que incidem sobre o domínio dos cerrados ser de três a quatro vezes o total das precipitações do domínio das caatingas, no inverno seco, a taxa de umidade do ar é tão baixa quanto à registrada na Caatinga na mesma época, ou mesmo mais baixa.

Barbosa (2005) afirma que cerrado é cumeeira da América do Sul, distribuindo águas para as grandes bacias hidrográficas do continente. E nele encontram-se três grandes aquíferos, Guarani, Bambuí e Urucuaia, responsáveis pela formação e alimentação dos grandes rios do continente. No Brasil, encontram-se as três maiores bacias hidrográficas: a Amazônica, a Platina, e a do São Francisco. A drenagem é perene para os principais cursos d'água e é considerada o celeiro das águas do país, pois, na sua vasta área de interflúvios, localizados nos altos das chapadas e dos chapadões do Brasil Central, nascem várias fontes de água, que alimentam as três principais bacias hidrográficas do país.

Segundo Aguiar (2004), o Cerrado ocupa uma área de aproximadamente 23 % do território brasileiro (ver figura 1), distribuído em doze estados, e representa em torno de 5% da biodiversidade do Planeta, sobre a qual pouco se conhece. O Cerrado é um mosaico de espécies arbóreas, arbustivas e herbáceas com um baixo nível nutricional dos solos. A acidez elevada dos solos impede o crescimento da vegetação, gerando várias paisagens. A fisionomia do Cerrado se caracteriza pela existência de uma camada herbácea formada basicamente por gramíneas e um estrato arbóreo/arbustivo de caráter lenhoso. Há também a predominância de um ou de outro estrato arbustivo, herbáceo e arbóreo. Essas metamorfoses ou alternâncias do cerrado ocorrem devido à relação intrínseca com o nível do lençol freático, da fertilidade do solo, da geomorfologia do relevo e da topografia ou altimetria do mesmo. Desses elementos, o principal na formação dos cerrados é a composição do solo, por influenciar no tipo de constituição da cobertura vegetal.



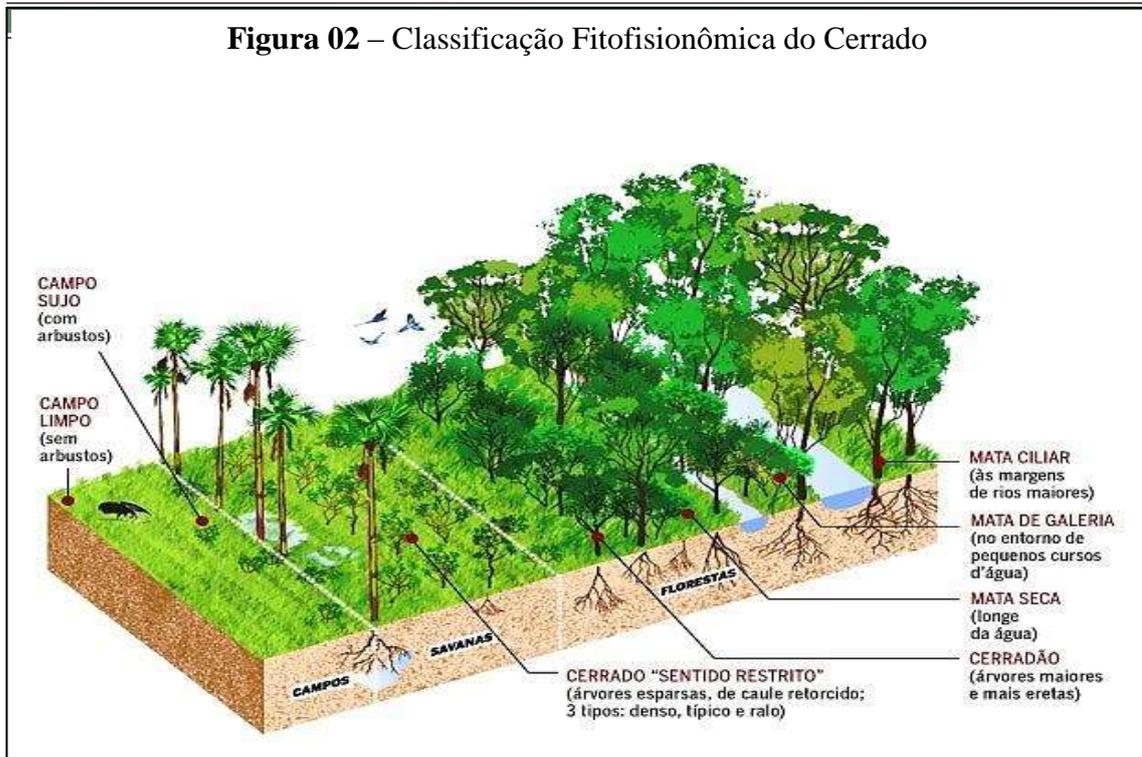
Fonte: EMBRAPA – O Cerrado Brasileiro.
Org. SILVA, C.M. jan./2014.

Para a análise fitofisionômica do TEF e do TVRV, usar-se-á a classificação para o Cerrado apresentada por Ribeiro e Walter (2008). Os autores apresentam uma classificação dividida em três formações paisagísticas: as Formações Florestais, as Formações Savânicas e as Formações Campestres. Vale ressaltar que, para a elaboração dos mapas do uso da terra e formação vegetal dos Territórios, a formação savânica e a formação campestre foram agrupadas para não sobrecarregar a visualização e a leitura dos mesmos.

As Formações Florestais, segundo Ribeiro e Walter (2008), englobam os tipos de vegetação com predominância de espécies arbóreas (ver figura 2), com a formação de dossel contínuo, como: Mata Ciliar, que compreende a vegetação florestal que acompanha os rios de médio porte da Região do Cerrado, em que a vegetação arbórea não forma galerias; a Mata de Galeria, que é a vegetação florestal que acompanha os rios de pequeno porte e córregos dos planaltos do Brasil Central, formando corredores fechados (galerias) sobre o curso d'água; a Mata Seca, que inclui todas as formações florestais do Cerrado que não possuem associação com cursos de água, caracterizadas por diversos níveis de caducifólia³⁷ durante a estação seca; o Cerradão, que é a formação florestal do Cerrado com

³⁷ Refere-se ao tipo de vegetação que perde a folhagem em determinada época do ano. Em se tratando da vegetação do Cerrado isso acontece na época da seca.

características esclerófilas³⁸, motivo pelo qual é incluído no limite mais alto o conceito de Cerrado sentido amplo.



Fonte: EMBRAPA.

Já as Formações Savânicas, segundo Ribeiro e Walter (2008), englobam quatro tipos fitofisionômicos principais: o Cerrado sentido restrito, o Parque de Cerrado, o Palmeiral e a Vereda. De acordo com a densidade (estrutura) arbóreo-arbustiva, ou com o ambiente em que se encontra, o Cerrado sentido restrito apresenta quatro subtipos: Cerrado Denso, Cerrado Típico, Cerrado Ralo e Cerrado Rupestre. O Palmeiral também possui quatro subtipos principais, determinados pela espécie dominante: Babaçual, Buritizal, Guerobal e Macaubal. O Cerrado sentido restrito caracteriza-se pela presença de árvores baixas, inclinadas, tortuosas, com ramificações irregulares e retorcidas, geralmente com evidências de queimadas. Os arbustos e subarbustos encontram-se espalhados, com algumas espécies apresentando órgãos subterrâneos perenes (xilópódios), o que permite a rebrota após a queima ou corte. O Parque de Cerrado é uma formação savânica caracterizada pela presença de árvores agrupadas em pequenas elevações do terreno, algumas vezes imperceptíveis e outras

³⁸ Refere-se à vegetação cujas folhas são grossas e coriáceas, resultante do grande desenvolvimento do esclerênquima, em plantas de clima quente e seco.

com muito destaque, que são conhecidas como “murundus”³⁹ ou “monchões”⁴⁰. A formação savânica caracterizada pela presença única de espécie de palmeira arbórea é denominada de palmeiral. Nessa fitofisionomia, praticamente não há destaque das árvores dicotiledôneas⁴¹, embora elas possam ocorrer com baixa frequência.

As Formações Campestres do Cerrado, por sua vez, segundo Ribeiro e Walter (2008), englobam três tipos de vegetações principais: o Campo Sujo, o Campo Limpo e o Campo Rupestre. O Campo Sujo caracteriza-se pela presença evidente de arbustos e subarbustos entremeados no estrato arbustivo-herbáceo. No Campo Limpo, a presença de arbustos e subarbustos é insignificante. O Campo Rupestre possui trechos com estrutura similar ao Campo Sujo e ao Campo Limpo, diferenciando-se tanto pelo substrato, composto por afloramentos de rocha, quanto pela composição florística, que inclui muitos endemismos.

Para Adamoli (1986), 89 por cento dos solos do Cerrado são distróficos, pois apresentam baixa fertilidade, que somada à elevada acidez e aos altos teores de saturação de alumínio. Mas estes são bem drenados, pois a ausência de argila favorece permeabilização das águas. A boa drenagem dos solos garante a sobrevivência da vegetação na estiagem, pois as raízes profundas extraem água dos solos.

A cobertura vegetal do Cerrado é fundamental para evitar o aumento das erosões. Os solos do cerrado são susceptíveis a ela após a retirada da cobertura vegetal. Com o processo erosivo, há uma perda de partículas, o que aumenta a compactação dos solos e a redução da capacidade de armazenamento de água, dificultando a regeneração da vegetação natural, além de contribuir para o assoreamento dos canais fluviais que se situam abaixo dessas áreas. A cobertura vegetal é fundamental para manutenção dos ecossistemas.

O clima é do tipo tropical estacional, com precipitação média de 1.500 mm de chuva, em que a mais intensa se dá de outubro a março. Existem duas temperaturas médias distintas, provenientes da influência das massas de ar polares na parte Sul e na parte Norte, em função das baixas altitudes, atuam as massas de ar equatoriais. Isso resulta em verão chuvoso devido à massa de ar equatorial continental quente e úmida, com ventos alísios de nordeste; no inverno, a massa de ar tropical atlântica e polar causa queda nas temperaturas e umidades, instalando o período seco.

³⁹ Tipo de microrrelevo, característico dos cerrados e planaltos do Brasil central, em forma de pequena elevação ou montículo, geralmente arredondado com poucos metros de diâmetro e altura de algumas dezenas de centímetros, muitas vezes apresentando solo e vegetação diferentes dos da área circundante.

⁴⁰ Também chamado murundu, vulgarmente chamado de cupinzeiro.

⁴¹ Dicotiledôneas formam uma classe pertencente à divisão *Magnoliophyta*, ou plantas com flor, cujo embrião (semente) contém dois ou mais cotilédones. As raízes são axiais e as folhas com nervação reticulada. As partes florais podem ser pentâmeras, mais frequentemente, às vezes tetrâmeras e, raramente, trímeras ou monômeras.

Chaveiro (2010) afirma que a interpretação do Cerrado deve ultrapassar o pleito da configuração de suas espécies ou da qualidade genética da diversidade biológica de cada fitofisionomia. O Cerrado precisa ser entendido a partir “dos sujeitos que, com seu saber advindo de sua cultura, fazem usos e desdobram dos usos a construção de sua vida como ingredientes da construção do território”. (p.02).

O Cerrado é detentor de uma distribuída e exuberante biodiversidade, mas muito ameaçada pelos sujeitos que fazem uso de sua base natural, principalmente através da territorialização do capital na agricultura moderna nas últimas décadas do século XX e início do atual. Atualmente, as principais ameaças à biodiversidade do Cerrado estão relacionadas com a monocultura intensiva de grãos, principalmente a soja; com alta e moderna mecanização ligada à agricultura; com a pecuária extensiva de baixa tecnologia; e com a exploração crescente pela indústria biofarmacêutica, principal interessada pela natureza.

Segundo os estudos de Pires & Santos (2000), as estimativas apontam que, no Cerrado, existem cerca de seis mil espécies de árvores, muitas utilizadas na produção de artesanato, uso medicinal e alimentício, 800 espécies de aves, e 780 das 3000 espécies de peixes já descritas. Calcula-se que mais de 40% das espécies de plantas lenhosas e metade das abelhas desse bioma sejam endêmicas. De gramíneas, existem mais de cinco centenas, sendo a grande maioria endêmica da região. No que concerne a invertebrados, avalia-se que o Cerrado abranja 14.425 espécies, representando 47% da fauna estimada para o Brasil em três ordens de insetos: lepidóptera, hymenoptera e isoptera. O Cerrado abriga, ainda, uma alta porcentagem de copépodos. Estima-se um número de 195 espécies desses mamíferos, sendo 18 endêmicas. Dadas essas características, estima-se que o Cerrado seja responsável por 5% da biodiversidade mundial.

O biólogo José Alexandre Diniz-Filho⁴², da Universidade Federal de Goiás, diz “ainda temos muito que descobrir”. O biólogo afirma que o grosso da biodiversidade está nas plantas e bichos pequenos, que são muito pouco conhecidos. E, provavelmente, nunca o serão, devido à atual forma de ocupação do Cerrado.

Segundo Mendonça (2005, p.283), “o Cerrado é uma ambiente pouco estudado, mas extremamente explorado, especialmente pela agricultura moderna, que nas últimas décadas modificou drasticamente a paisagem dos extensos chapadões, tornando-os imensos ‘mares’ de soja”.

⁴² Relatado em conversa informal com o professor.

A intensificação da ocupação desordenada do Cerrado, a partir da década de 1970, ocasionou alterações ambientais significativas na biodiversidade. Segundo Aguiar (2004), mais de 70% a 80% das terras cobertas pela vegetação de cerrados foram convertidas em pastagens plantadas com braquiárias e campos agrícolas. O avanço da agricultura na área do Cerrado o colocou entre os maiores produtores mundiais de grãos, graças à influência de fatores econômicos, políticos e naturais.

Nas décadas de 1970 e 1980, foram implantados vários programas para subsidiar a expansão da agricultura moderna em áreas de cerrado que se encontravam inseridas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento - PND I e II, dentre os quais se podem mencionar: o Programa de Desenvolvimento do Cerrado (POLOCENTRO) nas décadas de 1970 e de 1980, a fim de implementar o processo de alteração da base técnica da agricultura nas zonas de cerrado; o Programa de Financiamento para aquisição de Equipamentos de Irrigação (PROFIR); e o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER).

Segundo Inocêncio (2010), o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO) foi instituído pelo Decreto federal nº 75.320, de 29/01/1975, com o objetivo de promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias da região Centro-Oeste e do oeste do estado de Minas Gerais, mediante a ocupação racional de áreas com características de cerrado. Com base na concepção de polos de desenvolvimento, foram selecionadas 12 regiões com certa infraestrutura e razoável potencial agrícola. O programa consistia em conjugação de pesquisa, assistência técnica, reflorestamento, crédito rural, financiamento de patrulhas motomecanizadas, bem como ampliação da infraestrutura de apoio (transportes, energia e armazenamento).

Inocêncio (2010) afirma que o PRODECER foi implantado para direcionar a ocupação racional do solo, através da colonização agrária para a produção de grãos propiciados por incentivos fiscais. Resultou de financiamento da agência japonesa Jica (Japan International Cooperation Agency) e do governo brasileiro. Quanto ao PROFIR, este foi implantado para financiar a compra de equipamentos. Este programa teve início em áreas de Minas Gerais, e posteriormente, estendeu-se para Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Bahia, Maranhão e Piauí. Essa expansão agrícola só foi possível devido à melhoria na infraestrutura, sobretudo no que diz respeito à construção e à pavimentação de estradas, ao aumento da capacidade de armazenamento, ao estabelecimento e à expansão dos serviços de extensão rural, às garantias de preços, aos subsídios às taxas de câmbio na importação de fertilizantes, aos produtos derivados de petróleo, aos tratores, aos caminhões e aos investimentos em pesquisas.

Segundo Hespanhol (2000), a criação de algumas instituições de pesquisa como: o Instituto de Pesquisa Agropecuário do Oeste (IPEAO); o Instituto de Pesquisa Agropecuária do Centro Oeste (IPEACO); a Fundação Zoobotânica de Brasília; a Universidade Nacional de Brasília (UnB) e, mais tarde, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), passaram a investir em pesquisa destinada ao fomento e à viabilização da agricultura moderna nas zonas de cerrado.

Todos esses órgãos tinham como objetivo modernizar a agricultura, principalmente no Cerrado, tornando-a uma área de produção agrícola através da inserção de novas culturas adaptadas às condições climáticas e ao solo da área, principalmente a soja. Para tanto, foram necessários à introdução de novas técnicas agrícolas, correção de solo, utilização de máquinas, adubos, inseticidas e outros, o que corroborou para tornar o solo do Cerrado produtivo e permitiu maior rendimento no processo produtivo.

Para aumentar e incentivar a produção agrícola, foi criado o programa de Sistema de Crédito Rural (SNRC). Segundo Inocêncio (2010), o SNRC tinha como prioridades financiar uma parcela do capital de giro à produção e estimular a formação de capital e a inserção de tecnologias modernas em todos os estágios da produção. Os créditos fornecidos pelo governo privilegiavam os grandes proprietários de terras, uma vez que a terra era garantia do empréstimo. Esse crédito era proporcional ao tamanho da terra.

O crédito subsidiado foi o mais importante instrumento da modernização, e os recursos do Governo Federal destinados ao custeio, comercialização e investimento na agropecuária foram volumosos. Mas ao invés de ser uma política que efetivamente consolidasse o desenvolvimento rural, essa política foi promotora de desigualdades, devido ao seu caráter seletivo.

Assim, a modernização da agricultura instituiu a mecanização e a tecnificação da lavoura. Porém, essa nova prática de produção tende a beneficiar apenas determinados produtos e produtores, fortalecendo a monocultura. Torna-se uma atividade nitidamente empresarial, abrindo um mercado de consumo para as indústrias de máquinas e insumos modernos. Aprofunda as relações mercantis, amplia o uso das inovações técnicas, consolidando as empresas rurais capitalistas. A empresa rural moderna é sinônimo de desenvolvimento do campo e também de modernidade.

No entanto, os pequenos proprietários familiares e conseqüentemente pequenos produtores não tiveram acesso ao processo modernizante da agricultura da mesma forma que o segmento de produtores de grande porte. Os agricultores familiares possuem maiores problemas para sua reprodução no campo, advinda das novas relações sociais de trabalho e de produção.

Mendes (2005) afirma que a modernização da agricultura veio agravar as condições da pequena propriedade, devido às transformações ocorridas nas relações sociais no campo, que passam a ser mais monetarizadas. O mercado de trabalho no espaço rural também sofre alterações, ficando mais saturado por causa das tecnologias implementadas que economizam na força de trabalho. Os pequenos produtores rurais necessitam de formas complementares de renda para conseguir suprir suas necessidades.

Para fortalecer a agricultura familiar, o Governo Federal, em 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, através do Decreto 1946, criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. Segundo o MDA⁴³, o Programa financia projetos individuais ou coletivos que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. O programa possui as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais, além das menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito do País.

Segundo Inocêncio (2010), o PRONAF se propõe a fortalecer a agricultura familiar como categoria social, mediante apoio financeiro (financiamento para custeio e investimento de atividades agrícolas), capacitação e apoio à infraestrutura social e econômica dos territórios rurais fortemente caracterizados pela agricultura familiar. Embora seja um programa de fortalecimento da agricultura familiar, a maior parte de seus esforços e resultados esteve concentrada no crédito desde a sua criação. Entretanto, cabe destacar que, desde 2007, o governo federal passou a desenvolver novas ações, principalmente na área de comercialização (estoques, compras, garantia de preços mínimos), assistência técnica, extensão rural e seguro agrícola.

Devido ao alto custo do novo modelo de produção agrícola, a produção leiteira tende a ser a estratégia produtiva dominante entre os produtores familiares em Goiás. Os dados apresentados no capítulo dois desta tese sobre o TEF e o TVRV corroboram essa afirmação. Isso decorre da inviabilidade de ingresso do agricultor familiar no competitivo mercado da lavoura cada vez mais tecnificada de milho e soja, do uso deste agricultor de terras de má qualidade, e também devido ao aumento das indústrias processadoras de leite no Estado. Os custos da produção de leite são minimizados com a produção de pelo menos parte da alimentação para o gado na própria unidade de produção.

A seguir, apresentar-se-á a caracterização dos aspectos naturais do TEF e do TVRV e posteriormente como os recursos naturais estão sendo usados através do mapeamento o uso e ocupação do solo nos TEF e TVRV.

⁴³ Disponível em: <portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>. Acesso em: 03 de janeiro de 2014.

3.1.1 Caracterização do cerrado no TEF e no TVRV

Na área do TEF, encontram-se todas as características fisionômicas apresentadas por Ribeiro e Walter (2008). A mata seca constitui a fisionomia de destaque no território, além do Cerrado no sentido restrito. A mata ocorre com maior frequência nas porções iniciais e intermediárias, onde se constata pequenas concentrações florestais isoladas em meio às áreas recobertas pelas pastagens ou lavouras. Em geral, o Cerrado no sentido restrito ocorre de forma descontínua, formando encaves em meio à mata. Com o processo de ocupação antrópica, essas formações vegetais foram descaracterizadas, constatando-se com testemunhos dessa fisionomia, em geral sob a forma de espécimes isolados em meio às pastagens. Associadas ao Cerrado no sentido restrito, encontram-se, nos fundos de vales, as matas de galeria. Na Serra do Campo Limpo, no Município de Santa Cruz de Goiás, no TEF, é possível visualizar o Cerrado no sentido restrito associado à mata de galeria (ver figura 03). No primeiro plano, a Mata de Galeria e, ao fundo, Cerrado em sentido restrito.

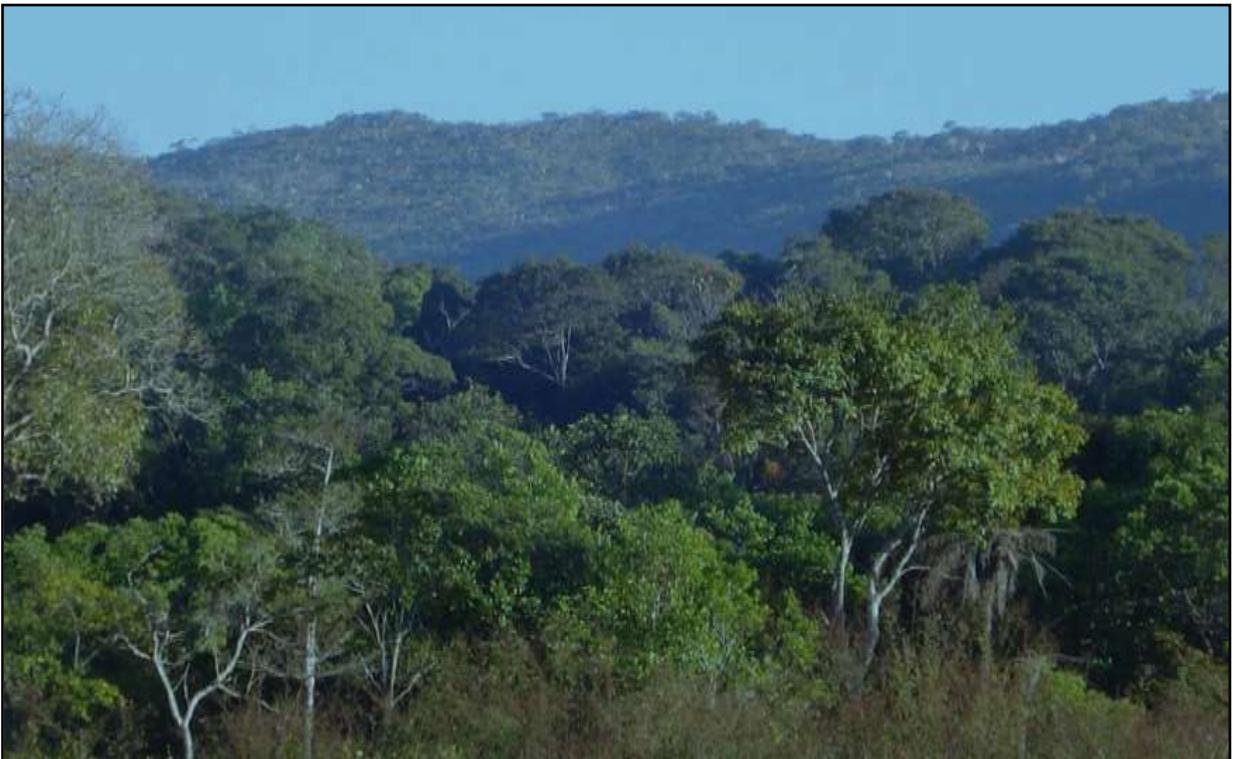


Figura 03 – Vista da Serra do Campo Limpo em Santa Cruz de Goiás.
Foto: PRATES, R. mar/2011.

Com a atividade agropecuária no território, os *habitats* da flora foram significativamente alterados. Atualmente, a cobertura vegetal é composta basicamente por

gramíneas, em geral dos gêneros *Brachiaria*, *Panicum* e *Andropogon*, além de espécimes arbóreos ou arbustivos isolados, em variados estágios vegetativos.

O relevo é heterogêneo, com formas convexas, agudas e tabulares. A altitude varia de 600 a 1000 metros⁴⁴. Nas áreas de Bonfinópolis, Gameleira e Leopoldo de Bulhões, destacam-se áreas planas com desníveis de até 80 metros, uma formação de chapada⁴⁵. Há formação de Chapada também no município de Urutaí. As chapadas foram as primeiras áreas ocupadas pela agricultura moderna. Toda a vegetação natural das chapadas foi retirada para dar lugar ao cultivo de grãos, principalmente a soja.

Os solos dominantes são os latossolos, resistentes à erosão, distribuídos sobre as superfícies tabulares e planas, imprimindo um escoamento superficial difuso, aos quais se associam solos concrecionários lateríticos. Nas áreas das encostas de maior declividade, ocorrem cambissolos, mais sujeitos à erosão. O uso e ocupação principal do solo são divididos entre a pecuária e o plantio de lavouras de cereais e hortaliças.

Os recursos hídricos são formados por uma rede de drenagem densa, construídos por cursos d'água perenes e Microbacias distintas, onde se destacam os rios Corumbá, Meia Ponte e Piracanjuba, todos pertencentes à Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba.

No TVRV, a distribuição da vegetação dominante na área de estudo é praticamente domínio da Savana, principalmente o Cerrado no sentido restrito, com áreas de intersecção com florestas. O campo sujo, campo limpo, campo rupestre e veredas sobrepõem variados tipos de solos, prevalecendo os solos húmicos, hidromórficos e latossolos em seus vários tipos.

Uma das características do Território é o aproveitamento das várias espécies de frutas típicas do Cerrado como pequi, mangava, caju e outras da culinária local. Grande parte dessas árvores frutíferas são encontradas em área de vegetação rupestre, que geralmente é imprópria para a agricultura mecanizada. No TEF, essas frutas quase não são mais encontradas, devido ao desmatamento.

O TVRV apresenta um relevo bastante acidentado, destacando-se a Serra Dourada e várias outras serras, mas com extensas áreas planas nos fundos de vales ocupadas pela agricultura mecanizada, principalmente de soja e milho. Essas áreas são aproveitadas também para o cultivo de cana-de-açúcar, mas esta também ocupa áreas de relevo levemente ondulados. A altitude varia de 500 a 800 metros⁴⁶.

⁴⁴ O maior e o menor ponto altímetro foram referenciados através de cartas topográficas SE-22. XB e XD, escala 1:250.000.

⁴⁵ Chapada são terrenos com extensas superfícies planas em regiões de serras com altitudes geralmente superiores a 600 metros. É uma vasta planície com vegetação rasteira. (GUERRA, 1990).

⁴⁶ O maior e o menor ponto altímetro foram referenciados através de cartas topográficas SE -22. XA e SD-22 ZA, escala 1:250.000.

O TVRV é rico em recursos hídricos, a principal Bacia Hidrográfica é a do Rio Vermelho. A única bacia hidrográfica em ambos os Territórios estudados que possui comitê de bacia é a Bacia do Rio Vermelho. O Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Vermelho (CBH – Rio Vermelho), segundo a Secretária do Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Goiás, foi criado pela Resolução do Conselho Estadual de Recursos Hídricos nº. 15, de 29 de março de 2011 e Instituído pelo Decreto Estadual nº. 7.337, de 13 de maio de 2011.⁴⁷

O modelo de ocupação agropecuária na área de ambos os territórios caracterizou-se, principalmente, pelo aumento de produção obtido graças à incorporação de novas áreas para o cultivo e pastagem. Consequentemente, extensas áreas foram desmatadas nas últimas décadas. A falta de unidades de conservação pode comprometer a preservação da fauna e da flora nos territórios. Existe apenas uma unidade de conservação, que é uma Unidade de Conservação Estadual, o Parque Estadual da Serra Dourada, que se localiza no TVRV.

Após uma breve apresentação da fisionomia do Cerrado nos TVRV e TEF, o objetivo a seguir é verificar se com a criação dos Territórios houve alteração no modelo de desenvolvimento econômico proposto pelo PDTRS, e se o desenvolvimento ocorre de forma sustentável, segundo a proposta do MDA.

3.2 Análise Comparativa da Sustentabilidade nos TEF e TVRV

A expansão das atividades agrícolas, da pastagem, da urbanização e do crescimento econômico registram mudanças na cobertura vegetal dos territórios e em Goiás como um todo. Isso se deve, em grande medida, às tecnologias e às variedades de culturas desenvolvidas pela EMBRAPA e pela Empresa Goiana de Pesquisa Agropecuária (EMGOPA) para a área do Cerrado, que acabaram por promover uma acelerada substituição da cobertura vegetal natural por cultivos comerciais, em particular de milho e soja no TEF e a cana-de-açúcar no TVRV.

A monocultura para a exportação, principalmente as lavouras de soja e milho (ver figura 04), e a atividade de pecuária com o uso da terra para pastagem plantada foram os principais motivadores para o desmatamento. O processo de modernização da agricultura traz grandes benefícios, como o aumento da produtividade e, consequentemente, da produção agrícola,

⁴⁷ Disponível em: <<http://www.semarh.goias.gov.br/site/conteudo/comite-da-bacia-hidrografica-do-rio-vermelho-cbh-rio-vermelho>>. Acesso em: 02 de janeiro de 2014.

mas, por outro lado, causa a destruição da flora e da fauna por causa do plantio e da intensa utilização de defensivos agrícola, provocando profundas alterações na paisagem dos Territórios.



Figura 04 – Lavoura de Soja na chapada em Urutaí.
Foto: SILVA, C. M. abr./2012.

A degradação do solo e da flora nativa e a dispersão de espécies exóticas são as maiores e mais amplas ameaças à biodiversidade. Segundo Klink e Machado (2005, p.150), “o desmatamento do Cerrado é alarmante, chegando a 1,5% ou três milhões de hectares/ano. A perda de habitat está causando o desaparecimento de variedades de espécimes da fauna do cerrado”. Várias espécies estão ameaçadas de extinção como a onça-pintada, o tatu-canastra, o lobo-guará, a águia-cinzenta e o cachorro-do-mato-vinagre, entre muitas outras.

Segundo Cerqueira (2006), a necessidade de promover a conectividade entre os fragmentos de ecossistemas naturais encontra sua base na Biologia da Conservação: os processos ecológicos necessitam de áreas extensas para se manterem. Populações da flora e da fauna isoladas são mais vulneráveis às pressões externas, sendo susceptíveis à extinção.

O desmatamento acelerado rompeu a conectividade entre os ambientes naturais. Sem conectividade, o processo de sustentabilidade para a manutenção de populações de espécies que requerem áreas amplas para se reproduzirem sem perda genética fica ameaçado. Os corredores ecológicos seriam uma maneira de amenizar o problema, mas esses corredores não foram criados nos TEF e TVRV. Inúmeros são os animais mortos nas estradas que cortam os municípios que

formam os Territórios. O alto número de atropelamentos reflete a necessidade de os animais conseguirem um *habitat* adequado para viver. A falta de alimentos, de parceiros sexuais, de espaço e a necessidade de dispersão de algumas espécies, dentre outros fatores, os levam a deixar o fragmento em que estão e buscar um local propício a sua sobrevivência.

O desmatamento e a atividade agropecuária também contribuem para a perda de solo e intensificam o processo de erosão e o comprometimento dos recursos hídricos e edáficos, comprometendo a microfauna e microflora. Segundo Rodrigues (2002), a partir de um manejo deficiente do solo, a erosão pode ser alta. A perda da camada superficial de solo com plantio direto é de 3ton/ ha/ano.

O manejo inadequado provoca a perda de solo, dependendo da intensidade do processo erosivo, pode ocorrer a inutilidade da área. Por exemplo, uma propriedade em Palmelo, de 22 hectares, possui cinco hectares⁴⁸ inutilizados pelo processo erosivo (ver figura 5). Em Orizona, uma mesma voçoroca⁴⁹ atinge cinco propriedades. A ocorrência da erosão causa redução de sua capacidade produtiva, refletindo, assim, em diversas consequências de ordem social e econômica para a comunidade local, principalmente em maiores custos de produção para os agricultores.



Figura 05 – Voçoroca na Fazenda Mijolinho no município de Palmelo.
Foto: CARNEIRO, V. A. Abr./2010.

⁴⁸ Pesquisa *in loco*, mapeamento com GPS. Abr./2010.

⁴⁹ Voçoroca é escavação mais ou menos profunda que ocorre geralmente em terreno arenoso, originada pela erosão. (ver GUERRA, A. T. **Dicionário Geológico Geomorfológico**. IGBE, Rio de Janeiro, 1999).

A exposição do solo para a prática agrícola, a exploração agropecuária, ou mesmo a ocupação urbana, em geral acompanhada de movimentação de terra e da impermeabilidade do solo, abrem caminho para os processos erosivos e, conseqüentemente, para o transporte de material orgânico e inorgânico que são drenados até o depósito final nos leitos dos cursos d'água, causando o assoreamento.

O assoreamento dos córregos e rios é um dos principais problemas que comprometem os recursos hídricos e a biodiversidade nos TEF e TVRV. Segundo Dias⁵⁰, 75 por cento dos córregos que formam a Bacia do Rio Corumbá, no TEF, sofrem com o processo de assoreamento.

No TVRV, a situação não é diferente. Segundo Jácomo⁵¹, presidente do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Vermelho, um dos principais problemas é a falta de mata ciliar em vários trechos de córregos que alimentam o rio Vermelho e também ao longo do próprio Rio, a começar pela sua nascente (ver figura 06).



Figura 06 – Nascente do Rio Vermelho – Goiás.
Foto: MELO. N. R. out/2010.

O assoreamento danifica a fauna e a flora lacustre, reduz a qualidade da água e diminui a lâmina d'água do curso d'água, o que provoca aquecimento e menor capacidade de

⁵⁰ Professora e Técnica em geoprocessamento da UEG-UnU de Pires do Rio em entrevista em 25 de outubro de 2013

⁵¹ Entrevista realizada em mar/2011.

dissolver oxigênio. O material fino em suspensão torna-se uma barreira à penetração dos raios solares, prejudicando a biota que realiza a fotossíntese e conseqüentemente a taxa de oxigênio.

Outro fator que compromete a vida nos rios e córregos nos TEF e TVRV é o intenso uso de fertilizantes inorgânicos agrotóxicos nas lavouras, como inseticidas, fungicidas, entre outros que, com a chuva, são transportados para os recursos hídricos. Além disso, esses produtos deixam o solo pobre em microfauna, o que inibe os inimigos naturais da planta. Sem os inimigos naturais, surgem as pragas. Estas substâncias, dependendo do princípio ativo, podem ter um efeito residual longo e entram em contato com o lençol freático e outros cursos d'água, contaminando-os, além de se infiltrarem na cadeia trófica dos ecossistemas e, em última análise, contaminar o próprio homem.

Segundo Mack et al (2000), a pecuária, por meio da introdução das gramíneas africanas, é o maior agente de mudanças no Cerrado. Uma das variedades mais utilizadas é o capim-gordura, altamente impactante para a biodiversidade e para o funcionamento dos ecossistemas. Embora a substituição pelas gramíneas africanas ocorra em função de sua maior produtividade, tais espécies são amplamente dispersas em áreas perturbadas, faixas laterais de estradas, plantações abandonadas e reservas naturais do Cerrado. Essas gramíneas podem alcançar biomassas extremamente elevadas e, quando secas, são altamente inflamáveis, iniciando uma interação gramínea-fogo capaz de impedir o brotamento da vegetação nativa. Nas áreas onde o capim-gordura se torna abundante, a flora local é consideravelmente depauperada.

O capim às margens das rodovias impede a visualização das placas e, no período da seca, podem provocar incêndios. A queimada causa problemas sérios para o equilíbrio da biosfera, degeneração do solo e poluição do ar, bem como atrapalha a visibilidade dos motoristas provocando sérios acidentes de trânsito.

Fatores como: a geração de externalidades ambientais (erosão e perda de solo); o comprometimento dos recursos hídricos e edáficos; a alteração dos regimes naturais do Cerrado, devido a uma série de fatores diretamente associados à monocultura e à expansão da pecuária e de setores complementares; a forte utilização de insumos químicos; a mecanização intensiva; as necessidades de extensas áreas para cultivo; e sistemas de irrigação, conduzem ao entendimento de que o atual modelo de produção no Cerrado tem atuado como um dos grandes agentes no processo de perda da biodiversidade.

Além de perda da biodiversidade, a introdução da agricultura moderna no Cerrado promoveu a migração no sentido campo cidade. O movimento de migração campo-cidade

implica no deslocamento de famílias de agricultores e principalmente os jovens para os centros urbanos, principalmente para as grandes cidades.

A introdução de novas tecnologias e técnicas de produção no Cerrado fomentou a migração de inúmeras famílias para as cidades. Essa tendência começou a se manifestar após a década de 1970, em Goiás, mas só na década de 1980 chegou aos TEF e TVRV.

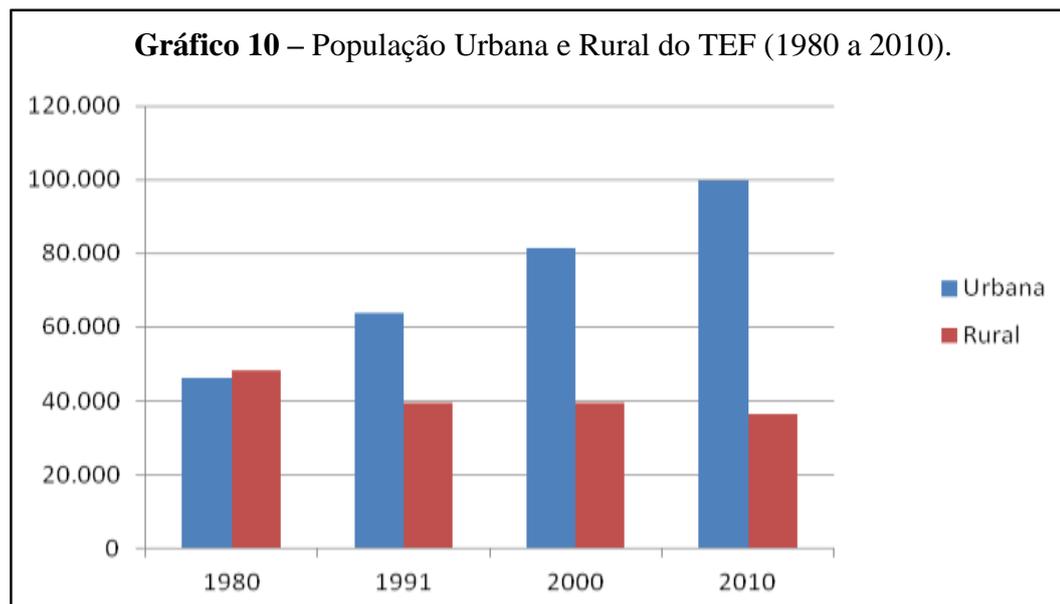
À medida que o progresso técnico se intensifica, novas barreiras vão sendo criadas para a agricultura familiar, principalmente para aqueles estabelecimentos menos capitalizados e de baixa integração aos mercados, assim muitos acabam vendendo a terra e migrando para a cidade.

Segundo Pereira⁵², sobreviver no campo com uma pequena propriedade hoje em dia é quase impossível. O alto preço dos insumos agrícolas, ração, vacina para o gado, aluguel de máquinas inviabiliza a produção. Isso, de certa forma, motiva o morador do campo a mudar-se para a cidade.

Ao levantar os dados sobre a migração do campo para a cidade nos Territórios estudados a partir da década de 1980, foi possível perceber a intensa migração que ocorreu a partir de então (ver gráfico. 10). Na década de 1980, aproximadamente 58,8 por cento da população do TEF residia no campo. Em 1991, a população do campo reduziu para 38,1 por cento, em 2000, caiu para 32,5 por cento e, em 2010, para 26,6 por cento.

Nos municípios de Palmelo e Pires do Rio, apenas 5,8 por cento da população vive no campo. Por outro lado, alguns municípios ainda mantêm grande parcela da população no campo, como é o caso de Santa Cruz de Goiás (68,7%). Nesses municípios, grande parte das propriedades rurais tem o relevo constituído de Serras, o que inviabiliza a mecanização; nessas áreas se desenvolve a pecuária leiteira. Gameleira de Goiás tem aproximadamente 66,5 por cento da população no campo (o município foi criado em 1997, antes fazia parte da área rural de Silvânia). São Miguel do Passa Quatro tem aproximadamente 44,2 por cento da população no campo (o município foi criado em 1988, e também fazia parte da área rural de Silvânia). Em 1991, aproximadamente 91 por cento da população de São Miguel do Passa Quatro viviam no campo, já em 2010, essa taxa caiu para 56,8 por cento. A área de produção de soja cresceu 116,6 por cento de 2003 para 2011 e milho, 91,6 por cento nesse mesmo período. Esse dado reforça a hipótese de que a modernização agrícola contribui para a expulsão do homem do campo.

⁵² José Pereira, ex-agricultor familiar de Orizona (TEF), hoje residente na cidade. Entrevista realizada em mai./2013.



Fonte: Censo Populacional 1980/1991/2000/ 2010 – IBGE.

Org.: SILVA, C. M. dez/2013.

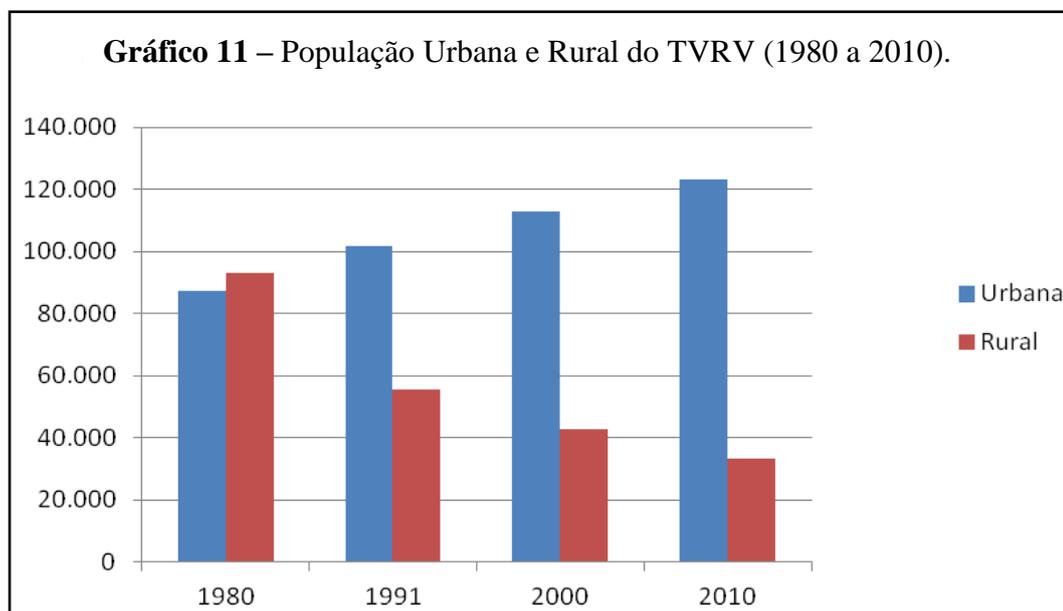
Outro município do TEF que mantém grande parte da população no campo é Orizona, aproximadamente 44,2 por cento. Segundo dados da SEPLAN/GO, o município é a segunda bacia leiteira do Estado. Os produtores de Leite estão organizados em Cooperativas e Associações o que lhes permitem negociar o preço do leite no mercado. O município desenvolve vários projetos para a sustentação do homem no campo, o que será detalhado posteriormente.

No TVRV, a realidade é um pouco diferente. Segundo levantamento do Censo Populacional de 1980, 1991, 2000 e 2010 do IBGE, nas últimas décadas, nove dos 16 municípios que fazem parte do Território sofreram redução no número de habitantes. O município de Taquaral de Goiás perdeu 61,3 por cento da população; Mossâmedes, 58,9; Goiás, 42 por cento; e os demais municípios, taxas inferiores a 15 por cento. Segundo Relatório Diagnóstico para a criação do TVRV (2006), a economia da maioria dos municípios que fazem parte do Território estava estagnada, a falta de emprego promoveu a migração para as grandes cidades do Estado, principalmente a capital, Goiânia. Esse foi um dos fatores que contribuiu para a criação do Território.

Enquanto os vários municípios do interior perdiam população nas últimas décadas, Goiânia teve um crescimento de 81,4 por cento no número de habitantes, Anápolis, 85,8 por cento e Catalão, 121,1 por cento. Segundo dados da SEPLAN/GO, esse municípios tiveram um grande desenvolvimento econômico nas últimas décadas atraindo um grande número de migrantes.

Quanto ao comportamento da população do TVRV em relação à migração do campo para a cidade, em 1980, o Território tinha aproximadamente 52,4 por cento da

população residindo no campo, em 1991, cerca de 35,2 por cento, em 2000, por volta de 27,5 e, em 2010, aproximadamente 21,1 por cento (ver gráfico 11).



Fonte: Censo Populacional 1980/1991/2000/ 2010 – IBGE.
Org.: SILVA, C. M. dez/2013.

O município de Carmo do Rio Verde, no período de 1980 a 2010, teve uma redução na população rural de aproximadamente 71 por cento, e um aumento na área plantada de cana-de-açúcar de 460 por cento de 2003 a 2012. O mesmo ocorreu com os municípios de Itapuranga, Mossâmedes, Itaguaru e Goiás, ou seja, altas taxas de redução da população rural e aumento na área plantada de cana-de-açúcar. Em Itapuranga, o aumento da área plantada foi de 960 por cento. Como foi mencionado no capítulo anterior, o aumento da área plantada de cana-de-açúcar se deu em função da instalação de indústrias sucroalcooleiras no Território e em outros municípios próximos ao Território.

A seguir, apresenta-se o perfil do uso da terra e cobertura vegetal dos TEF e TVRV no período de 2002 a 2012.

3.2.1 Diagnóstico do uso da terra e cobertura vegetal ano de 2002 no TEF e TVRV

O início da ocupação das terras e do povoamento dos Territórios ocorreu com a introdução da exploração do ouro como atividade principal. No TEF, o povoamento e as atividades mineradoras iniciaram-se nos municípios de Santa Cruz de Goiás e Bomfim (atual

Silvânia) e no TVRV, no município de Goiás. Com a decadência da mineração a população que não retornou para o litoral se dedicou a uma agricultura de subsistência e à formação das grandes fazendas para prática da pecuária extensiva.

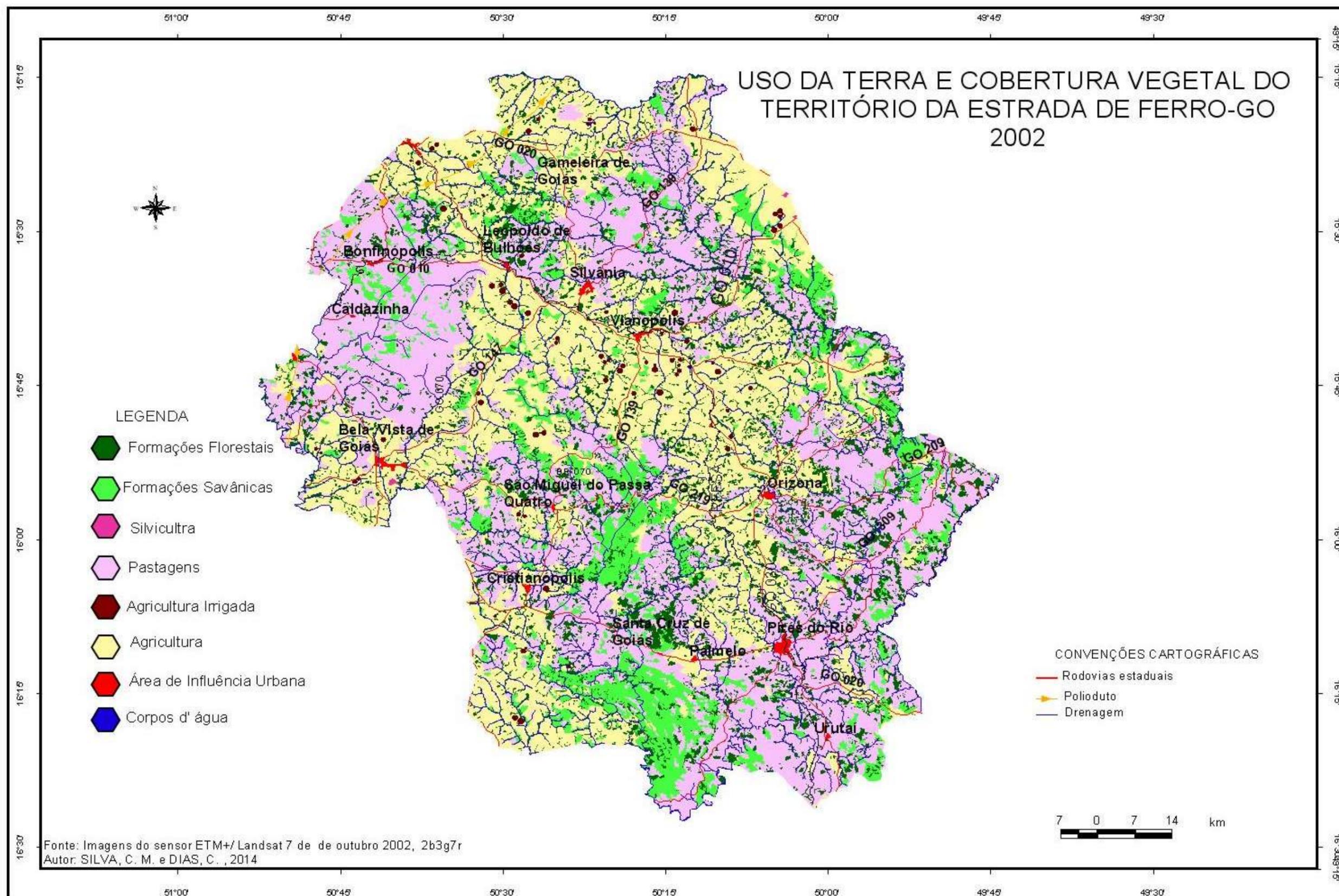
Economicamente, a pecuária era a atividade mais viável, por exigir, apenas, pastagens naturais, pouca mão-de-obra, instalações rústicas e reduzido investimento de capital. O gado bovino representava uma das principais fontes de renda.

A agricultura ocupava pequenas extensões de terra, cultivavam-se várias espécies utilizando sementes de colheitas anteriores, e era totalmente dependente do clima. Utilizava ferramentas simples, fertilizante natural e extensa mão de obra. A produção voltava-se às necessidades do autoconsumo local.

As políticas de Estado, já mencionadas anteriormente, estimularam o crescimento e a especialização da agropecuária e o incremento da urbanização. A agropecuária passou por transformações significativas, tendo como principal objetivo estreitar as relações entre o setor agropecuário e o setor urbano-industrial. No entanto, tal objetivo só começou a ser alcançado nos Territórios Estrada de Ferro e Território Vale do rio Vermelho no início da década de 1990.

Os resultados mais significativos no Cerrado foram a formação de pastagens plantadas e a lavoura comercial. As lavouras que se destacam no TEF são a de soja e a de milho. A soja foi a cultura que mais se expandiu. No TVRV, destaca-se a cana-de-açúcar, e em ambos os Territórios, destaca-se a produção de leite e de carne.

Com o objetivo de verificar se, com a criação dos Territórios, houve alteração no perfil do uso do solo e na conservação ou recuperação da vegetação natural, foram elaborados mapas sobre o uso da terra e cobertura vegetal nos Territórios TEV e TVRV em 2002, antes da criação dos Territórios, e em 2012, dez anos após a criação dos mesmos. O mapa 4 a seguir ilustra o uso da terra e cobertura vegetal no TEF em 2002.



Mapa 4 – Uso da Terra e Cobertura Vegetal do TEF em 2002

Elaboração: SILVA, C. M. e DIAS, C., 2014

A partir da década de 1980, com o avanço da agricultura moderna do Sudoeste do estado de Goiás para o Sudeste e Centro, ocorreu um intenso processo de desmatamento nessas áreas. No ano de 2000, grande parte da vegetação natural já tinha sido retirada, sobrando apenas algumas manchas de Cerrado em meio a lavouras de grãos e pastagem, como pode ser observado nos mapas 03 e 04.

No mapa de uso da terra e cobertura vegetal do TEF do ano de 2002, a cobertura vegetal natural foi agrupada em duas classes: formações florestais e formações savânicas. O uso da terra por ação antrópica classificada em pastagem, silvicultura, agricultura irrigada e agricultura. O mapa também apresenta as áreas de influência urbana e os corpos d'água.

A área desmatada do Cerrado no TEF até 2002 correspondia a 73,6 por cento do total. Essas áreas foram convertidas em áreas urbanas, pastagem, agricultura e reflorestamentos de espécies exóticas, principalmente o eucalipto.

A pecuária, como mostrado no capítulo dois, é a principal atividade econômica do TEF, o mapeamento reforça essa afirmação. A pastagem corresponde a 34⁵³ por cento do território, seguido pela agricultura, que representa 36,4 por cento. Os municípios com maior área destinada à pecuária são Orizona, Pires do Rio, Caldazinha, Bonfinópolis e Urutaí.

As áreas agrícolas seguem o traçado das rodovias, principalmente a GO 030, por onde escoam a maior parte da produção de soja do Território. Essa parte da produção é levada ao porto seco de Anápolis. O Porto Seco Centro Oeste S/A é um terminal alfandegado de uso público destinado à armazenagem e à movimentação de mercadorias importadas ou destinadas à exportação, sendo utilizado como facilitador das operações de comércio exterior. Atende aos setores de agricultura (principalmente soja), siderurgia, construção e farmoquímicos; produtos florestais e minerais; bens de consumo (alimentos, bebidas e têxteis); e bens duráveis (automobilístico e eletroeletrônico), entre outros.

A agricultura também se destaca pela quantidade de áreas irrigadas; são 83 pivôs, todos próximos a um corpo d'água. A irrigação é facilitada pelas características favoráveis que apresenta o Território, por exemplo, a insolação alta na época seca, a disposição plana do relevo, a disponibilidade de água, o acesso facilitado à eletricidade, os programas oficiais de incentivo, a garantia de colheita certa e farta e um mercado consumidor garantido, estruturado por uma rede viária de escoamento da produção.

Segundo Bastos⁵⁴, no TEF, ocorrem dois tipos de irrigação: a irrigação das terras altas e a irrigação nas áreas de várzeas. Na irrigação das terras altas, é utilizada alta tecnologia

⁵³ Segundo dados do governo do Estado de Goiás, a pastagem no território corresponde a 41,9 por cento, contradizendo o mapeamento.

⁵⁴ Professor do curso de Geografia da UEG-UnU de Pires do Rio. Entrevista realizada em ago./ 2012

em termos de equipamentos. O manejo da água e do solo é realizado sem o mínimo critério técnico e os gerentes dessas áreas desconhecem, na sua maioria, conceitos simples como lâmina d'água, turno de irrigação, tempo de irrigação e condições climáticas. Desconhecem também as interações ambientais criadas pela irrigação no período de inverno seco. Já na irrigação nas áreas de várzeas, áreas depressionárias, o efeito da irrigação é maior, ocorrendo a destruição dos ecossistemas ribeirinhos e dos vales utilizados. Um exemplo claro é a utilização das veredas e das planícies aluviais e suas respectivas áreas ripárias⁵⁵ em represas para armazenar água visando irrigar as terras altas. Uma descida do nível de base por drenagem pode provocar danos imprevisíveis. O papel protetor dos Buritizais e das Matas de Galeria é significativo e ao serem eliminados, provocam a desintegração da própria Vereda, acabando com seu ecossistema.

Segundo Aguiar⁵⁶, a irrigação exerce vários impactos sobre o Cerrado. Um deles está no consumo e no altíssimo desperdício de água na irrigação. Um pivô central, por exemplo, consome em média 1 litro de água por segundo por hectare irrigado, mas desperdiça mais da metade do que consome. Um pivô central para 100 hectares consome água suficiente para abastecer uma cidade de 30 mil habitantes.

No TEF, em 2002, havia cinco mil hectares irrigados e, segundo a projeção de Aguiar, o desperdício de água no Território daria para abastecer uma cidade com um milhão e meio de habitantes.

A terra, no TEF, também é usada para a silvicultura, são 743 hectares utilizados para o reflorestamento com espécies exóticas, basicamente *Eucaliptos*. O eucalipto produzido se destina principalmente à produção de massa lenhosa para as granjas, agroindústrias e olarias da região.

Quanto aos impactos ambientais da introdução do eucalipto no cerrado, não há consenso por parte dos estudiosos e ambientalistas. Segundo Mosca (2008), a monocultura do eucalipto traz vários impactos negativos, como: a) desertificação do clima e do solo, pois o eucalipto necessita de uma enorme quantidade de água, o que acaba gerando uma redução significativa dos recursos hídricos nas áreas onde são cultivados; b) maior exposição do solo à erosão, pois, como o eucalipto está sendo plantado visando-se unicamente a uma maior

⁵⁵ Attanasio et al (2012) apresentam áreas ripárias como áreas de saturação das microbacias, encostadas principalmente ao longo das margens e nas cabeceiras de rede de drenagem, mas podendo ocorrer também em partes mais elevadas da encosta, dependendo da topografia e das condições de transmissividade do solo. Exercem importante função do ponto de vista hidrológico e ecológico, contribuindo assim para a manutenção da saúde ambiental e da resiliência da microbacia hidrográfica.

⁵⁶ Técnico do Laboratório de Solos do Departamento de Geografia – CAC/UFG, conversa informal em mai./2012.

rentabilidade econômica, depois de alguns anos a plantação é cortada, deixando o solo empobrecido e exposto à erosão; c) diminuição da biodiversidade, pois impede que gramíneas e pequenos arbustos cresçam e se desenvolvam; d) falta da diversidade da fauna, já que os únicos animais que conseguem sobreviver nesses tipos de florestas são formigas e caturritas (aves predadoras de lavouras que usam as árvores de eucalipto como abrigo, mas não se alimentam delas); e) concentração da terra, com expulsão imediata dos agricultores que as venderam e não gerando emprego.

Os defensores da introdução do eucalipto no Cerrado, por sua vez, afirmam que as florestas plantadas são ambientalmente corretas e enumeram pontos positivos como: a) absorção de grande quantidade de CO₂ da atmosfera, diminuindo a poluição e o calor e combate ao efeito estufa; b) restauração de áreas degradadas, principalmente, por pastagens; c) manutenção da cobertura do solo pela deposição dos resíduos florestais; d) contribuição para regular o fluxo e a qualidade dos recursos hídricos; e) geração de empregos e manutenção do homem no campo. (RUFINO, 2009).

Alheios aos debates sobre os prós e os contras do cultivo de eucalipto, vários pequenos proprietários do TEF estão utilizando parte das terras para a produção do eucalipto associado com a mandioca, feijão e pastagem. Resende⁵⁷, após a orientação do técnico da EMBRAPA, decidiu utilizar um terço da propriedade para o cultivo do eucalipto e associou o cultivo de mandioca. A associação de culturas ajuda a diminuir os custos de implantação do eucalipto e aumenta a renda da propriedade rural.

Quanto à cobertura vegetal natural o TEF, em 2002, possuía 26,4 por cento, sendo 15 por cento de formação florestal e 11,4 por cento de formação savânica. Observa-se, no mapeamento, que a maior mancha de cobertura natural encontra-se no município de Santa Cruz de Goiás, e em área de relevo dissecado (ver figura 07) que apresenta uma topografia ondulada e devido a maior declividade, é uma área passível de sofrer processos de erosão acelerada, portanto, apresenta restrições ao uso da terra. Os pontos com menor declividade são desmatados e ocupados com capim para alimentar o gado no período chuvoso.

⁵⁷ Alair Resende, pequeno proprietário no município de Santa Cruz de Goiás, entrevista em out. 2013.



Figura 07 – Área dissecada da Serra do Campo Limpo no município de Santa Cruz de Goiás.
Fonte: Fotografado em Visita técnica, mai./2010.

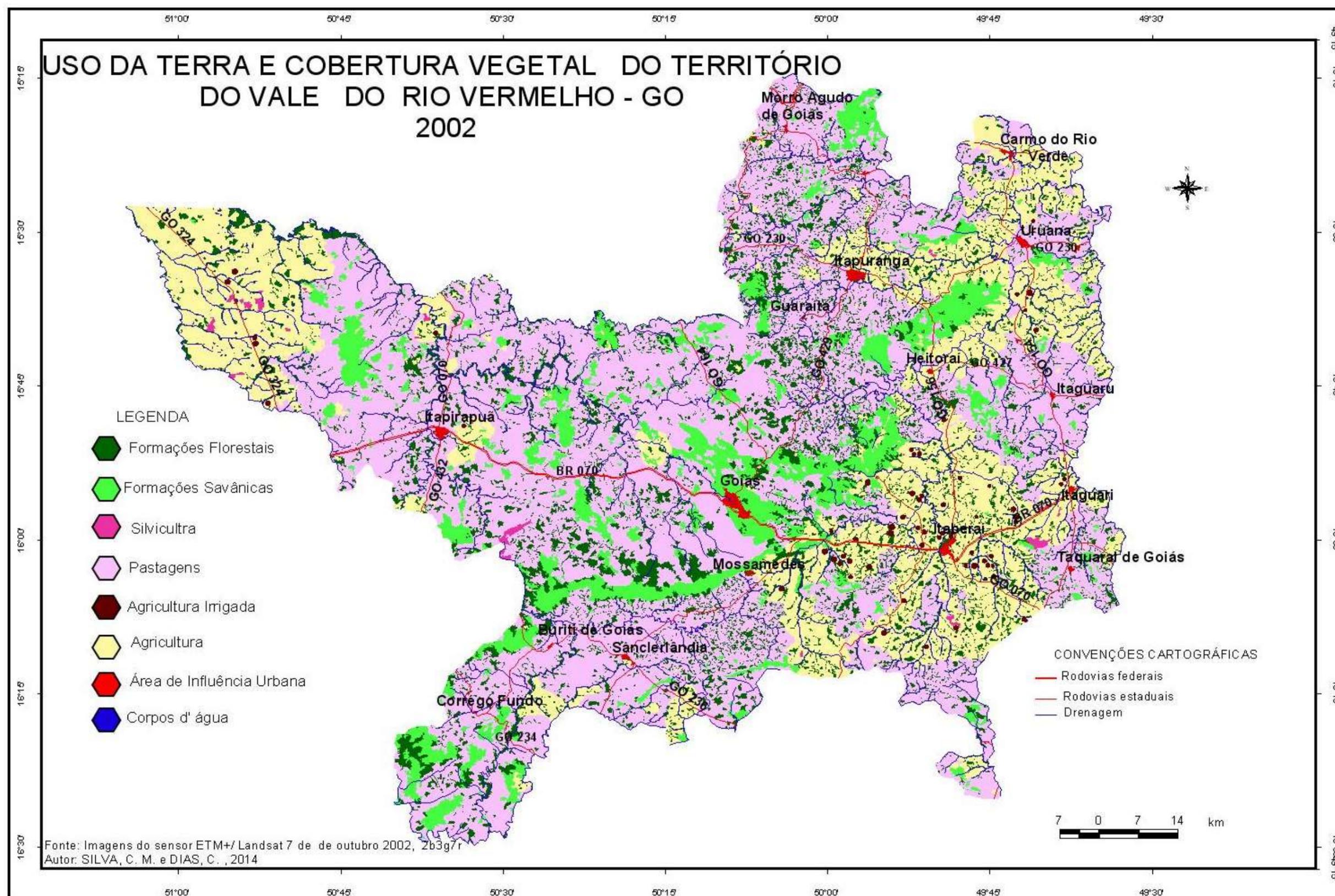
Utilizando a mesma classificação do TEF, o mapa do uso da terra e cobertura vegetal do TVRV (ver mapa 5) apresenta uma área desmatada de 75,2% do total, em 2002, com apenas 24,3% de cobertura vegetal natural e 0,5% ocupada pelos corpos d'água.⁵⁸

A Formação Florestal corresponde a 14,4 por cento, distribuída em pequenas manchas por todo o território, mesclando com a pastagem e agricultura por todo o Território. A maior extensão fica no município de Mossâmedes. Percebem-se também várias manchas de vegetação próximas aos cursos d'água, principalmente nas nascentes de córregos.

A Formação Savânica ocupa 10,4 por cento, possui uma extensão contínua na área central e se estende em direção ao sudoeste do TVRV. Segue a formação de Serras, principalmente a Serra Dourada, onde está localizado o Parque Estadual da Serra Dourada, que ocupa os municípios de Goiás, Mossâmedes e Buriti de Goiás. Segundo a Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Goiás⁵⁹, o parque foi criado em junho de 2003 e ocupa uma área de aproximadamente 30.000 hectares, ou seja, 2,5 por cento do território.

⁵⁸ Esse percentual de corpos d'água se refere ao período da seca. O volume da água no período chuvoso aumenta, inundando as margens dos cursos d'água. A imagem de satélite utilizada para o mapeamento data do período de seca e menos nuvem no céu. Ago./2002.

⁵⁹ Disponível em: <<https://www.google.com.br/#q=parque+estadual+da+serra+dourada>>. Acesso em: 28/fev./2014



Mapa 5 – Uso da Terra e Cobertura Vegetal do TVRV em 2002
 Elaboração: SILVA, C. M. e DIAS, C. 2014

A formação Savânica é formada, principalmente por vegetação rupestre (ver figura 08), ocupa 30 por cento do Parque Estadual da Serra Dourada e algumas machas em área de morros junto à pastagem. Esse tipo de vegetação é impróprio para a agricultura e a pecuária.



Figura 08 – Área de vegetação rupestre na Serra Dourada no município de Goiás.
Fonte: Fotografado em Visita técnica, mai./2010.

O Território Vale do Rio Vermelho é rico em rede de drenagem⁶⁰ e várias partes estão margeadas pela Formação Florestada e pela Formação Savânica, mas também há vários cursos d'água de onde a vegetação natural foi retirada.

As áreas de reflorestamento de espécies exóticas (eucalipto) em 2002 ocupavam um por cento do território, com uma área maior no município de Goiás e áreas menores nos municípios de Itapirapuã, Itaberaí e Taquaral de Goiás.

Em 2002, no município de Itaberaí, havia uma grande concentração de pivôs localizados ao longo dos cursos d'água, ao todo são 47 pivôs. Em todo o território, havia 64 pivôs. Esse número de pivôs concentrado em uma só área exerce uma forte pressão sobre os recursos hídricos, comprometendo a sustentabilidade futura dos cursos d'água.

A área com agricultura ocupa a porção leste e a porção noroeste, com algumas pequenas áreas dispersas pelo TVRV. Segundo Relatório do TVRV (2004), a principal

⁶⁰ Rede de Drenagem são sistemas naturais ou artificiais capazes de drenar água superficial, em geral proveniente das chuvas, são compostos de canais conectados entre si, e a esse conjunto de canais conectados. As redes de drenagens naturais são compostas por córregos e rios.

atividade agrícola é a soja e a cana-de-açúcar, mas Pereira⁶¹ afirma que, em 2002, vários pequenos agricultores plantavam arroz e feijão, mas agora a maioria deixou de plantar. Alguns arrendaram a terra para a indústria sucroalcooleira e outros aproveitaram o financiamento do PRONAF para investir no rebanho leiteiro.

Realizando um levantamento da área cultivada de arroz e feijão em 2002, foi possível comprovar a afirmação de Pereira. Todos os 16 municípios do TVRV produziam arroz. Em média, cada município plantava 500 hectares, com exceção do município de Itaberaí, onde o cultivo ocupava uma área de 5.500 hectares de arroz e 5.335 hectares de feijão, mas não em áreas contínuas. Toda a área plantada de arroz somava 13.650 hectares, ficando acima da área de cana-de-açúcar, que ocupava uma área de 11.560 hectares, e abaixo da soja com 18.166 hectares⁶². Toda a produção era realizada por pequenas propriedades familiares, que também criavam o gado leiteiro. Nove municípios cultivaram o feijão nesse período em uma área de 9.488 hectares, também cultivado pela agricultura familiar.

O mesmo levantamento realizado no ano de 2012 demonstra que a área de arroz e feijão foi reduzida. Nesse ano, a área de cultivo de arroz no Território foi de 3.620 hectares, uma redução de 75,4 por cento da área. A área de cultivo de feijão sofreu uma redução de 81,5 por cento. Por outro lado, a área de cana-de-açúcar aumentou 212 por cento.

O crescimento do cultivo de cana-de-açúcar provoca significativas alterações no meio biótico e físico. Os impactos no meio biótico estão relacionados à retirada da cobertura vegetal, que altera o ambiente ocupado pela fauna e pela flora, provocando a redução e a perda da biodiversidade, em função do desmatamento e da implantação da monocultura, principalmente porque as áreas de cultivo de cana-de-açúcar ocupam grandes extensões. Os impactos mais significativos no meio físico são: a poluição das águas superficiais e subterrâneas e do solo devido ao uso intensivo de fertilizantes e defensivos agrícolas; a erosão do solo provoca assoreamento dos corpos d'água; a produção de fuligem, entre outros poluentes, devido à queima da palha da cana para a colheita.

Outro impacto ao meio ambiente proveniente do processo industrial da cana-de-açúcar é a utilização intensiva de água para o processamento industrial. Segundo Sales⁶³, o processamento da cana-de-açúcar gera um forte odor na fase de fermentação e destilação do caldo para a produção de álcool.

⁶¹ José Pereira, ex-presidente da Associação de Agricultores Familiares, em entrevista realizada em jun./2013.

⁶² Dados da área plantada em 2002, encontrados no Instituto Mauro Borges.

⁶³ Morador das proximidades da Indústria sucroalcooleira da cidade de Carmo do Rio Verde. Informação colhida em conversa informal.

Além dos impactos ao meio biótico e físico, a monocultura da cana-de-açúcar auxilia na formação de latifúndio, na concentração de renda e nas péssimas condições de trabalho do cortador de cana.

A área ocupada com a pastagem representa 50,5 por cento do território, e ocupa a área central, norte e sudoeste do Território. Em meio à pastagem, há pequenas manchas esparsas de formação florestal e manchas mais densas de formação savânica.

A fim de observar se, com a criação dos territórios, houve alteração na forma de ocupação da terra, foi realizado o mapeamento dos territórios no ano de 2012. A análise será apresentada a seguir.

3.2.2 Diagnóstico do uso da terra e cobertura vegetal ano de 2012 no TEF

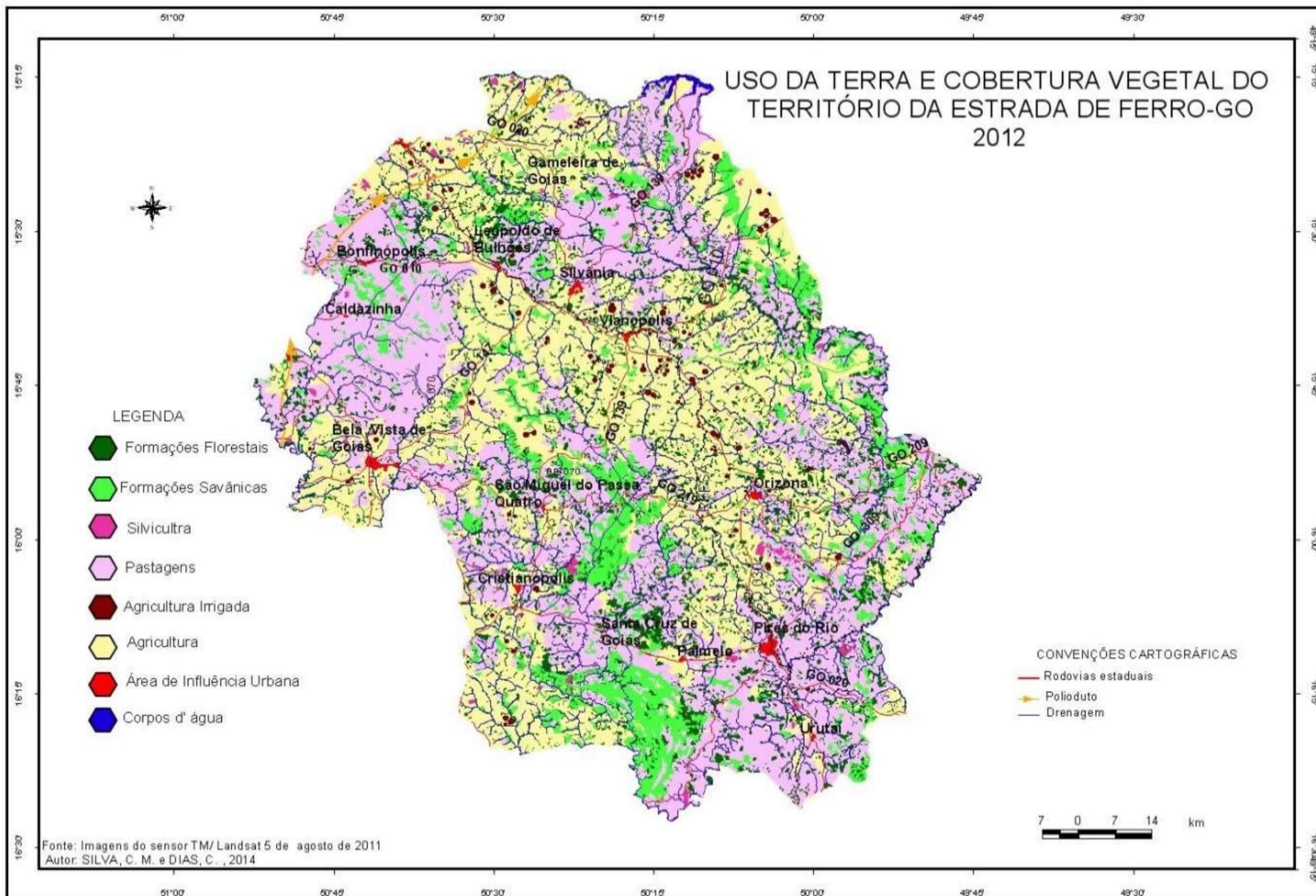
Em relação ao uso da terra e cobertura vegetal no Território Estrada de ferro em 2012 (ver mapa 6), houve alterações em todas as classificações. Por exemplo, a área urbana aumentou de 0,34% para 0,36% do total, mas não muito perceptível no mapa. Mesmo que o crescimento das cidades não tenha sido muito significativo, provocou alguns impactos ambientais. Áreas foram desmatadas para a criação de novos loteamentos devido às construções, limpeza de terrenos, construções de ruas, avenidas e rodovias sem acompanhamento técnico, várias erosões surgiram e houve assoreamento dos cursos d'água. Em Pires do Rio, a maior cidade do TEF, foram identificados 132 pontos de erosão na área urbana. Além do desmatamento, várias nascentes foram aterradas para a ampliação da área urbana, outras afogadas com a construção de lagos. Em Cristianópolis, por exemplo, 85 nascentes foram afogadas e o curso do córrego alterado para a criação do lago⁶⁴.

A área de corpos d'água também aumentou, devido à construção da usina hidroelétrica de Corumbá III, em 2007. O eixo da barragem localiza-se no rio Corumbá, no trecho denominado bacia do Alto Corumbá, que se estende desde as suas nascentes até a foz do rio Bartolomeu, no município de Luziânia. A coordenada do eixo da barragem é de 16° 42' de latitude sul e 48° 08' de longitude W de Greenwich, fica ao Norte do Território.

A Usina hidrelétrica de Corumbá III criou um reservatório cujo volume de água acumulada será de 972,1 milhões de metros cúbicos e um curso de 62 km^{2,65}

⁶⁴ Pesquisa realizada em 2011 pelo grupo de Pesquisa Sociedade e Ambiente da UEG-UnU de Pires do Rio.

⁶⁵ Pesquisa realizada em 2007 pela própria autora.



Mapa 6 – Uso da Terra e Cobertura Vegetal do TEF em 2012
 Elaboração: SILVA, C. M. e DIAS, C. 2014

O AHE CORUMBÁ III destina-se à geração de energia elétrica com 93,6 mega watts de potência, a energia elétrica será fornecida à cidade de Brasília, mais precisamente a região administrativa.

A construção de Corumbá III provocou inúmeros impactos negativos como: desmatamento prévio da área inundada; deslocamento da população ribeirinha; mudança no fluxo dos sedimentos e no volume de água do rio, bem como um provável assoreamento da represa, comprometendo sua capacidade geradora; inundação de sítios arqueológicos; perda do solo agricultável, da vegetação nativa e do *habitat* natural.

Foram desapropriadas 332 famílias, que tiveram suas propriedades inundadas, um total de 37.516 hectares. Segundo Soares, a maioria das famílias desapropriadas recebera uma indenização que não cobre as benfeitorias e a construção de uma nova sede, para aqueles não tiveram toda a sua propriedade inundada. Foram 98 famílias que perderam toda a propriedade e a indenização só cobriu o valor da terra. A maioria dessas famílias se dedicava à pecuária leiteira.⁶⁶

A área de pastagem aumentou 3,5 por cento, devido ao aumento do número de vacas leiteiras e ao aumento na produção de leite, como mencionado no capítulo anterior. A maior parte da ampliação de área de pastagem ocorreu em áreas antes cobertas com vegetação natural.

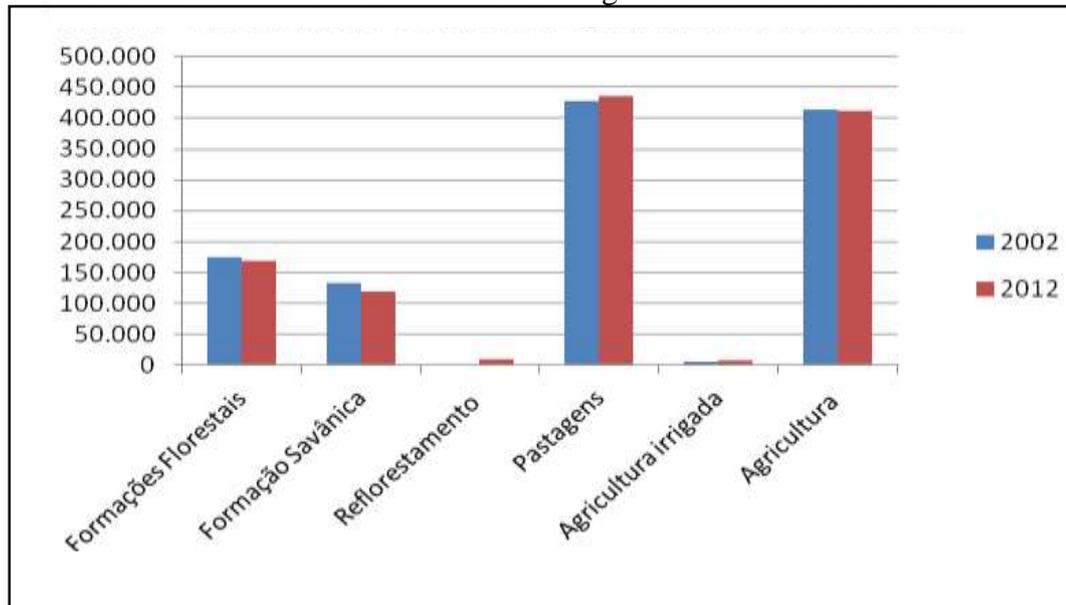
A área agrícola praticamente não sofreu alteração, mas a área irrigada passou de 5.000 hectares em 2002, para 8.283 em 2012. Nesse período, foram instalados mais 48 pivôs, o que aumenta ainda mais a pressão sobre os corpos d'água.

No período de 10 anos, o TEF registrou um desmatamento de 1,7 por cento do Território. Houve uma redução na formação florestal de 0,6 por cento e na formação savânica de 1,1 por cento. Já a área de reflorestamento de espécies exóticas (eucalipto) registrou um aumento da área em 1.246,5 por cento, ou seja, de 745,9 hectares para 10.043,8 hectares.

O mapeamento mostra que, em dez anos, o TEF mantém o mesmo padrão de uso da Terra. As ações do PDTRS do TEF, que serão apontadas posteriormente, contribuíram para a ampliação da produção leiteira, com isso, a perda da biodiversidade continua à medida que continua o processo de desmatamento. Nenhuma unidade de preservação foi criada para garantir a reprodução da fauna e da flora do Cerrado.

A dinâmica do uso da terra e da cobertura vegetal no período de 2002 a 2012 no TEF pode ser mais bem visualizada no gráfico 12.

⁶⁶ Retirado do Relatório de Pesquisa de 2007. José Soares entrevista realizada em 13 de agosto de 2007.

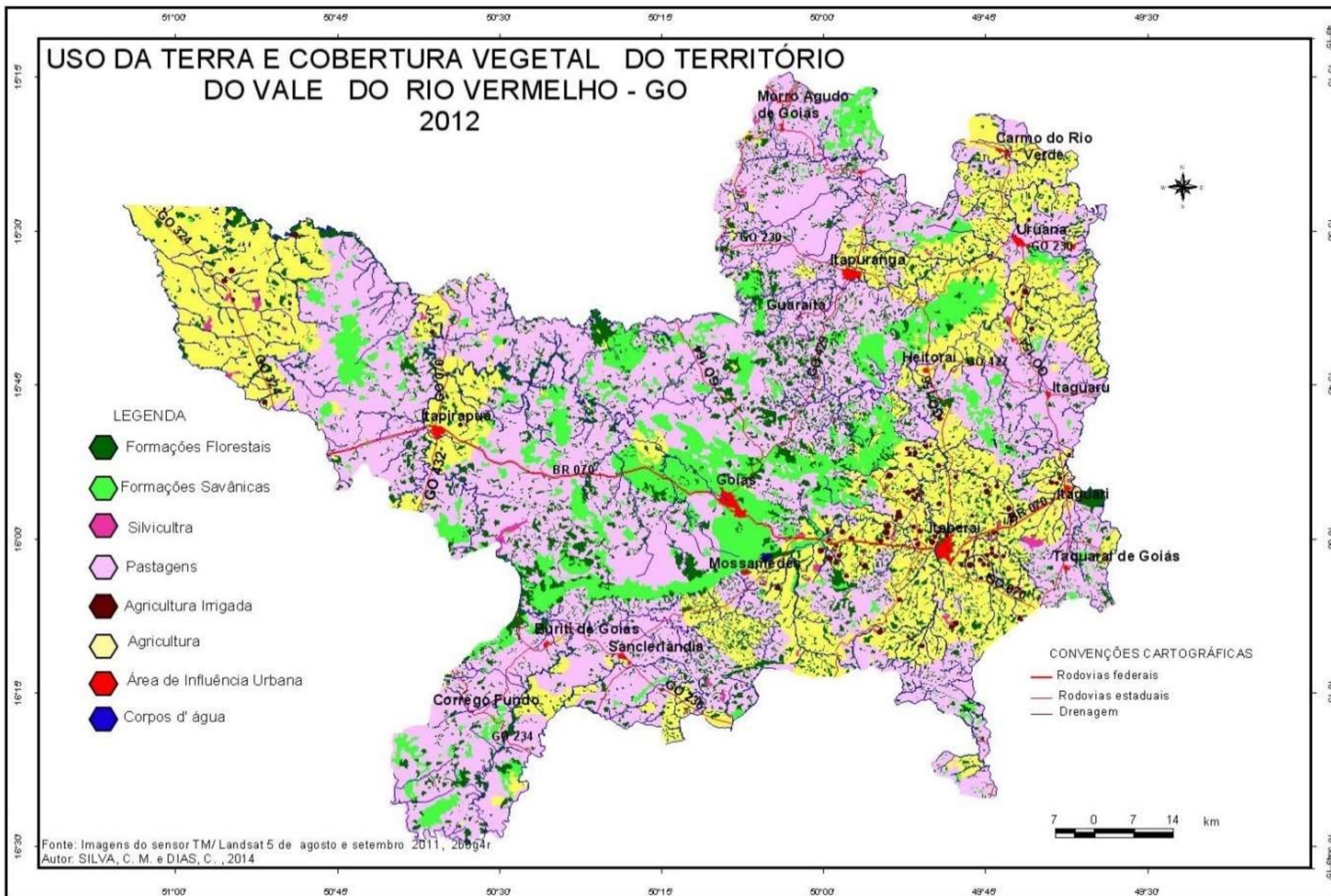
Gráfico 12– Uso da terra e Cobertura Vegetal em 2002 e 2012 do TEF.

Fonte: Imagem do Sensor: TM/ landsat 5 de ago.2012.
Elaboração própria em 09/mar.2014.

Observa-se que, de 2002 a 2012, as alterações no uso da Terra e na cobertura vegetal foram mínimas. O reflorestamento que aparece no gráfico resulta da ampliação da área de plantação de eucalipto. A vegetação natural de formação florestal e de formação savânica diminuiu, isso significa que a criação do TEF não foi capaz de parar o processo de desmatamento e de garantir a conservação da biodiversidade, considerando que essas eram propostas da política de criação dos Territórios.

3.2.3 Diagnóstico do uso da terra e cobertura vegetal ano de 2012 no TVRV

O uso da terra e a cobertura vegetal no Território Vale do Rio Vermelho em 2012 (ver mapa 7) mostra que não houve desmatamento no período de 2002 a 2012. Pelo contrário, houve um processo de regeneração da vegetação em uma área de 13.430,5 hectares. A maior parte aparece no entorno da Serra Dourada, nos municípios de Goiás, Mossâmedes e Buriti de Goiás. Com a criação da Unidade de Conservação do Parque Estadual da Serra Dourada e a delimitação da área do parque, áreas antes destinadas à pecuária se regeneraram, principalmente à formação savânica.



Mapa 7 – Uso da Terra e Cobertura Vegetal do TVRV em 2012
 Elaboração: SILVA, C. M. e DIAS, C. 2014.

A área agrícola aumentou em 1,7 por cento, devido à expansão do cultivo da cana-de-açúcar – como já foi mencionado anteriormente, a cana-de-açúcar passou a ocupar áreas onde antes se cultivavam arroz e feijão. A área irrigada também aumentou em 457,6 hectares, com a instalação de 46 novos pivôs. Só no município de Itaberaí, foram instalados 18 novos pivôs, que somados aos 47 que ali já existiam, passaram a somar um total de 65, um número considerado alto para os corpos d'água locais, o que pode causar uma redução na vazão de água de uma microbacia. Com a redução do volume de água, reduz a biodiversidade aquática não só da microbacia, mas da rede de drenagem. No período de seca, no qual o consumo de água é maior, pode trazer transtornos à população que pode sofrer com a falta de água.

Segundo Flores⁶⁷, no período de seca, é comum faltar água constantemente, “geralmente fica o dia inteiro sem água e só retorna a noite”, diz ele. Quando os moradores reclamam sobre a falta de água, são-lhes apresentadas justificativas relacionadas à falta de chuva. Porém, a situação é diferente ao percorrer as rodovias, onde é possível ver os pivôs irrigando as lavouras, com água em abundância (figura 09).



Figura 09 – Área de irrigação próxima à rodovia BR 070 no município de Itaberaí/GO.
Fonte: Fotografado por Flores em 17/set./2013.

⁶⁷ Ana Maria Flores, moradora de Itaberaí, em conversa informal realizada em 16 de setembro de 2013 via Facebook.

A área ocupada por pastagem reduziu em 3,2 por cento no período de 2002 a 2012. Um dos motivos foi a redução no número de vacas leiteiras e, conseqüentemente, redução da área de pastagem. Além disso, áreas próximas à Serra Dourada foram inseridas à área do Parque Estadual da Serra Dourada quando ele foi criado, em 2003, e alguns proprietários de Terra arrendaram parte de suas propriedades aos produtores de cana-de-açúcar. Mesmo com a redução da pastagem e com a redução do número de vacas leiteiras, não houve redução da produção de leite, como foi apresentado no capítulo 2. Houve um investimento em melhoramento genético e manuseio do rebanho e os produtores passaram a utilizar a alimentação do rebanho semiextensivo.

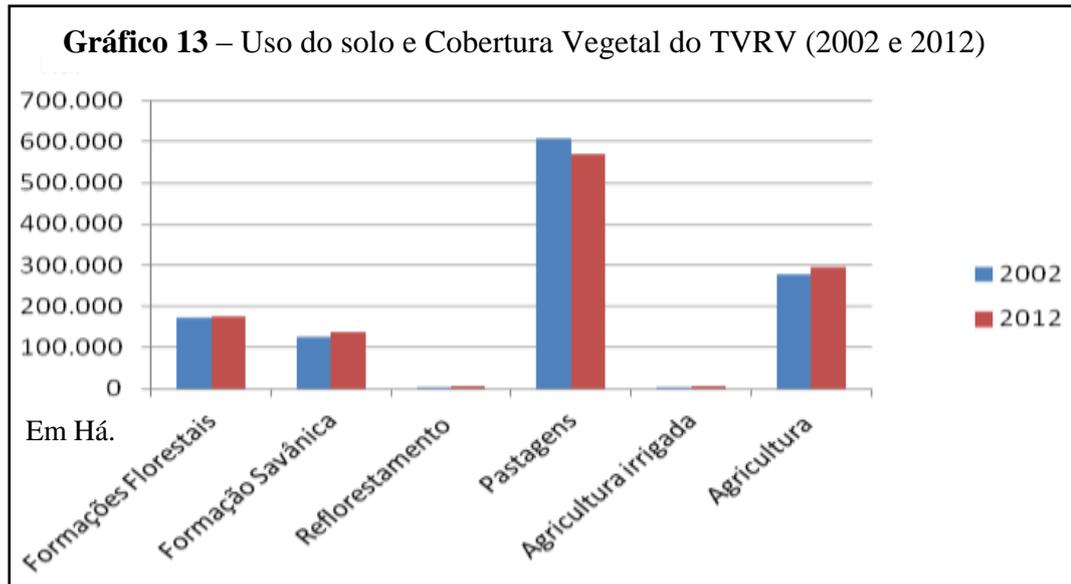
Martins Jr.⁶⁸ afirma que a expansão do cultivo de cana-de-açúcar para atender à demanda por matéria-prima pelas destilarias está impulsionando o valor de arrendamento da terra, principalmente nas áreas próximas às unidades industriais, onde é possível utilizar a vinhaça das destilarias para a adubação das lavouras. O setor sucro energético tem concentrado a terra com a expansão canavieira, mas a concentração fundiária não se deu exclusivamente por meio da compra de terras, e sim pelo arrendamento, que, devido à rentabilidade, tem atraído muitos pecuaristas.

Com o mapeamento, é possível perceber que houve expansão da área urbana no TVRV. Em 2002, a área urbana correspondia a 4.479,5 hectares e, em 2012, ocupava 5.000 hectares. Itaberaí foi a cidade com maior expansão urbana.

A área de reflorestamento com espécie exótica também expandiu. Em 2002, ocupava 3.327 hectares e, em 2012, passou a ocupar 5.646,3 hectares. As áreas extensas estão nos municípios de Goiás, Itapirapuã e Taquaral de Goiás. E as áreas menores em Morro Agudo de Goiás, Sanclerlândia, Mossâmedes e Itaberaí.

A dinâmica do uso da terra e da cobertura vegetal do TVRV no período de 2002 a 2012 pode ser mais bem visualizada no gráfico 13.

⁶⁸ José Martins Jr., consultor de agronegócio, entrevista em 22/fev./2014.



Fonte: Imagem do Sensor: TM/ landsat 5 de ago.2012. Cálculo de área, software ArcWiew GIS 3.2 extensão fundiária. Elaboração própria em 09/mar.2014.

O mapeamento da área do TEF mostrou que uma das propostas do PDTRS – preservar a biodiversidade –, no período de dez anos, não foi alcançada. O desmatamento continuou, nenhuma unidade de conservação foi criada e as matas ciliares na maior parte dos corpos d’água não foram preservadas (ver figura 10). Os produtores, para o agronegócio patronal, desmatam até as margens dos córregos e rios, a fim de aproveitarem o solo para o cultivo. As áreas irrigadas, em sua maioria, estão o mais próximo possível do curso d’água para diminuir os custos com transporte de água.



Figura 10 – Área irrigada nas margens do Rio do Peixe, no TEF.
Fonte: Arquivo Digital Cartográfico, DIAS, C. set./2011.

Não só o produtor patronal, com a prática agrícola, é responsável pelo desmatamento das matas ciliares das margens dos corpos d'água, o produtor familiar que pratica a pecuária também retira a mata até as margens do curso d'água (ver figura 11).



Figura 11 – Pastagem dentro das margens do Ribeirão Maratá.

Fonte: Trabalho de Campo realizado em 15/06/2011.

Autor: DIAS, Cristiane.

A vegetação natural protege o solo de várias formas, por exemplo, evita que as fortes chuvas carreguem os nutrientes do solo, levando junto muitos detritos que são depositados nos fundos dos rios, comprometendo a sua profundidade, como pode ser observado na figura 12. O Ribeirão Maratá, nesse trecho, está totalmente assoreado e a mata ciliar foi retirada.

As matas ciliares exercem importante papel na proteção dos cursos d'água contra o assoreamento, o desbarrancamento, a deformação das margens dos cursos d'água, a contaminação com defensivos agrícolas e compactação do solo pela pecuária, além de, em muitos casos, se constituírem nos únicos remanescentes florestais das propriedades rurais sendo, portanto, essenciais para a conservação também da fauna. O peixe desaparece por falta de boas sombras, alimentos propiciados pela mata ciliar e assoreamento.

O TVRV, com a criação da unidade de preservação na Serra Dourada, manteve os meios bióticos e promoveu a regeneração do Cerrado, de forma que este pode recuperar a sua

dinâmica original. No entanto, a preservação da biodiversidade só ocorreu na unidade de preservação, em outras partes do Território, a agricultura e a pecuária mantêm os mesmos padrões do TEF. O Cerrado não está sendo preservado, o que compromete a sustentabilidade da biodiversidade.

Em pesquisa *in loco*, constatou-se também a ausência de gerenciamento dos usos múltiplos dos recursos hídricos por parte dos órgãos do controle ambiental, bem como os conhecimentos sobre as questões ambientais por parte dos produtores familiares nos municípios estudados, isso contribui para o crescimento dos impactos ambientais negativos encontrados. Quanto aos produtores patronais, não foi possível entrevistá-los, pois eles não residem nos municípios do TEF e alguns dos que foram contatados alegaram não ter tempo disponível para uma entrevista. Um engenheiro agrônomo⁶⁹, que não quis ser identificado, afirmou que o dono da empresa agrícola conhece os impactos, mas a maior preocupação é com a produtividade.

No próximo capítulo, serão apresentadas as ações desenvolvidas pelos territórios para alcançar o desenvolvimento sustentável e como funciona a gestão participativa na gestão dos territórios.

⁶⁹ Engenheiro agrônomo em uma empresa agrícola no município de Vianópolis. Entrevista realizada em 16/jun./2013.

CAPÍTULO 4

GOVERNANÇA, A GESTÃO PARTICIPATIVA NOS TERRITÓRIOS RURAIS E A EFICÁCIA DO PDTRS NOS TERRITÓRIOS ESTRADA DE FERRO E VALE DO RIO VERMELHO

O aspecto mais inovador na discussão de desenvolvimento rural a partir do foco territorial é a análise dos mecanismos de governança. A proposta é que a governança promova a descentralização das atividades governamentais e amplie a relação entre o Estado e a sociedade. E que também crie novos espaços para participação de novos atores, principalmente os movimentos e organizações sociais, viabilizando o surgimento de novas práticas de interlocução entre o Estado e a sociedade. Assim a governança está relacionada à capacidade de gerar respostas administrativas às demandas sociais. No entanto, não se configura apenas no aparato estatal, mas sim ao incorporar todas as capacidades desenvolvidas por todas as representações sociais.

O envolvimento da sociedade possibilita aos atores sociais e agentes econômicos incorporarem a sabedoria e o conhecimento popular e empresarial na formulação das respostas e nos mecanismos de implementação de ações que buscam a resolução de problemas e a melhoria da qualidade de vida do território. Mas as relações entre diversos atores acabam por esbarrar nos interesses individuais. Esse processo de relacionamento envolve negociações, mas também intermediações, trocas concessões, estabelecendo relações de poder.

Raffestin (1993) afirma que o campo de poder leva em conta a atuação do mesmo sobre o campo abrangente, visto que, há uma relação de custo benefício, ou seja, para cada ação de poder temos um custo e um benefício tanto para ações negativas, quanto para ações positivas, no entanto nem todas essas ações se realizam. O autor afirma que há uma infinidade de campos de poder num sistema social em razão da multiplicidade de relações possíveis, de fato só algumas se realizam.

As relações de poder aparecem como um conteúdo dentro dos Territórios Rurais, criando um campo de atuações diferenciadas. A formação de determinados grupos que articula relações de poder pode fazer com que estes fortaleçam ou fragilizem as estratégias e ações para o desenvolvimento rural sustentável. Dessa forma, a relação que estimula o poder é definida pela relação social e pelo posicionamento de atores sociais na resolução de seus objetivos no território. As relações de poder que se estruturam dentro do território acabam por interferir na gestão do mesmo.

Entender a natureza do poder e como as relações de poder se formam, quais seus interesses e que impactos elas causarão, é uma tarefa à qual os gestores precisam se ater para que possa tentar gerir esses interesses da melhor maneira possível e possa criar canais de participação da sociedade na elaboração de projetos para tentar conter as diferenças sociais e promover uma gestão democrática.

Os obstáculos existentes para a articulação de políticas e a construção de estratégias de desenvolvimento só podem ser superados através de uma governança democrática.

Arns (2012) afirma que a governança democrática é dependente da existência no território de um capital humano desenvolvido (informação, conhecimento e capacidade de processar informação) e uma boa capacidade associativa do tecido social (uma das características do capital social). Para fortalecer a governança democrática, é necessário apoiar o fortalecimento do capital humano e social para estabelecer as condições de um processo de negociação e de gerar sinergias em torno de projetos comuns que contribuam com o desenvolvimento do território. Se o capital social é resultado do acúmulo histórico das práticas associativas, pode-se afirmar que a ausência destas práticas, ou a incapacidade de estabelecer práticas associativas, favorecem o estabelecimento de relações clientelistas, paternalistas, fundadas em relações de poder assimétricas, hierárquicas e verticais, com a consequente distribuição desigual das riquezas do território, favorecendo grupos e segmentos sociais e excluindo outros. A governança democrática territorial depende de um ambiente institucional adequado e de espaços legitimados nos quais a concertação público/privado se processa. No entanto, a consolidação destes ambientes institucionais nas quais a governança democrática se processa no território, necessita para o seu funcionamento, de um ambiente institucional adequado que possa orientar a ação dos atores dentro destas instâncias

Delgado e Leite (2010) afirmam que o processo de governança e gestão social carrega dois aspectos que precisam ser mais bem examinados, no que se refere aos limites e alcances das políticas de desenvolvimento territorial: 1) é preciso pensar sob qual arranjo institucional a experiência de gestão se desenvolve. Se as ações desenvolvidas enfatizam a política territorial como uma política de combate à pobreza. 2) de que forma foram mobilizados os atores e escolhidos os segmentos sociais participantes. Os autores apontam para a necessidade da descentralização do processo decisório e a capacidade de proposição, implementação e acompanhamento de políticas de desenvolvimento de forma compartilhada entre estado, organizações sociais e agentes econômicos. Pode ainda agregar novos adjetivos ao conceito de governança democrática e com isto evidenciar que se busca, através da

governança a vivência de novos valores, mas estes só adquirem validade quando se expressam em novas práticas.

Essas novas práticas só podem ser instituídas se houver diálogo entre estado, sociedade civil e os agentes do mercado. Esse diálogo exige uma nova prática política por parte de cada ator envolvido e principalmente uma participação ativa de todos os envolvidos.

4.1 A Gestão Participativa para o Desenvolvimento Territorial: uma proposta da SDT/MDA

A política do MDA, para garantir a integração e envolvimento dos atores sociais e a identidade do território, prevê a participação popular a partir de uma ou mais instâncias de abrangência regional. Surgem, então, diversos espaços institucionais de participação social nos territórios rurais de forma a envolver os atores sociais na dinâmica de gestão das políticas e do desenvolvimento do território. A gestão social do território implica que os atores tenham espaço para expressar opiniões e sugestões, que participem diretamente das diversas iniciativas, colaborando assim com as propostas e estratégias de desenvolvimento.

A Secretaria do Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário entende por gestão social certa maneira de gerir assuntos públicos, nesse caso, em particular, as políticas e iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento das áreas rurais. Para que ela ocorra de maneira eficaz, deve se apoiar em sistemas descentralizados, baseados em forte participação, com maior fluidez e densidade de informação, de estabelecimento de parcerias e de articulações em rede. Em desenvolvimento territorial, isso requer a construção de pactos de sociais, isto é, de formas de articulação social entre os diversos agentes locais, públicos e privados, o detalhamento do pacto em um plano de desenvolvimento negociado, a construção de institucionalidades que representem espaços de compartilhamento do poder e das responsabilidades e, finalmente, mecanismos de controle social sobre as ações previstas no plano.⁷⁰

Segundo a proposta da MDA/CONDRAF, a gestão social do desenvolvimento deve ser continuamente estimulada como forma de garantir a transparência e a eficácia das políticas. Assim, a gestão social precisa desenvolver capacidades de negociação, de regulação, de articulação e de complementação das iniciativas locais com as ações do Estado, das

⁷⁰ Ver MDA/SDT Referências para Gestão Social. **Documento Institucional Nº. 3, 2005**. Disponível para download em: <https://www.academia.edu/5033307/Doc._Institucional_N_3_SDT_CONDRAF_>.

organizações sociais, dos empresários e com os mercados, estabelecendo sinergias, no sentido de fortalecer a agricultura familiar como pilar básico do programa de desenvolvimento rural sustentável. É necessário garantir espaços para atuação política dos atores sociais nas políticas públicas. Para tanto, as institucionalidades (criadas e/ou em construção) devem aprofundar, ao máximo, a democratização da gestão pela participação efetiva dos agricultores(as) familiares, da população tradicional e de suas formas de representação no âmbito local, de forma a produzir um ambiente institucional que dê amparo à implementação das políticas de desenvolvimento rural sustentável.⁷¹

Do ponto de vista da participação, verifica-se que após a Constituição Federal de 1988, ocorreu uma grande expansão de conselhos municipais e estaduais, em diferentes setores, como educação, saúde, juventude, desenvolvimento rural, entre outros, com o objetivo de criar canais de participação dos diferentes atores sociais envolvidos na definição e implementação de políticas públicas.

Para garantir a democratização da gestão participativa dos Territórios, o MDA, em 2003, ao iniciar o processo de conformação de territórios rurais, cria órgãos colegiados como a Comissão de Instalação das Ações Territoriais (CIAT) e o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) e incentiva a formação e o fortalecimento dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural (CEDRs) e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs), com o intuito de fortalecer a participação dos atores sociais na elaboração e execução das políticas, de modo a combater a pobreza rural e garantir melhores condições de vida na agricultura.

Para atingir esse intuito, o MDA se apoia em três eixos estratégicos e que orientam e organizam as ações da SDT. São eles: 1) a organização e o fortalecimento dos atores sociais envolvidos na dinâmica territorial como prática para fortalecer o tecido social, garantindo empoderamento e autonomia às comunidades no processo de gestão do desenvolvimento; 2) adoção de princípios e práticas de gestão social, como forma de nortear e orientar procedimentos que estimulem ações voltadas à gestão social e a concretização de espaços que possam garantir a participação, a transparência e o envolvimento dos atores nos planos territoriais por eles elaborados; 3) promoção da implementação e integração de políticas públicas, a convergência entre estas políticas e o diálogo na efetivação da integração entre ações

⁷¹ Ver MDA/CONDRAF - **Diretrizes para o Desenvolvimento Rural Sustentável**. 2006. Disponível para download em: <portal.mda.gov.br/portal/sdt/institucional/Diretrizes>.

dos municípios, território, estado e nação, sob uma perspectiva vertical e a integração entre órgãos e entidades que atuam no mesmo nível sob uma perspectiva horizontal.⁷²

Esses eixos objetivam orientar o conjunto de ações a serem desenvolvidas nos territórios e oferecer apoio para o bom desempenho de seus órgãos colegiados (CIAT, CODETER, CEDR, CMDR), diante da necessidade colocada pelo MDA de criar condições de diálogo entre os atores do território e, a partir daí, centrar em ações que possam colocar em prática a gestão necessária para garantir a integração de determinadas políticas, seja no âmbito municipal, estadual ou federal. Uma iniciativa integradora é a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável, por envolver os diversos atores dos territórios e superar os limites setoriais.

Nesse processo de gestão focalizado sob a abordagem territorial, o MDA prevê a necessária articulação social (em rede) entre os diversos agentes (públicos e privados) e a descentralização das decisões e a constituição de institucionalidades de compartilhamento de responsabilidades e poder. Sob esse olhar se focaliza a participação dos atores sociais em todas as etapas que vão desde as mobilizações até o acompanhamento e controle das ações elaboradas e acordadas mutuamente sobre as necessidades do Território.

A base pedagógica das estratégias de apoio ao desenvolvimento territorial é inspirada no trabalho de Kuster, Hermans & Arns (2004) e consiste em estimular a participação na gestão social, promovendo a superação de processos assistencialistas pelo diálogo, sendo os objetivos, os produtos e os resultados estabelecidos e compartilhados pela coletividade. Participar da gestão é, principalmente, contribuir para o processo de decisão sobre as questões estratégicas do desenvolvimento, pois é nele que o indivíduo reforça sua autoestima, posicionando-se como sujeito, vivenciando uma dimensão essencial da cidadania.

Segundo esses autores, os processos participativos têm como característica fundamental a reflexão sobre a prática social, pois é a partir dela que indivíduos, organizações e comunidades adquirem novos conhecimentos válidos sobre sua realidade e desenvolvem capacidades de transformá-la. Ao vivenciar o processo de gestão social do território, um conjunto de relações e interações ocorre entre homens, mulheres, artesãos, agricultores familiares, empresários, jovens, estudantes, prestadores de serviços, funcionários públicos, pessoas e grupos sociais não organizados, e desses com o trabalho produtivo. As interações geram condições para uma relação dialógica entre os sujeitos do processo de desenvolvimento, a partir da qual se conhece a situação presente e futura, a visão de mundo, a

⁷² Ver MDA. **Plano de Desenvolvimento Territorial Rural. Brasília**. Documento, 2003. Disponível para download em: <sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio026.pdf>.

revisão de valores, o nível de crítica, as tradições e a cultura das pessoas e dos atores sociais, possibilitando uma reflexão e uma transformação significativa.

O MDA concebe, ainda, o que chama de ciclo da gestão social do desenvolvimento territorial. Esse ciclo é encarado como um processo, nada linear, mas contínuo e retroalimentador, que conta em todas as suas etapas com o envolvimento dos atores sociais (não-governamentais e governamentais) no acompanhamento e na avaliação dos seus objetivos e resultados alcançados. O ciclo envolve a sensibilização e a mobilização, passa pelo planejamento participativo e pelo diagnóstico coletivo das potencialidades e dos desafios envolvidos, dando base para traçar objetivos, diretrizes, princípios, programas e projetos. O ciclo engloba posteriormente a articulação das políticas públicas e alguns instrumentos para dar andamento aos planos elaborados, como o fortalecimento dos arranjos institucionais e a divisão de atribuições e tarefas. Por fim, tem-se a avaliação e o monitoramento das atividades, momento no qual se concebe espaço para a revisão e readequação dos planos, a socialização das informações e a avaliação dos resultados alcançados.

Na concepção da SDT/MDA, independentemente de onde esse ciclo se inicie, o importante é que se cumpram os macros-processos nele contidos: Planejamento, Organização, Direção e Controle (social). Para enfrentar essas questões, foram propostas as seguintes diretrizes⁷³, como estratégia de organização social e participação política para a construção do projeto de um desenvolvimento sustentável para o Brasil rural:

- criar instrumentos institucionais e jurídicos que promovam a descentralização dos processos de tomada de decisões, inclusive orçamentárias, e a democratização dos espaços de gestão e controle social, com base na efetiva participação política dos diferentes atores sociais, das diversas esferas (municipal, territorial, estadual e nacional);
- fortalecer e ampliar a presença dos vários segmentos das populações rurais na formulação, implementação e gestão das políticas públicas em todos os níveis, por meio de instrumentos institucionais de controle social;
- ampliar a participação das trabalhadoras rurais nos espaços de elaboração, gestão e avaliação das políticas públicas;
- garantir, por parte dos gestores públicos, a participação política, o respeito e o reconhecimento das organizações da sociedade, como atores e interlocutores legítimos nos processos de gestão de políticas públicas;

⁷³ Ver MDA/CONDRAF - **Diretrizes para o Desenvolvimento Rural Sustentável**. 2006. Disponível para download em: <portal.mda.gov.br/portal/sdt/institucional/Diretrizes>.

- estimular a implementação de políticas e programas que superem a fragmentação e setorialização das práticas institucionais, enfatizando o planejamento e a articulação interinstitucional das ações do Estado;
- valorizar os territórios na construção de pactos sociais que ampliem a capacidade de negociação, articulação e realização de iniciativas promotoras de uma estratégia sustentável de desenvolvimento que favoreça os atores sociais interessados nessa ação;
- incentivar a construção de arranjos institucionais que assegurem a participação democrática de representantes de colegiados territoriais e segmentos sociais nos processos de tomadas de decisão e espaços de gestão e controle das políticas públicas;
- criar mecanismos de fortalecimento do papel político e social dos conselhos, fóruns e consórcios em seus diferentes níveis de atuação, como espaços de formulação, definição e gestão democrática de diretrizes políticas para o desenvolvimento sustentável do Brasil rural;
- incentivar os colegiados a criarem mecanismos que atuem na gestão de conflitos ambientais e socioculturais no meio rural;
- garantir a paridade entre homens e mulheres na composição dos colegiados de desenvolvimento rural sustentável;
- criar e fortalecer instrumentos institucionais e jurídicos que garantam a participação da juventude rural nos conselhos, fóruns, consórcios, em nível municipal, territorial, estadual e nacional, bem como na formulação e implementação das políticas públicas de inclusão social, econômica, ambiental e cultural;
- criar mecanismos ou processos de capacitação para os diversos segmentos da sociedade para uma melhor participação nas políticas públicas, no planejamento, acompanhamento, monitoramento, avaliação dos resultados e seus impactos, incluindo os aspectos da gestão orçamentária e financeira dos programas voltados ao desenvolvimento sustentável;
- garantir a inclusão das questões de gênero nas políticas de formação e de fortalecimento das redes de órgãos colegiados de desenvolvimento rural sustentável;
- fomentar e apoiar diferentes formas de cooperação socioeconômica e política, reconhecendo as diversas iniciativas de desenvolvimento rural sustentável implementada pela sociedade.

Essas diretrizes objetivam orientar os colegiados territoriais a criarem espaços públicos de caráter participativo que se consolidam no âmbito da gestão social dos territórios rurais. Esses espaços devem oportunizar o diálogo, a negociação, a aprendizagem, a transparência e a democracia necessária para promover o desenvolvimento territorial.

O Colegiado Territorial é uma instância política de deliberação sobre o processo de desenvolvimento rural sustentável do território. É antes de tudo um espaço de participação social, de representação, articulação e harmonização política que permite a vivência da gestão social de políticas públicas, mas ele não substitui o papel das outras instituições do território, como por exemplo, das prefeituras. O Colegiado Territorial (CODETER) é responsável pelo processo de mobilização e formação de agentes de desenvolvimento, elabora e gere o PTDRS, principal instrumento de gestão social e articulação das políticas públicas, apoio aos projetos que devem estar de acordo com o PTDRS. Isso deve acontecer através do desenvolvimento da gestão participativa.

A seguir, apresentar-se-á a organização administrativa nos TEF e TVRV e como ocorre o processo de gestão participativa, as ações desenvolvidas pelos Conselhos desses territórios.

4.2 A Organização Administrativa nos TEF e TVRV

A organização administrativa nos Territórios compõe-se de instituições públicas dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal, além de organizações não públicas, tanto dos trabalhadores como patronal. No nível federal, conta com representantes do MDA/SDT e da Delegacia Federal do MDA no Estado de Goiás (DFDA-GO); o nível estadual é representado pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Irrigação (SEAGRO); o nível municipal é representado pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rurais Sustentáveis, prefeituras municipais e secretarias municipais. Membros destas instituições formam o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER) do TEF e do TVRV.

O Conselho Gestor do Território consta de Conselho Executivo e Conselho Territorial do Desenvolvimento Rural Sustentável (CDTRS), estes são eleitos para gerir o Território durante três anos. O Conselho Territorial do Desenvolvimento Rural Sustentável se subdivide em: Conselho Diretor, formado por agricultores familiares; Poder Público; e Conselho Técnico, composto por membros da Agência Goiana de Assistência Técnica e Extensão Rural de Goiás (EMATER), pelo Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), pela Universidade Estadual de Goiás (UEG), pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e pelo Instituto Federal Goiano (IFG). Dentre

esses, a EMATER é quem mais se destaca, pois tem garantido assistência técnica e extensionista aos agricultores do Estado e conta com pelo menos um técnico em quase todos os municípios. É a única organização com atuação em todo o Território.

O Conselho Gestor deve articular a tomada de decisões e estabelecer as diretrizes e as estratégias, a partir das capacidades e dos recursos (materiais, humanos, tecnológicos, financeiros, etc.) mobilizados e de arranjos institucionais, em função das prioridades de intervenções discutidas para os territórios. Esta se constitui a fase de montagem dos PTDRS. A figura 12 demonstra como deve acontecer a operacionalização administrativa no Território.

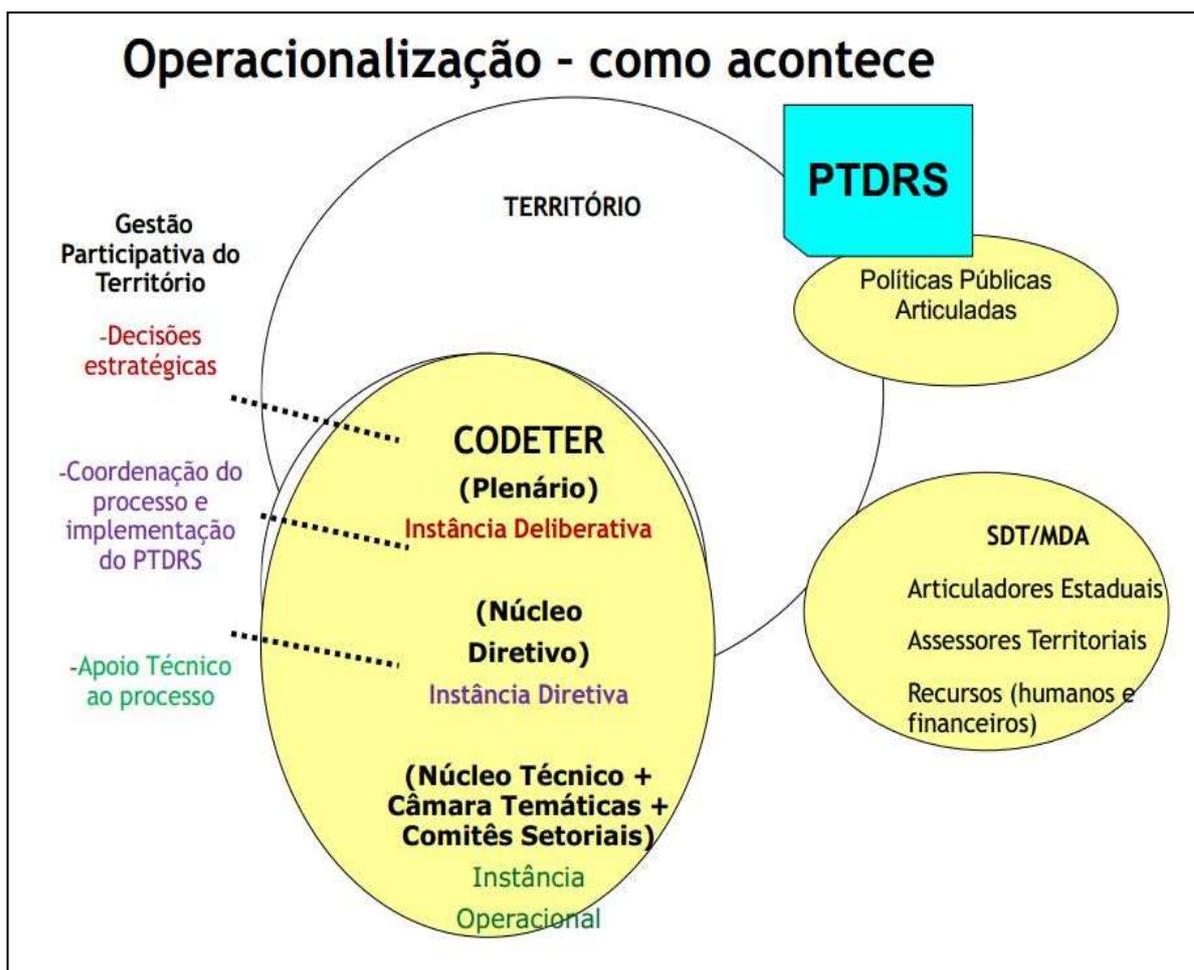


Figura 12 – Como Acontece a Operacionalização nos Territórios.

Fonte: Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais.

Elaboração: Secretaria de Desenvolvimento Territorial.

O ciclo da gestão social compreende um planejamento participativo que visa diagnosticar a situação socioeconômica, cultural e ambiental do território, potencialidades e fragilidades, visão de futuro, objetivos, diretrizes, estratégias, programas e projetos de ações.

O Colegiado deve garantir a transparência e a coordenação democrática, em que os papéis devem ser definidos a cada membro, suas atribuições e tarefas. As ações devem ser monitoradas, avaliadas, e ajustadas segundo os objetivos.

Segundo os Registros do TEF o Colegiado é composto por 57 entidades, (ver figura 13), mas nem todas participam das reuniões de colegiado. Na gestão de 2011 a 2013, apenas 48 por cento das entidades tinham representantes ativos nos colegiados, 32 por cento participavam esporadicamente das reuniões e 20 por cento, apesar de terem membros nomeados, não compareceram a nenhuma reunião nesse período.



Figura 13 – Colegiado do Território Estrada de Ferro – 57 Entidades.

Fonte: Território Estrada de Ferro (GO).

Elaboração: própria.

Segundo os Registros do TVRV, atualmente, é composto por 62 entidades (ver figura 14). Na gestão de 2011 a 2013, do total de 62 entidades, 52 por cento tinham representantes no colegiado do Território e estes foram ativos. Comparecem esporadicamente 28 por cento e 20 por cento não compareceram às reuniões nesse período.

As reuniões de colegiados constituem um espaço político, considerado de governança, constituindo-se de representações da sociedade civil e do poder público. A organização do colegiado é de fundamental importância para a execução dos PTDRS, com a

definição de papéis, atribuições e tarefas articuladas com todas as atividades, com a criação ou o fortalecimento de institucionalidades representativas formalizadas do território, e deverá ser instrumentalizada e praticada pelo conjunto de segmentos sociais e entidades componentes do CODETER.



Figura 14 – Colegiado do Território Vale do Rio Vermelho – 62 Entidades.

Fonte: Território Vale do Rio Vermelho (GO).

Elaboração: própria.

O Colegiado Territorial tem como função planejar ações e articular políticas públicas em prol do desenvolvimento rural sustentável do território e exercer o controle social sobre políticas e programas públicos. É responsável por identificar as demandas locais, promover a interação entre gestores públicos e a sociedade civil e conselhos setoriais, contribuir com sugestões para a integração e qualificação de ações, além de divulgação das ações do Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável (PRONAT).

Os TEF e TVRV contam também com o apoio das Câmaras Municipais, do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e de sindicatos patronais ligados à Federação da Agricultura do Estado de Goiás. No caso dos sindicatos de trabalhadores rurais, os que apoiam o Território o fazem por iniciativa própria. A Federação dos Trabalhadores Rurais que

agrega parte dos agricultores familiares do estado não apoia a política de Territórios, assim como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

No caso das universidades, embora citadas no PTDRS (2011) apresentado ao MDA não houve informações claras do tipo de apoio que elas dão ao Território, com exceção da Universidade Federal de Goiás (UFG), que foi citada como uma das organizações que está participando dos estudos de viabilidade de implantação do arranjo produtivo da cachaça no município de Orizona no TEF e de projetos de recuperação da flora e fauna no Parque Estadual da Serra Dourada no TVRV.

Um importante canal de interação entre o Território e os municípios são os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). Os CMDRS do TEF e TVRV, em sua maioria, foram instituídos a partir de 1996, em função da necessidade de habilitar os municípios para que tivessem acesso aos recursos do PRONAF em sua linha de Infraestrutura e Serviços Municipais. Conforme a normativa do Programa, somente poderiam pleitear esses financiamentos os municípios que tivessem preponderância de agricultores familiares; que fossem selecionados anualmente pelo Conselho Nacional do PRONAF; e que possuíssem um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) aprovado pelo respectivo CMDR. Todos os Conselhos foram aprovados por Lei Municipal. Nove CMDRS, sendo três, no TEF, e seis, no TVRV, só foram criados a partir de 2006.

A partir de observação *in loco* foi possível constatar que apenas 22,2 por cento dos CMDRS dos municípios que formam o TEF estão representados no Colegiado do Território atualmente e participam de forma atuante. No período de 2003 a 2013, apenas membros do CMDRS dos municípios de Orizona, Pires do Rio e Vianópolis participaram continuamente do Colegiado do Território. Os Conselhos dos demais municípios tiveram participação alternada, em alguns períodos ora presentes ora ausentes, sendo que em nenhum momento o percentual de representatividade atingiu 50 por cento dos municípios. Já no TVRV, o percentual de representatividade atinge atualmente 28,9 por cento. E houve momentos em que esse percentual atingiu 43,4 por cento.

A baixa representatividade dos conselhos municipais nos Colegiados, segundo Rodrigues⁷⁴, se justifica porque em muitos dos municípios os conselhos não são atuantes, eles são criados, mas não desenvolvem nenhuma função dentro da gestão municipal. Assim, os municípios que vivenciam essa situação não nomeiam representantes para os colegiados. E aqueles municípios que elegem um representante no colegiado não oferecem transportes para os mesmos participarem das reuniões, com isso esses representantes só participam quando a

⁷⁴ José Rodrigues, membro do Colegiado do TVRV em entrevistas em 13 de fevereiro de 2014.

reunião ocorre no seu município. Aqueles que são atuantes dentro dos colegiados assumem o ônus com transportes. Segundo Barros⁷⁵, alguns representantes não se sentem motivados a participar das reuniões de Colegiados porque não sabem qual é o seu papel nessas reuniões, assim não se sentem úteis e acabam não voltando, ou aparecem esporadicamente.⁷⁶

Uma situação comum no TEF é a presença dos Sindicatos Rurais, tidos como representantes da agricultura patronal fazendo parte do CMDRS e chegam a representar até mesmo os agricultores familiares, como é o caso de Pires do Rio, Palmelo e Silvânia. Nos demais municípios, os agricultores familiares são representados basicamente por suas associações e pelos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, onde existem. O mesmo acontece no TVRV, nos municípios de Itaberaí e Itapuranga, o Sindicato Rural representa a agricultura familiar.

Outro fato é a presença reduzida do número de mulheres que fazem parte dos CMDRS. Já nos Colegiados dos Territórios elas representam 32,6 por cento. O novo Conselho Diretor que tomou posse no TEF em 2013 tem como Coordenadora Geral uma mulher. Segundo os livros de atas⁷⁷, as mulheres são mais assíduas nas reuniões de Colegiado. E no TVRV, a participação das mulheres representa 38,6 por cento.

A baixa participação dos atores locais não se dá apenas na instância da gestão municipal, há baixa participação dos representantes dos sindicatos, das cooperativas, das associações de agricultores familiares. Além da baixa participação, há uma grande rotatividade de representantes de entidades no Conselho Gestor dos Territórios.

No PDTRS dos Territórios Estrada de Ferro e Território Vale do Rio Vermelho, constam ações que foram realizadas dentro do Território em prol do desenvolvimento rural sustentável. A seguir, serão apresentados os projetos desenvolvidos nesses territórios desde as suas criações até as gestões de 2010. Nos anos de 2011 a 2013, não constam projetos aprovados, por razões que serão explicitadas mais adiante neste capítulo.

⁷⁵ Antônio José de Barros, representante do CMDRS de São Miguel do Passa Quatro em entrevistas em 20 de fevereiro de 2014.

⁷⁶ Esta justificativa foi apontada por mais quatro membros de CMDRS, sendo três no TEF e um no TVRV.

⁷⁷ Os livros de atas são acervos documentais dos Colegiados dos Territórios, nos quais são registradas as reuniões dos colegiados.

4.2.1 Projetos desenvolvidos pelos Colegiados nos TEF e TVRV

Por meio da Ação de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) faz chamada pública anualmente para apresentação de projetos. O chamamento público visa selecionar propostas para serem apoiadas pelo PROINF em Territórios Rurais. Os projetos são financiados com recursos do Orçamento Geral da União e poderão ser apresentadas por municípios, consórcios públicos, Estado, União e entidades privadas sem fins lucrativos. Deverão prever investimentos de capital, visando contribuir para o fortalecimento dos empreendimentos da agricultura familiar, a reestruturação produtiva, ampliação dos serviços públicos de inspeção sanitária, armazenamento, transporte e comercialização nos territórios rurais. Tais propostas devem, ainda, estar amparadas nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e serem aprovadas pelos colegiados territoriais.

A entidade que apresenta o projeto é obrigada a desembolsar uma contrapartida à medida que o projeto seja aprovado. A contrapartida será calculada sobre o valor total do projeto e deverá ser, exclusivamente, por meio de recursos financeiros. O índice de cálculo varia de 2 a 20 por cento (ver apêndice A).

Os projetos desenvolvidos pelo Colegiado dos Territórios constam no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, de forma a colaborar para a dinamização econômica, ampliação das capacidades humanas, sustentabilidade e autogestão dos territórios. Pressupõe a participação ativa dos atores sociais, com o envolvimento efetivo dos municípios, do Estado e da União.

Os projetos devem garantir os preceitos básicos do desenvolvimento sustentável, apresentados no PTDRS em quatro dimensões: econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental. Segundo o Documento de Apoio n.º 2⁷⁸, os projetos na dimensão econômica devem garantir resultados econômicos com níveis de eficiência através da capacidade de usar e articular recursos locais para gerar oportunidades de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas e integrando redes de pequenas empresas. Dessa forma, deve-se buscar a organização dos sistemas locais de produção, proporcionando transformar as vantagens comparativas locais em vantagens competitivas regionais. Na dimensão sociocultural, deve assegurar mais equidade social, através da intensa participação dos cidadãos e cidadãs nas estruturas de poder, tendo como referência a história, os valores, a

⁷⁸ O Documento de Apoio n.º 2 foi elaborado pelo MDA/SDT para orientar os Territórios a elaborar o PTDRS.

cultura do território e o respeito pela diversidade, bem como o sentimento de “pertencimento”. Na dimensão político-institucional, deve promover novas institucionalidades que permitam a construção de políticas territoriais negociadas, ressaltando o conceito de governabilidade democrática e a promoção da conquista e do exercício da cidadania. Na dimensão ambiental, deve propiciar a compreensão do meio ambiente como ativo do desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade, enfatizando o conceito de gestão da base de recursos naturais. A dimensão ambiental abrange todas as decisões e prioridades de investimentos, não só de caráter preventivo, mas também as propostas inovadoras de recuperação de áreas degradadas, proteção de mananciais, formação de corredores ecológicos, cobertura vegetal das encostas e áreas de reserva e de preservação permanente.

O Colegiado do TEF apresentou 41 projetos que foram deliberados pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural, aprovados pelo MDA e contratados pela Caixa Econômica Federal no período de 2003 a 2010 (ver apêndice B). Como mencionado anteriormente, não houve projetos contratados entre 2011 e 2013. A maior parte dos projetos aprovados, como será visto a seguir, têm objetivos estritamente ligados à produção.

No período de 2003 e 2004, foram aprovados, no TEF, projetos no valor de R\$1.233.428,92 reais. Sendo R\$390.850,00 reais para a construção de unidade de beneficiamento apícola com equipamentos em Orizona, R\$180.000,00 reais para aquisição de abatedouro de frangos, R\$100.000,00 reais em 2003 e R\$82.105,26 em 2004 para a construção e conclusão da sede da Cooperativa de Produção e da Central de Cooperativas do TEF em Vianópolis, R\$222.631,58 para a construção da base de silo moega e equipamentos em Silvânia. O único projeto ligado à dimensão sociocultural foi a construção do Centro de Convivência Escolar Familiar de Orizona, que custou R\$96.236,16, ou seja, 7,8% do total. Foram também destinados, R\$161.605,95 reais para infraestrutura (manutenção de estradas e mata-burros) e serviços de assistência técnica aos produtores familiares para aquisição de veículos e equipamentos para assistência técnica (cinco veículos populares, equipamento de informática, quatro motos e dois GPS).

Cabe observar que estes projetos beneficiaram os municípios de Orizona, Bonfinópolis, Palmelo e Gameleira de Goiás, ou seja, apenas 28,5 por cento do território. Conforme observado anteriormente, Orizona e Bonfinópolis têm representantes ativos no Colegiado do TEF. Os dois outros foram beneficiados por iniciativas da gestões municipais. Mas nem todos os produtores familiares destes municípios recebem a visita dos técnicos.

Segundo Soares⁷⁹ o técnico visita apenas os médios e grandes. Segundo o técnico Pereira⁸⁰ eles visitam as fazendas que tem maior produtividade e também as pequenas, mas existem produtores, principalmente os mais velhos que não aceitam as inovações, então estes não recebem mais visitas.

Os projetos também beneficiaram a apicultura no município de Orizona, com a construção de unidade de beneficiamento apícola com equipamentos em 2003; a construção de Fábrica de Cera Alveolada p/apicultores em 2005; e no município de Urutaí, em 2005, com a construção da Fábrica de Colmeia para apicultores. As ações do TEF promoveram a produção do mel e criaram a Feira do Mel como uma estratégia de divulgação e de comercialização do produto.

Apesar do incentivo à produção de mel alguns produtores que deixaram a produção não voltaram a produzir. Por exemplo, em entrevista, um ex-produtor⁸¹ de mel de Santa Cruz de Goiás afirmou que abandonou a apicultura por não querer assumir dívidas para ampliar a produção e investir em controle de qualidade. Além disso, em 2005, o leite era mais rentável que o mel. Hoje, ele vê que com os investimentos, os apicultores têm tido uma renda significativa, mas não se arrepende de ter abandonado a atividade, segundo ele a produção de leite dá menos trabalho e já está velho para desenvolver as duas atividades, já que os ganhos com a produção de mel não dá para sustentar a família. Este tipo de atitude corrobora a informação de Pereira (2012), mencionada anteriormente, que os agricultores mais velhos tendem a resistir à introdução de inovações na produção.

Com o objetivo de incentivar a organização dos produtores familiares em cooperativas e apoiar o cooperativismo, em 2003, foi aprovado um projeto, em Orizona, para a construção e ampliação da cooperativa de crédito do Território Estrada de Ferro. Nesse mesmo período, no município de Vianópolis, aprovaram a construção da sede da cooperativa de produção rural de Vianópolis e a Central de Cooperativas do território Estrada de Ferro. Em 2004, um projeto foi aprovado para concluir a construção da sede da Central de Cooperativa do Território Estrada de Ferro. Em 2008, aprovou-se um projeto para a criação da Cooperativa dos Pequenos Produtores Rurais de Silvânia (COOPERSIL) e aquisição de câmara fria, caminhão e baú frigorífico para auxiliar no transporte dos produtos perecíveis para a Central de Abastecimento do Estado de Goiás (CEASA).

⁷⁹ Pequeno produtor de leite se Vianópolis entrevistado em maio de 2012

⁸⁰ Nome fictício porque o agente não quis ser identificado. Entrevistado em julho de 2012.

⁸¹ P.P.R., agricultor familiar de 56 anos, residente em Santa Cruz de Goiás, ex-produtor de mel. Entrevista concedida em março de 2013.

Para apoiar a avicultura (frangos caipiras), foi aprovado um projeto, em 2003, para a construção de um abatedouro em Silvânia. Em 2007, outro projeto foi aprovado para a conclusão do abatedouro de frango. Esse é um exemplo de morosidade na implantação dos projetos. Quando esse projeto foi aprovado, as mulheres produtoras rurais criaram uma associação para produzir e comercializar os frangos caipiras. Como o abatedouro ainda não entrou em funcionamento⁸², nesse período de espera para que o abatedouro funcionasse, as mulheres se dedicaram a outras atividades, como plantação de eucalipto e costura, e hoje se dedicam à criação de colchas e outros produtos artesanais de retalhos que são comercializados em Brasília.

Em 2006, o município de Urutaí foi beneficiado com um projeto para edificação e instalação de uma Unidade Demonstrativa para produção de frango caipira.

Em apoio à agricultura familiar, foram aprovados 11 projetos, sendo: dois no município de Silvânia, a construção da base de silo e equipamentos (valor já mencionado acima – projeto de 2004) que atende 382⁸³ pequenos agricultores familiares do município de Silvânia que armazenam a produção de soja e milho durante a colheita até a comercialização do produto. Cada produtor comercializa individualmente sua produção. Como mostrado na tabela 2, em Silvânia existem 1702 produtores rurais familiares, portanto a cobertura deste projeto é limitada.

O outro projeto em 2007, no valor R\$70.000,00 reais, foi para a compra de 14 kits de irrigação. Os kits foram distribuídos apenas aos pequenos agricultores de milho que se interessaram em produzir o milho irrigado. A EMATER ofereceu assistência a estes produtores na montagem dos Kits de irrigação e na orientação dos produtores.

Em Bonfinópolis, em 2006 no valor de R\$14.000,00, para compra de uma ensiladeira para a Cooperativa de Produtores de Leite de Bonfinópolis. A cooperativa cede a ensiladeira para os 84⁸⁴ produtores de leite no final do período chuvoso (março/abril) para os mesmos fazer a silagem para alimentar o gado no período da seca (maio/outubro). Isso diminuiu os custos da produção de leite, já que antes os produtores alugavam ensiladeira para fazer a silagem.

No município de Leopoldo de Bulhões em 2009, foi aprovado no valor de R\$112.150,00 reais para a aquisição três tanques de expansão para a Cooperativa de Leite do município e a compra de dois kits de irrigação. Os tanques são colocados em lugar

⁸² Atualmente, o abatedouro está pronto, mas ainda não entrou em funcionamento. A atual gestão do município de Silvânia afirma que essa obra é da gestão anterior e não houve prestação de contas e, por isso, ainda não entrou em funcionamento. (Entrevista em 15 maio de 2014).

⁸³ Informação do administrador do silo Jairo Nunes em out. 2014 por telefone.

⁸⁴ Informação oferecida pelo gerente da Cooperativa Lázaro Rodrigues em mai./2013

estratégicos para a coleta de leite dos produtores, assim os mesmos não tem que transportar o leite em latões e levar até a fábrica. Já os Kits de irrigação foram distribuídos a dois produtores de milhos. Esses produtores vendem o milho nas casas de pamonha no município de Leopoldo de Bulhões e Silvânia. O investimento possibilitou um aumento do faturamento dos agricultores, pois a irrigação aumenta a produtividade. Segundo o Sr. Hernandez⁸⁵ com a irrigação foi possível plantar uma área maior e com isso aumentou o faturamento anual da sua propriedade em 26 por cento.

Em Bela Vista de Goiás, em 2010 foi aprovado um projeto no valor de R\$114.583,00 reais, para compra de um caminhão para o transporte de produtos da agricultura familiar, principalmente produtos hortifrutigranjeiros que são distribuídos na CEASA em Goiânia.

A aquisição do caminhão para o transporte diminuiu as perdas durante o transporte, principalmente em dias muito quentes, contribuindo assim para o aumento do faturamento. A exemplo do Sr. Hernandez, os demais produtores de produtos hortifrutigranjeiros também disseram que as inovações na produção contribuíram com o aumento da renda das famílias. Ao todo são 19 produtores que usam o transporte. Senhor Sergio Nogueira afirma que antes do uso do transporte tinha uma perda em média de R\$1.500,00 reais na entrega dos produtos mensalmente. Atualmente com o uso do caminhão ele não tem mais perdas e isso representou um ganho.

Em 2010, o município de Gameleira de Goiás foi beneficiado com um Centro de Apoio a Agricultura Familiar e com a aquisição de implementos agrícolas no valor de R\$107.284,00 reais. Mas quem tem acesso aos implementos é apenas um grupo de seis agricultores que formaram uma associação. Com a aquisição dos equipamentos o grupo de agricultores associados de 2011 a 2013 teve um faturamento de R\$182.650,00 reais⁸⁶ O que representa uma média anual de R\$60.833,00 reais. Apesar de o investimento realizado ter sido significativo em relação ao faturamento médio de cada produtor individual, o mesmo não pode ser dito em relação ao grupo de produtores. Cabe assim questionar a eficácia deste projeto, mesmo porque ele só beneficia os membros da Associação. Aqueles agricultores que não fazem parte da Associação e que não tem seus próprios implementos tem que alugar esses implementos no período do plantio e da colheita, onerando o custo da produção.

Em apoio à comercialização dos produtos da agricultura familiar no município de Vianópolis, em 2005, foi construído um Galpão e uma unidade administrativa para o Centro

⁸⁵ Produtor de hortaliças em Bela Vista. Entrevista em maio de 2012.

⁸⁶ Informação fornecida pelo presidente da Associação Anésio Leite em out./2014 por telefone.

de Comercialização da Agricultura Familiar do Território Estrada de Ferro no valor de R\$ 202.000,00 e, em 2007 mais R\$ 62.000,00, para a ampliação do Centro de Comercialização. São 52 produtores que comercializam seus produtos (frutas, verduras, farinha de mandioca, polvilho de mandioca e doces).

Com a criação do Centro de Comercialização da Agricultura familiar os produtores tem esse lugar específico para vender seus produtos, facilitando a comercialização. Esse espaço beneficia 52 famílias no município de Vianópolis e Silvânia. Esse número de famílias representa apenas 2,4% do total de famílias⁸⁷ em ambos os municípios. Através do Centro de Comercialização alguns produtores entregam seus produtos no CEASA em Goiânia. Segundo Altair⁸⁸ os agricultores que cadastraram ao Centro melhoram a sua renda mensal a partir do momento que tem garantias de venda do produto. Isso incentivou vários produtores investir na produção. As famílias aumentaram a sua renda em média de R\$1.200 reais mensais. O que representa R\$62.400,00 reais mensais para o total de famílias cadastradas.

Apesar de o projeto mencionar o beneficiamento dos agricultores do Território, na verdade beneficia apenas os produtores de Vianópolis e Silvânia. Os demais municípios, ou seja, 12 municípios não são beneficiados pelo projeto. O principal fator para os demais agricultores familiares dos demais municípios não seja beneficiados é à distância. Muitos agricultores não têm veículos para o transporte da produção e o frete encarece o produto inviabilizando a comercialização.

Três projetos foram apresentados em apoio à educação, um para a construção do Centro de Convivência Escolar Familiar de Orizona, em 2004 e outro, em 2010, para reforma e adequação da mesma escola em Orizona. Outro projeto para a compra de um micro-ônibus para transporte de estudantes da zona rural, pela prefeitura de Urutaí.

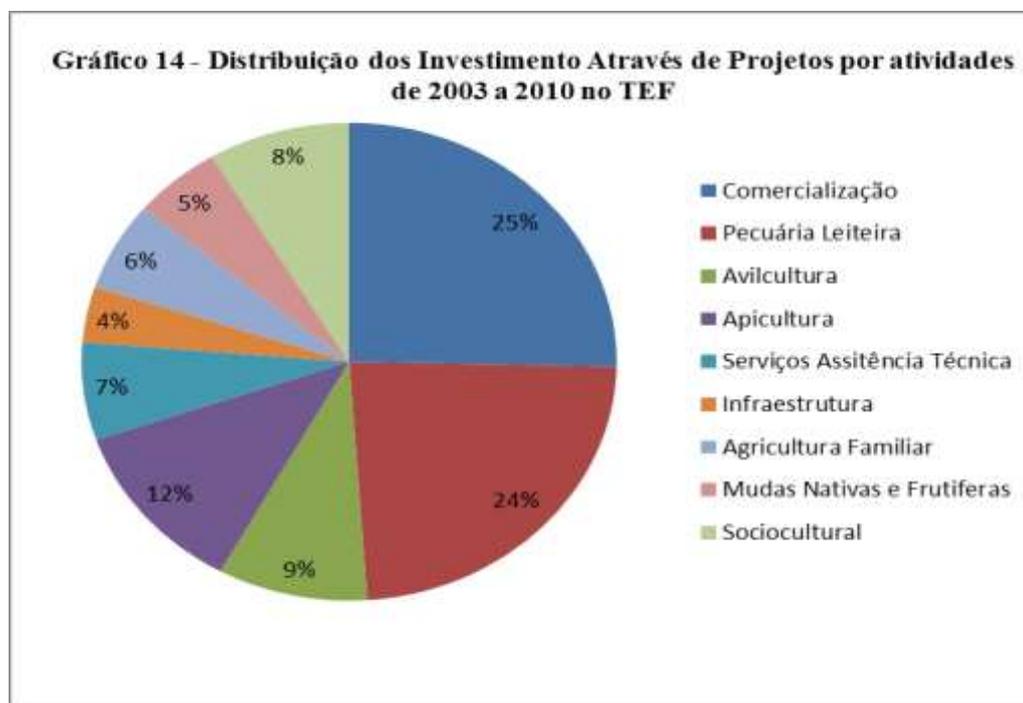
Nos municípios de Gameleira de Goiás e de Bela Vista de Goiás foram desenvolvidos projetos de implantação de viveiro de mudas nativas do cerrado para comercialização, principalmente mudas frutíferas.

Mais da metade dos projetos foram de apoio à pecuária leiteira. No período de 2005 a 2010, foram adquiridos 23 tanques de expansão para o armazenamento de leite para os municípios do TEF, exceto Vianópolis, Caldazinha e Orizona, e quatro tanques de resfriamento para o município de Bonfinópolis. Foram construídas e instaladas unidades de laticínios, em 2007, uma em Silvânia e outra em Orizona. Em 2009, foi aprovado outro

⁸⁷ Ver tabela com o número de propriedades familiares por município no capítulo 2.

⁸⁸ Gerente do Centro de Comercialização, entrevistado em maio de 2012.

projeto para a construção de uma unidade de ração para o bovino leiteiro e outros animais em Bonfinópolis. O gráfico 14 visualiza a distribuição dos investimentos no TEF através dos projetos por atividades de 2003 a 2010.



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA
Elaboração própria em out/2014.

Todos esses projetos foram apresentados por associações e cooperativas dos municípios onde foram implementados e beneficiam apenas as associações e cooperativas que apresentaram os projetos nos seus respectivos municípios, não sendo socializados com as outras associações e cooperativas. Isso ocorre porque não existe uma troca de informação e comunicação entre as associações e cooperativas e os gestores dos Territórios não promovem intercâmbio entre as instituições para além das reuniões dos Colegiados, que como vimos apesar de formalmente reunirem dezenas de entidades, na prática tem participação de um número limitado destas.

As atividades apoiadas pelos projetos no TEF foram de infraestrutura para assistência técnica rural e funcionamento administrativo do Território, a apicultura, a avicultura de galinhas caipiras, agricultura e comercialização dos produtos agrícolas, sociocultural e principalmente a pecuária leiteira. Todos os projetos foram de dimensão econômica, exceto dois que foram para infraestrutura de instituição escolar e um para o transporte escolar de estudantes rurais. Não houve projetos na dimensão ambiental e político-

institucional ou no âmbito da preservação cultural local, como por exemplo, as festas populares. (Apêndice E).

Apesar de o TEF desenvolver projetos na área de serviços de assistência técnica, nem todos os pequenos proprietários recebem assistência técnica, como afirma o Sr. Resende, “eu e mesmo vizinhos, que são oito produtores de leite nunca recebemos a visita de um técnico para nos dar qualquer orientação sobre o manejo do gado. Quando eu comprei uma ordenhadeira tive que pedir ajuda ao meu vizinho que já tinha em como usar.”⁸⁹

Os projetos destinados à apicultura propiciaram a vários pequenos proprietários associar a agricultura e a apicultura. Segundo Oliveira⁹⁰ responsável pela coordenação de fomento da apicultura da EMATER, “a produção tende a crescer mais com os trabalhos desenvolvidos pela Extensão Rural no Estado através dos Territórios Rurais, os Território Estrada de Ferro e Território Vale do Rio Vermelho estão entre as maiores regiões produtoras”.

A cadeia produtiva do mel junto com a cadeia produtiva do leite são as que mais recebem apoio por parte dos Territórios. Os apicultores são organizados em associações e também estão filiados a Associação de apicultores do Estado de Goiás. Segundo Sra. Caixeta⁹¹ depois que ela se filiou a associação de mel, ela conseguiu aumentar o rendimento da produção de mel em sua área de 35 hectares em Urutaí. Atualmente ela realiza quatro colheitas no ano. Ela afirma receber a visita de técnicos uma vez ao mês e faz cursos constantemente. As associações através da EMATER e o Colegiado do Território oferecem cursos aos Apicultores. O conhecimento que ela adquiriu tanto no manejo, produção e o mercado são coisas que ela nunca sonhou almejar.

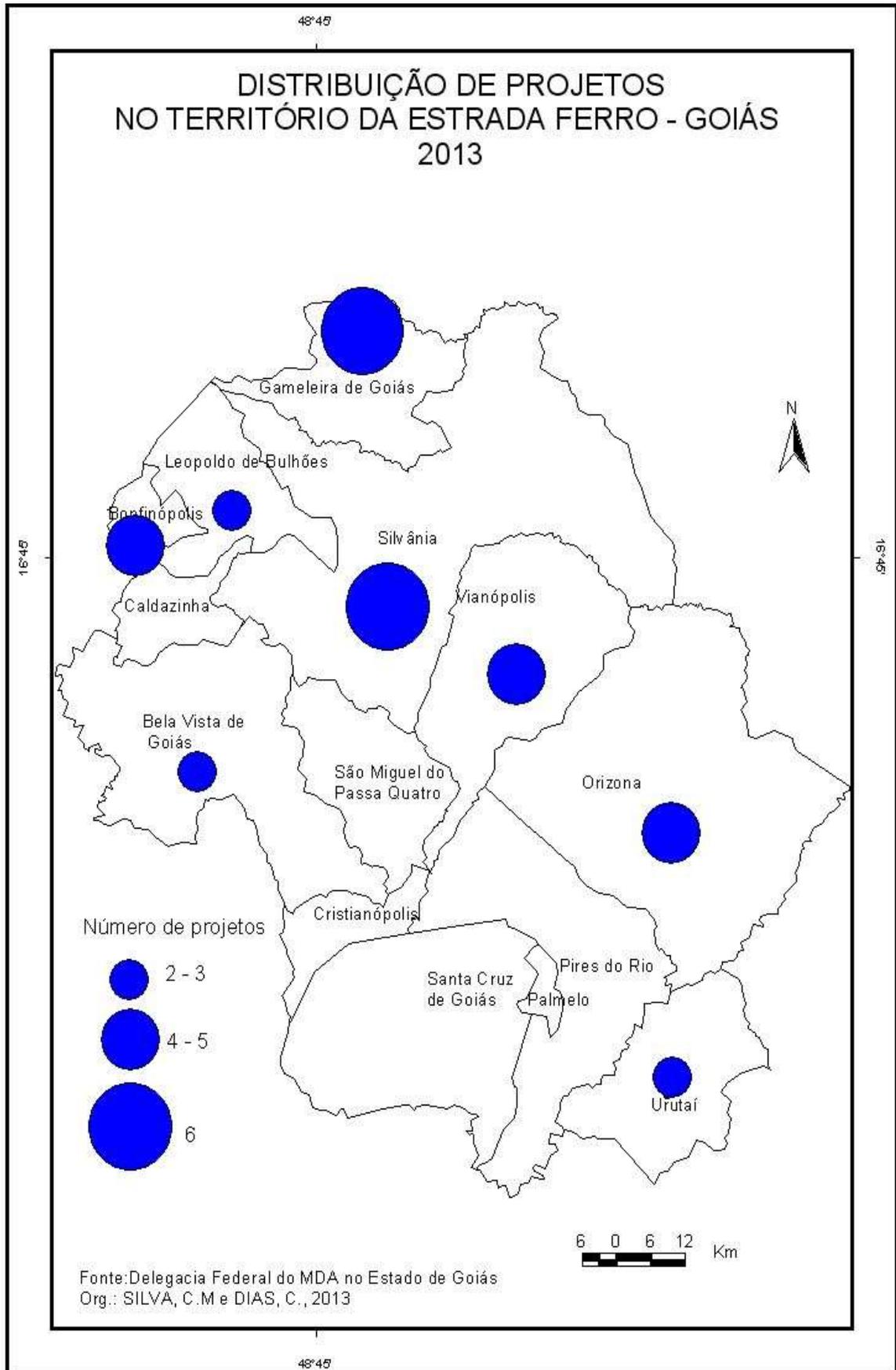
Os projetos de apicultura se concentram em Orizona e Urutaí no TEF e Itaberaí, Itapuranga e Córrego do Ouro no TVRV. Assim com a apicultura não é praticada em todos os municípios, os projetos em geral também se concentraram em alguns municípios como: Silvânia, Gameleira, Orizona e Bonfinópolis, (ver mapa 8). A lógica de distribuição de projetos atende aos interesses de alguns grupos de produtores e dos técnicos da EMATER.

Cabe ressaltar que projetos de tanque de expansão e de refrigeração não foram inseridos no mapa, apenas por questão de uma melhor visualização, colocá-los no mapa sobrecarregaria a imagem. Todos os municípios de ambos os territórios tiveram projetos aprovados de um ou dois tanques.

⁸⁹ Alberto Resende produtor de leite no município de Santa Cruz de Goiás. Entrevistas realizadas em fev/2014.

⁹⁰ José Araújo de Oliveira, coordenador do fomento a apicultura da EMATER. Entrevista realizada em set/2014.

⁹¹ Sandra Caixeta, apicultrice em Urutaí. Entrevista em fev/2014.



Mapa – 08 – Distribuição dos projetos desenvolvido no TEF até 2013.

Segundo Coutinho⁹², membro do colegiado, a maioria dos municípios não apresentaram projetos no período de 2003 a 2010. Os municípios que apresentaram projetos foram aqueles que estão organizados em cooperativas e associações e estão legalmente registrados. Vários municípios do Território não possuem nenhuma associação ou cooperativas.

O TEF também elaborou plano de Arranjo Produtivo Lácteo em parceria com as Secretarias de Estado da Ciência e Tecnologia e do Planejamento e Desenvolvimento, o Conselho Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, o Centro de Treinamento da Agricultura Familiar da cidade de Silvânia, a Escola Familiar Agrícola da cidade de Orizona, o Instituto Federal Goiano de Urutaí, a Agência de Desenvolvimento Rural e o Fundiário do Governo de Goiás.

As ações do Conselho Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável trabalham para a consolidação do Arranjo Produtivo Lácteo, inclusive no que se refere aos investimentos de infraestrutura do Território. As cooperativas agropecuárias existentes no Território, por meio do CTDRS, desenvolverão atividades alinhadas entre si com o apoio do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e com o SEBRAE quanto à capacitação técnica produtiva e gerencial nas atividades de pecuária leiteira.

O CTDRS estabeleceu acordo de cooperação com a União Brasileira de Educação e Cultura (UBEC), mantenedora da Universidade Católica de Brasília e da Faculdade Católica de Tocantins (FACTO), para promoção da educação técnico-profissional em agropecuária, voltada para jovens e adultos agricultores familiares, no intuito de aperfeiçoar os sistemas da produção leiteira, melhorando os indicadores de produtividade, de qualidade do leite, de sanidade e genética do rebanho, de nutrição, de viabilidade econômica da atividade.

Observa-se que as ações visaram a consolidar o desenvolvimento da produção de leite, de mel e de frango. A pecuária leiteira recebeu maior apoio com a melhoria da qualidade do leite, alimentação animal, fortalecimento do cooperativismo e associativismo dos produtores de leite. Mas outras atividades produtivas do Território como a cachaça, mandioca e suinocultura não tiveram a mesma atenção por parte do Conselho Gestor do TEF.

No Território Vale do Rio Vermelho, no período de 2003 a 2010, foram aprovados 39 projetos no valor de R\$1.662.873,52. Destes 26 projetos, R\$ 598.733,10, ou seja, 36% do total do investimento, foram destinados à atividade leiteira para a aquisição de

⁹² José Coutinho Júnior, membro do Colegiado do Território Estrada de Ferro em 2010 em entrevista em maio de 2012.

tanque de expansão, resfriamento e ordenhadeiras, distribuídos nos municípios que formam o TVRV. Cinco projetos foram destinados à apicultura no valor de R\$108.350,00 reais distribuídos nos municípios de Córrego do Ouro, Heitoraí Itaberaí, Itapirapuã e Itapuranga. Um projeto foi para aquisição de equipamentos para a fábrica de ração em Itaguaru no valor de R\$20.451,33 reais. Três projetos para a aquisição de equipamentos para assistência técnica no valor de R\$50.425,00 reais para atender as propriedades rurais familiares dos municípios de Itapuranga (1) e Córrego do Ouro (2). Um projeto para a construção e instalação de uma estufa frutífera no município de Itapuranga no valor de R\$54.200,00 reais e outro foi para a aquisição de dois caminhões Isotérmicos R\$436.800,00 reais e R\$18.200,00 investido em 12 teares e máquinas de costura para o município de Goiás. Um projeto foi para a aquisição de um caminhão com tanque Isotérmico no valor de R\$ 220.000,00 para o município de Uruana. Um para a aquisição de transporte de câmara fria no valor de R\$180.000,00 para o município de Itapuranga, um para produção de açúcar mascavo no valor de R\$4.737,00. (ver apêndice B).

Os municípios de Itapuranga e Córrego do Ouro tem um total de 1.867⁹³ propriedades rurais familiares, mas nem todos os produtores familiares recebem assistência técnica. Alguns produtores afirmaram em entrevistas que os técnicos nunca os visitaram porque a produção deles são muito pequena, ou seja, eles produzem cerca de 50 litros de leite por dia. As orientações técnicas no manejo do pastoreio e na contenção de doenças propiciaram aos produtores de leite aumentar a produção. Segundo Santos⁹⁴ ao seguir a orientação no manejo da pastagem ele conseguiu aumentar a produção de leite de 200 litros/dias para 230 litros/dia com o mesmo número de vacas. O melhoramento das estradas também favoreceu na rapidez da entrega do produto na fábrica.

Os municípios de Itapuranga, Itapirapuã, Itaberaí e Córrego do Ouro receberam apoio para a produção de mel. O PROINF financiou a construção de uma sala para os produtores apícolas e a aquisição de equipamentos para a apicultura em cada um destes municípios no valor de R\$108.350,00 reais, beneficiando 12 produtores de mel. E também favorecendo o consumidor que pode comprar o produto com preços mais baratos direto do produtor. Muitos comerciantes compram o produto nas casas de mel direto dos produtores para vender em outros municípios. O investimento beneficiou os produtores, à medida que eles puderam aumentar o número de colmeias e conseqüentemente o aumento na produção. Segundo a Associação dos Produtores de Mel do TVRV, os produtores que antes faziam duas

⁹³ Ver tabela no capítulo 2.

⁹⁴ Natanael Santos produtor de Leite em Itapuranga. Entrevista em julho de 2013.

colheitas anuais agora fazem três, promovendo o aumento da renda em 50 por cento. Alguns conseguem realizar quatro colheitas anuais dobrando a renda. Os produtores de mel tem uma renda média anual de R\$18.500,00. No total os 12 produtores tem uma renda média anual que representa o dobro do investimento feito pelo MDA no projeto. Desta forma este investimento pode ser considerado eficaz.

O município de Itapuranga também recebeu apoio para construir uma estufa para produção de mudas frutíferas em 2005 no valor de R\$54.200,00 reais. As mudas são vendidas no municípios da região. Segundo as entrevistas, o valor do investimento feito pelo MDA no projeto correspondeu a cinco vezes o valor do faturamento médio anual de cada produtor do município, o que atesta a necessidade deste investimento. Porém, alguns agricultores questionam seus resultados. Por exemplo, o Sr. José Nunes⁹⁵ afirma que como o viveiro foi construído com dinheiro público as mudas deveriam ser mais baratas, por exemplo, uma muda de laranja sanguínea no mercado custa em torno de R\$35,00 reais o que equivale o mesmo preço do viveiro. Segundo Nunes a muda de laranja deveria ser no mínimo 20% mais barato. E também uma forma de incentivar os pequenos produtores eram oferecer um desconto, mais isso não acontece.

Em 2006, Morro Agudo recebeu apoio para a produção de açúcar mascavo no valor de R\$ 9.537,00. Este projeto beneficia apenas uma família que produz o açúcar, porque é o único produtor na região. Devido a este projeto o produtor de açúcar mascavo produzido de forma artesanal com os investimentos em 2008 já tinha dobrado seu faturamento que em 2005 foi de cerca de R\$ 15.000,00 reais. Cabe questionar que benefícios projetos como este trazem para o TEF.

O TVRV, semelhante ao TEF, também teve a maior parte dos projetos direcionados à pecuária leiteira. As associações e cooperativas em todos os municípios receberam verbas para a compra de tanques de expansão e tanques de resfriamento. Também receberam apoio para a aquisição de equipamentos para o Programa de Melhoramento Genético.

Em 2009, a Associação de Produtores Artesãos/Agricultores Familiares de Goiás e região conseguiu financiamento através do PROINF para a aquisição de oito máquinas de costura e 12 teares para a produção artesanal.

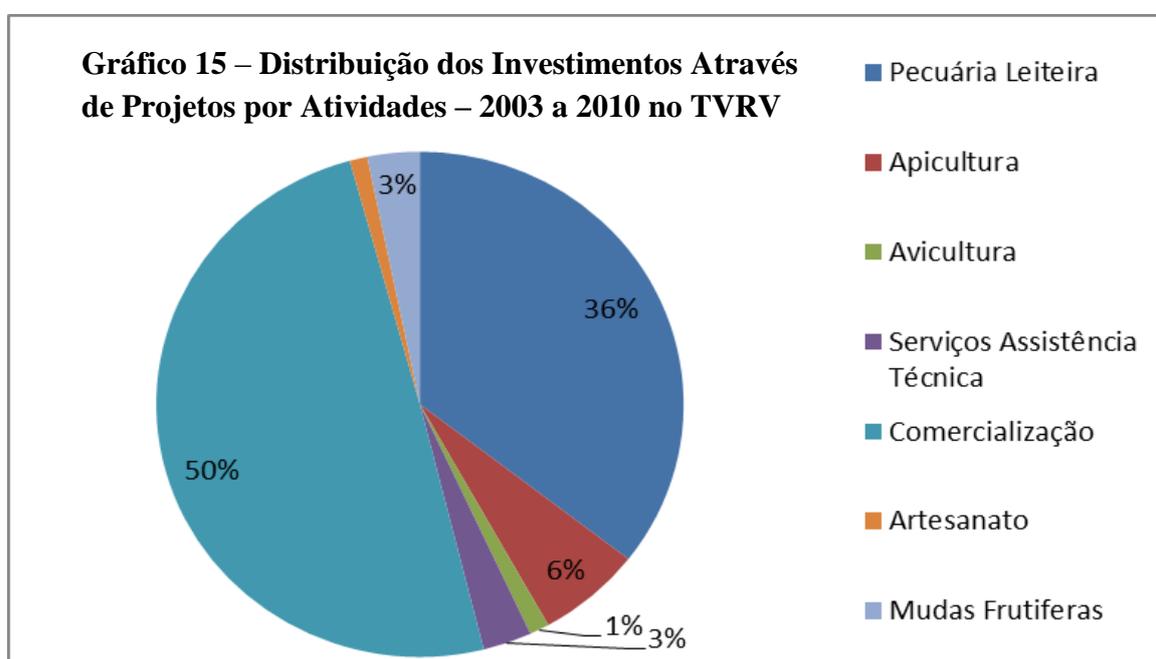
O governo do estado de Goiás, em parceria com o governo federal e municípios do TVRV, em 2010/2011, desenvolveram um Programa de Eletrificação das Propriedades Rurais

⁹⁵ José Nunes pequeno proprietário rural aposentado em Itapuranga. Entrevista em maio de 2013.

em todos os municípios do Território, exceto os municípios Carmo do Rio Verde e Uruana. Nesses dois municípios, todas as propriedades rurais já foram atendidas com a rede elétrica.⁹⁶

No TVRV, quase todos os municípios obtiveram mais de um projeto aprovado. Os municípios que tiveram maior número de projetos aprovados foram Córrego do Ouro, Itaberaí e Itapuranga, (ver mapa 9)

Todos os projetos aprovados no TVRV foram de dimensão econômica, como pode ser observado no gráfico 15.

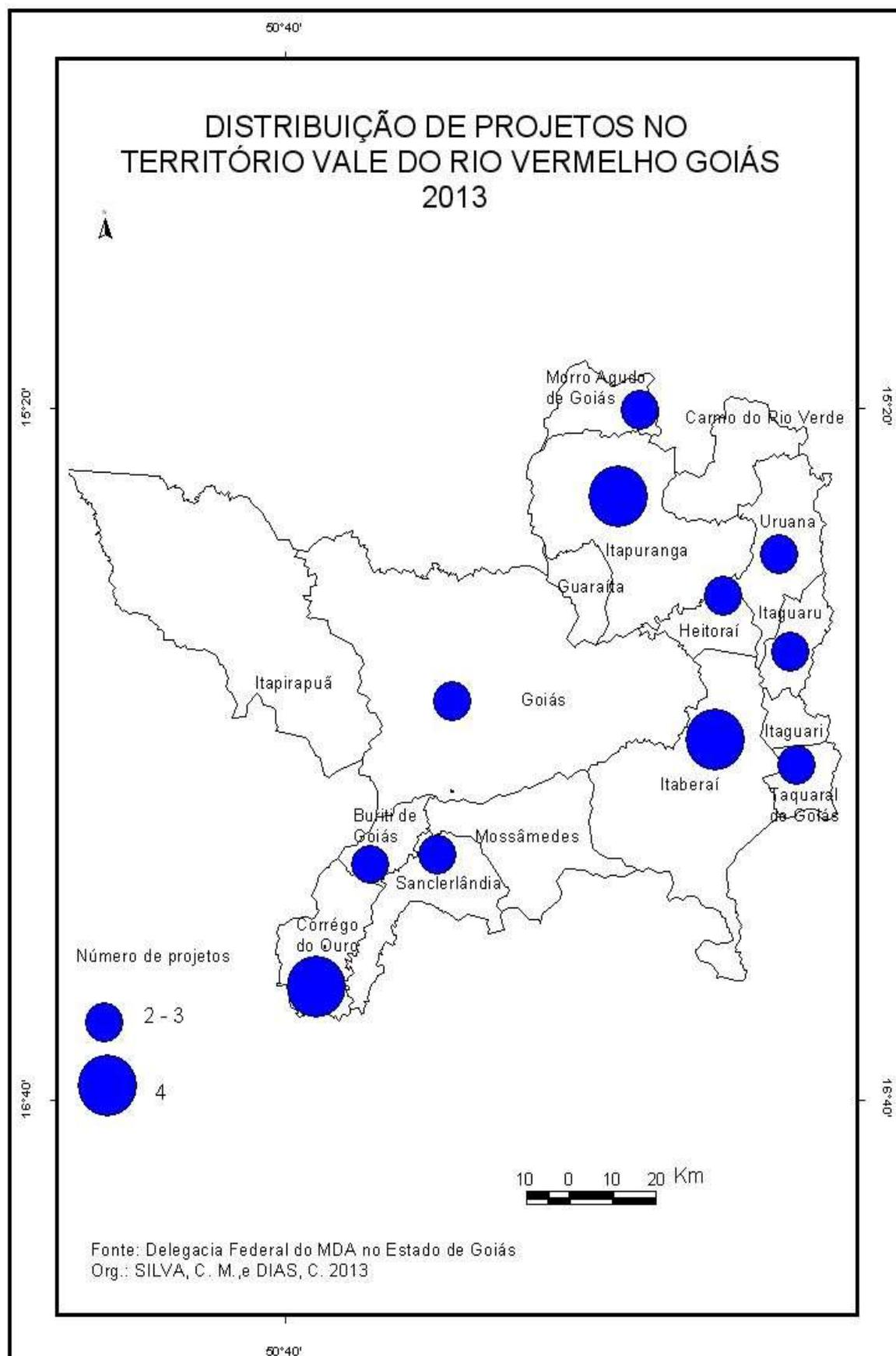


Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA
Elaboração própria em out/2014.

Não houve nenhum de dimensão ambiental, sociocultural e político-institucional. As atividades apoiadas pelos projetos foram ligadas à bovinocultura, à apicultura e à agricultura. A maioria dos projetos tem um caráter de lista de compras, como por exemplo, os de tanques de expansão, veículos e outros.

No TVRV, há projetos para valorizar as potencialidades turísticas, principalmente na Cidade de Goiás, mas esses projetos não são de iniciativas do Colegiado do Território e não têm apoio do MDA. Eles estão vinculados ao Ministério do Turismo.

⁹⁶ As informações foram colhidas junto ao TVRV e às Centrais Elétricas de Goiás em 3/4/2013.



Mapa – 08 – Distribuição dos projetos desenvolvido no TVRV até 2013

Tanto no TEF como o TVRV, os objetivos principais dos projetos foram a geração de renda, redução da pobreza e fortalecimento das cadeias produtivas. No TEF, houve uma preocupação em incentivar e em fortalecer o cooperativismo e o associativismo, mas essa iniciativa só deu resultados nos municípios onde já havia uma tradição em organização social como Silvânia, Orizona, Gameleira, Vianópolis e Bela Vista de Goiás. Municípios como Pires do Rio, Urutaí, Cristianópolis, Santa Cruz de Goiás e Caldazinha, onde não têm tradição em mobilização social, não ocorreu a criação de associações e cooperativas. As organizações apoiadas pelos projetos são associações e em menor número cooperativas.

Os TEF e TVRV também promovem a realização de cursos de capacitação que fortalecem as instituições locais, sendo a maioria dos cursos direcionados para a produção de leite, mel e frango. Não há uma mobilização para a participação de um maior número de agricultores familiares, mesmo nas associações e cooperativas já instituídas.

Cinco municípios do TVRV não foram beneficiados com projetos aprovados pelo MDA. Segundo Camargo⁹⁷ 9 projetos foram apresentados ao Colegiado de 2005 a 2010 e foram rejeitados antes mesmos de serem encaminhados a SDT. Seis deles eram de prefeituras que eram inadimplentes e conseqüentemente não teriam seus projetos aprovados. Entre os projetos apresentados e rejeitados havia sobre a promoção do turismo rural, hortas e lavouras comunitárias, cultivo e comercialização de plantas medicinais, criação da casa de derivados do leite, aproveitamento e comercialização das castanhas do Cerrado, casa do artesanato. Os demais eram de agricultores familiares que desconheciam a contrapartida, assim que se informaram retiraram os projetos por falta de dinheiro para custear.

O mesmo ocorreu no TEF, foram oito projetos rejeitados, pelos mesmos motivos. Segundo Silva⁹⁸, as prefeituras das cidades menores não arrecadam o suficiente para manter os serviços básicos e a folha de pagamento. Os municípios dependem da transferência de recursos por parte do governo federal e do Estado. As transferências não cobrem todos os gastos do município, assim são obrigados a fazer empréstimos, também pegam dívidas de gestões anteriores, assim nunca conseguem sanear as contas. Inadimplente, o município não consegue ter seus projetos aprovados juntos aos programas do governo federal.

⁹⁷ Antonio Siqueira Camargo, técnico do Colegiado do TVRV em 2010. Entrevista em jul/2012.

⁹⁸ Silvio P. da Silva prefeito de Vianópolis nas gestões 2001 – 2006 e 2009 – 2012. Entrevistas em jul./2012.

Os projetos visualizados nos mapas foram desenvolvidos em épocas diferentes e estão espalhados pelos municípios que tiveram iniciativas de elaborá-los e apresentá-los junto aos Conselhos dos Territórios para apreciação e posteriormente aprovados pelo MDA.

Dos projetos desenvolvidos pode se observar dois com resultados muito diferentes. Na cadeia produtiva do mel no Território Estrada de Ferro foram investidos por parte de MDA e a contrapartida dos proponentes dos projetos cerca de cento e doze mil reais,⁹⁹ para a construção da fábrica de cera e a de colmeia. Com os incentivos por parte do Território e da EMATER os agricultores criaram uma associação para comercializar o produto e buscar inovações, principalmente através de cursos, com isso os produtores aumentaram sua renda familiar. Os apicultores conseguiram dobrar seu faturamento, à medida que aumentou o número de colheitas anuais. Em 2003 havia 8 produtores de mel nos municípios que compõem o Território, já em 2013 são 19 produtores, sendo que o território é o maior produtor de mel do Estado de Goiás.¹⁰⁰ A produção cresceu 55,4 por cento como pôde ser visualizado no gráfico 03, no capítulo 2. Neste capítulo foram citadas várias entrevistas com apicultores que demonstram sua satisfação com a atividade.

No Território Vale do Rio Vermelho os investimentos na cadeia produtiva do mel foram de cerca de cento e oito mil reais para a aquisição de equipamentos e construção de salas em quatro municípios para a comercialização da produção. Esse investimento representou 62 por cento do faturamento anual dos produtores. Em 2003 havia apenas 4 produtores de mel no Território. Em 2013 esse número subiu para 12¹⁰¹. A produção cresceu cerca de 82 por cento. O Território está entre os maiores produtores do Estado.

Segundo a Coordenação de fomentos da Apicultura da Emater, os investimentos na cadeia produtiva do mel fizeram com que o Estado de Goiás deixasse a 20ª posição do ranking brasileiro para ocupar em 2013 a 17ª posição. As maiores regiões produtoras goianas se localizam na Estrada de Ferro, Norte, Planalto, Rio Vermelho, Sudoeste, através dos municípios de Rio Verde e Jataí. A *Apis Mellifera* é a espécie mais criada em Goiás.

A apicultura nos Territórios Estrada de Ferro e Vale do Rio Vermelho vem se tornando uma nova fonte de renda para os agricultores familiares e propiciado a inserção da mulher nessa atividade produtiva.

Se os projetos destinados à apicultura apresentam fatores positivos, por outro lado o projeto para a construção do abatedouro de frango caipira não trouxe nenhuma

⁹⁹ Ver apêndice B

¹⁰⁰ Informações obtidas junto a Associação de Apicultores do Estado de Goiás.

¹⁰¹ Informações obtidas junto a Associação de Apicultores do Estado de Goiás

contribuição para a economia do Território Estrada de Ferro e mesmo para o Estado de Goiás.

Em 2004 foi divulgado nos meios de comunicações notícias sobre a construção do primeiro abatedouro de frangos caipiras em Goiás. A revista Rural Business publicou a seguinte matéria:

Visando à diversificação da produção, os agricultores familiares de Goiás vão criar frango caipira. São produtores beneficiados pelo sistema de consórcio. O Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) liberou R\$ 350 mil para financiar os projetos de instalação de frigoríficos para o abate dos frangos em Goiás.¹⁰²

A assessoria de comunicação do estado de Goiás publicou a Notícia de Desenvolvimento nº. 005/2004 a seguinte notícia “Consórcio Intermunicipal produzirá 70 mil frangos caipiras no Território Estrada de Ferro”. (Ver matéria completa em anexo 1)

Nos anos seguintes os meios de comunicação não mencionaram mais o assunto. Na verdade o MDA liberou cerca de duzentos e setenta e dois mil reais para a construção no abatedouro em Silvânia em duas etapas, cento e oitenta mil para a construção em 2003 e cento e noventa e dois mil em 2007. Mas até início de 2014 o abatedouro não entrou em funcionamento porque ainda faltam alguns equipamentos para que o mesmo possa funcionar. Além de cadastrar os produtores para garantir o fornecimento de frangos caipiras.

Em síntese percebe-se que alguns projetos foram positivos para os municípios em que estão localizados, como é o caso da apicultura que conseguiu atingir uma boa parte dos Territórios, ou seja, dos 30 municípios estudados, 18 são produtores de mel. O financiamento de tanques de expansão e resfriamentos¹⁰³ para alguns produtores de leite melhorou os ganhos do produtor, pois o bom armazenamento evita a perda do produto e representa maior renda. Mas em casos como o do abatedouro em Silvânia houve um desperdício de dinheiro público, um investimento que não apresentou nenhum benefício em dez anos. Além de ter criado uma expectativa em os criadores de galinha caipira no primeiro momento e a decepção depois. Cabe reforçar o caráter setorial dos projetos, todos eles voltados para o crescimento econômico, e nenhum para a as questões ambientais e a preservação das tradições culturais.

¹⁰² Disponível em: http://www.aviculturaindustrial.com.br/noticia/pronaf-financia-producao-de-frango-caipira-em-goias/20020701101802_02083, Acesso em maio de 2011.

¹⁰³ Financiamento em torno de 500.000. Ver apêndice C.

A partir de 2011, a SDT/MDA alterou as diretrizes para a aprovação de projetos. Os projetos apresentados devem basear-se, preferencialmente, em conhecimentos e princípios da agroecologia e da economia solidária, e em estratégias integradas e múltiplas de desenvolvimento territorial que respondam ao desafio de ampliar a inclusão produtiva, conservando os recursos naturais existentes, respeitando a diversidade cultural e fortalecendo a economia da agricultura familiar. E devido ao corte orçamentário, os projetos apresentados obedeceram à escala de prioridade estabelecida pelos Colegiados Territoriais e pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS). Os proponentes em débito com a União não podem receber recursos e para efeito de contrato não poderão possuir dívida com o Poder Público e inscrição nos bancos de dados públicos ou privados.

As novas diretrizes limitaram o número de entidades e prefeituras a apresentar projetos junto aos Colegiados dos TEF e TVRV, assim, nenhum projeto foi apresentado em 2011 e 2012. Os projetos apresentados em 2013 ainda não receberam parecer final.

Todas as ações desenvolvidas nos territórios seguem as orientações das diretrizes do Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável adotado pela SDT para o desenvolvimento dos territórios. É objetivo deste estudo verificar se os PDTRS implementados nos TEF e TVRV são eficazes na promoção do desenvolvimento rural sustentável, o que será discutido na próxima seção.

4.3 A Eficácia do PDTRS nos TEF e TVRV

Analisar a eficácia do PDTRS requer, em primeiro lugar, compreender o conceito de eficácia. Eficácia é um termo que transita em várias ciências, entre elas, a ciência econômica, a administrativa, a jurídica e a política.

Na teoria administrativa, eficácia é considerada fundamental a qualquer organização pública ou privada. E é vital para o planejamento, determinando os objetivos certos e em seguida escolhendo os meios mais indicados para alcançar os objetivos. Eficácia é escolher certo o que fazer, ou seja, selecionar os objetivos adequados ou as alternativas corretas. Segundo André (1993), é o grau em que as metas, entendidas como atributos mensuráveis de objetivos, para um dado período de tempo, foram efetivamente atingidas. É o grau no qual uma empresa alcança um objetivo estipulado, como, por exemplo, melhoria na qualidade, lucros maiores e aumento na participação no mercado.

Sink e Tuttle (1993) afirmam que o grau de eficácia deve traduzir a forma pela qual o programa realiza aquilo a que se propôs, bem como refletir os objetivos corretos por ele alcançados. Obviamente, o conceito de objetivo correto estará sempre sujeito a interpretação, critério, julgamento e percepção de pessoas ou grupo de pessoas. Em outras palavras, a eficácia pode ser entendida como sendo a realização efetiva das coisas certas, pontualmente e dentro dos requisitos de qualidade especificados.

Segundo Parejo (1995), a eficácia tem um caráter mais administrativo e organizacional e o princípio da eficácia deve ser interpretado em conjunto com os princípios de hierarquia, descentralização e coordenação, e poderá apresentar compreensões complementares, tendo em vista sua amplitude, bem como os múltiplos fins da administração pública. Ela representa uma exigência de ação organizada, programada e sistemática do gestor público. Já Wise (2004) aborda eficácia para além da administração pública. A autora entende que eficácia é definida segundo interesses gerais ou interesses públicos, resulta das demandas oriundas dos interesses coletivos de uma determinada população.

A cientista política Arretche (2001) argumenta que a eficácia deriva da seguinte pergunta: “os resultados previstos foram alcançados?”. A autora afirma que eficácia deve ser entendida no sentido de algo que produz o efeito desejado, o resultado esperado. É uma ferramenta de avaliação da relação entre os objetivos e os instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos, podendo ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados. A autora ainda afirma que se trata da avaliação mais aplicada nas correntes de políticas públicas, e sua maior dificuldade consiste na obtenção e na veracidade das informações acerca do funcionamento concreto do programa em análise. A avaliação pode ser feita entre as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados. O estudo da eficácia visa verificar se as metas estabelecidas pelo programa foram cumpridas no espaço de tempo determinado.

O economista Sandroni (2001) assevera que o conceito de eficácia está associado a fazer aquilo que precisa ser feito com vistas a alcançar um determinado objetivo. O autor enfatiza que esse conceito é distinto do de eficiência, por se referir ao resultado do trabalho, ou seja, se este, ou o seu produto, é adequado a um fim proposto. A formulação das políticas públicas deve envolver o direcionamento dos recursos orientados para a solução ou minimização das principais deficiências da sociedade, mas a construção de indicadores

destinados à avaliação dos programas deve incorporar componentes que permitam descrever o processo que se pretende monitorar.

Belloni, Magalhães e Sousa (2001) afirmam que a eficácia corresponde ao resultado de um processo. Entretanto, contempla também a orientação metodológica adotada e a atuação estabelecida na consecução dos objetivos e metas, em um tempo determinado, tendo em vista o plano, o programa ou o projeto originalmente exposto. A análise e constatação da eficácia estão associadas à verificação dos indicadores de eficiência. Sendo assim, a maximização dos resultados alcançados de um programa será revelada através da resposta efetiva ao grau de eficiência e eficácia. Portanto, eficiência e eficácia não são conceitos excludentes, especialmente no caso de avaliação de políticas públicas, em que é de fundamental importância assegurar uma metodologia que envolva a avaliação de planejamento, dos recursos e do sistema de gestão. Os autores sintetizam a importância de tais conceitos estarem combinados no processo de avaliação de programas ou políticas públicas, no que diz respeito aos seus resultados. Assim, considera-se que o resultado alcançado é a resposta efetiva ao grau de eficiência e eficácia aplicadas no desenvolvimento da ação ou política.

Eficácia é uma das dimensões para avaliar políticas públicas. Partindo desse princípio, Torres (2004), ao abordar esse conceito na área pública, afirma que eficácia é a relação entre o objetivo desejado e objetivo alcançado por determinada ação estatal, pouco se importando os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. É a relação entre alcance de metas e tempo ou, em outras palavras, é o grau em que se alcançam os objetivos e metas do programa, em um determinado período de tempo, sem considerar os custos implicados.

A eficácia é a ferramenta aqui utilizada para analisar se a proposta de desenvolvimento rural com ênfase no Território do MDA/SDT nos TEF e TVRV realmente promoveu o desenvolvimento através dos PDTRS.

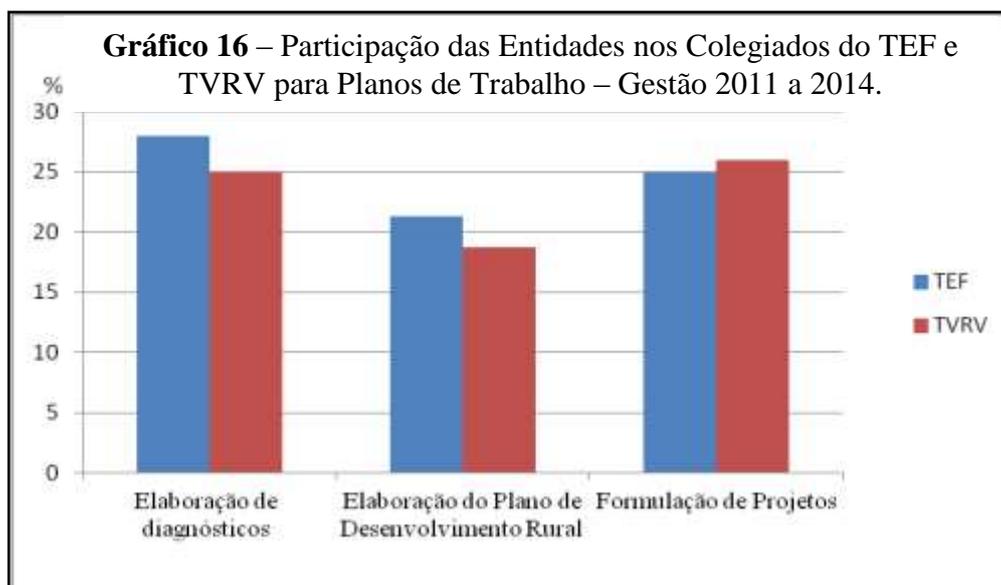
O Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável é elaborado com base no Diagnóstico do Território. O Diagnóstico é o documento que sistematiza e registra o perfil socioeconômico, ambiental e cultural do Território. A construção do Diagnóstico do Território passa pela identificação, análise e atualização dos diagnósticos de cada município, mas os municípios não têm um diagnóstico de seus problemas e de suas potencialidades. Ainda no processo de construção do Diagnóstico, busca-se refletir sobre a realidade dos Municípios e do ambiente onde estão inseridos, de modo a identificar os elementos endógenos e exógenos, definindo-se, a partir daí, os programas, projetos e ações prioritários para o desenvolvimento. A ausência de representatividade dos municípios e dos diagnósticos de cada

município que compõem o Colegiado do Território compromete a elaboração do diagnóstico territorial e conseqüentemente um PDTRS eficaz, pois o Diagnóstico é o instrumento que dá maior visibilidade para elaboração do PDTRS. Além disso, é através do plano que se baseiam todas as estratégias políticas para o desenvolvimento, seja em nível federal, estadual ou municipal e que se orientam as ações que buscam intervir na realidade do território na perspectiva de melhorar as condições de vida da população e garantir um desenvolvimento sustentável.

A capacidade institucional da gestão municipal é um instrumento importante para a promoção do desenvolvimento territorial, mas os municípios não conseguem assumir esse papel, pois há ausências de secretarias importantes e de mão de obra qualificada para a elaboração de propostas para desenvolver o meio rural, bem como dos diagnósticos para identificar a realidade existente, planos de desenvolvimento, formulação de projetos e assistência técnica.

Todos os 30 municípios que formam o TEF e o TVRV não possuem um diagnóstico da realidade do município. Há ausências de secretarias, principalmente voltadas para o rural e o ambiental. Dos 14 municípios que formam o TEF, apenas seis têm secretarias de meio ambiente e de agricultura, e apenas dois municípios possuem secretarias do desenvolvimento agrário. Dos 16 municípios que formam o TVRV, apenas três têm secretarias do meio ambiente e da agricultura. Os 12 prefeitos entrevistados foram unânimes em afirmar que a diminuição no número de secretarias é uma medida para conter gastos.

A baixa participação pode ser observada na elaboração das atividades do Colegiado dos Territórios para a gestão de 2011 a 2014 (ver gráfico 16).



Fonte: Colegiados do TEF e TVRV.
Elaboração própria.

Uma das diretrizes do PDTRS para promover o desenvolvimento rural sustentável é a participação dos atores locais. A pesquisa *in loco* demonstrou que a participação é muito baixa. Na elaboração dos diagnósticos territoriais, apenas 28 por cento das entidades membro dos colegiados foram representadas. No TVRV, apenas 25 por cento. Na elaboração dos planos de desenvolvimento rural, o número é ainda menor, no TEF foram 21,3 e no TVRV, apenas 18,7. Na Formulação de Projetos, a participação foi de 25 por cento no TEF e 26 por cento no TVRV.

A participação de atores locais é recente na formulação e implementação de políticas públicas e percebe-se que a população dos municípios que faz parte dos Territórios TEF e TVRV, em sua maioria, não tem a cultura de se organizar e se mobilizar em prol de seus interesses. Isso se constitui em um obstáculo para a articulação e participação dos atores nos Colegiados dos Territórios, além de demonstrar que a maioria da população não conhece os problemas sociais, econômicos e ambientais no município em que mora¹⁰⁴. Mas essa não é uma realidade de todos os municípios.

A participação e a organização social são visíveis nos municípios nos quais a igreja católica tem uma forte influência da Teoria da Libertação¹⁰⁵ e há uma forte atuação da Comissão da Pastoral da Terra (CPT) como nos municípios de Silvânia, Orizona, Vianópolis, Bela Vista de Goiás, Itapuranga e Cidade de Goiás. Esses municípios já tinham uma tradição em se organizar em associações, cooperativas e comunidades eclesiais de bases, são, por conseguinte, os mais atuantes nos Colegiados dos Territórios. Por outro lado, nos municípios onde a igreja católica é liderada pelos Franciscanos há décadas, os movimentos sociais são fracos ou inexistentes.

Segundo o Padre Nascimento¹⁰⁶, a CPT tem como objetivo um serviço pastoral junto aos trabalhadores rurais, comprometendo-se a interligar, assessorar e dinamizar os trabalhadores rurais e agricultores familiares. A igreja católica também trabalha através das comunidades eclesiais de base, de seus agentes pastorais, incentivando a organização das comunidades, tanto nas cidades como na zona rural, e a reflexão sobre a realidade em que vivem, para encontrar caminhos de ação, buscando melhores condições de vida. Essas ações

¹⁰⁴ Essa afirmação resulta de um trabalho de pesquisa sobre Mobilização e Participação Social realizada em 2011 pelo Grupo de Pesquisa Sociedade e Ambiente da UEG-UnU de Pires do Rio em oito municípios do TEF e cinco dos TVRV.

¹⁰⁵ A Teologia da Libertação é uma tentativa de interpretar a Escritura através do sofrimento dos pobres. É em grande parte uma doutrina humanista. Tudo começou na América do Sul, na turbulenta década de 1950, quando o marxismo estava fazendo grandes ganhos entre os pobres por causa de sua ênfase na redistribuição da riqueza, permitindo que os camponeses pobres participassem da riqueza da elite colonial e, assim, melhorassem a sua situação econômica na vida. Como uma teologia, tem raízes católicas romanas muito fortes. Ver mais em: BOFF, Leonardo. **Igreja: carisma e poder. Ensaio de uma eclesiologia militante.** São Paulo: Record, 2005.

¹⁰⁶ Frei Willian José do Nascimento, em entrevista em 13 janeiro de 2014.

da igreja católica têm ajudado a comunidade ser mais politizada e a se organizar em prol de seus interesses.

A baixa participação dos atores locais não é o único problema enfrentado pelos gestores dos territórios, a baixa capacidade técnica para elaboração e avaliação dos projetos é outro problema, prova disso é que de 2011 a 2013, nenhum projeto foi aprovado junto ao MDA. Além disso, a alta rotatividade dos membros e a pouca participação dos gestores públicos municipais prejudicam o desempenho dos colegiados.

O desenvolvimento de competências por meio de curso de capacitação dos agentes locais não atinge a todos os membros dos Colegiados, apenas 32 por cento dos membros dos colegiados dos TEF e TVRV obtiveram capacitação em desenvolvimento territorial, 19 por cento em elaboração de planos de desenvolvimento, 26 por cento em elaboração de projetos, oito por cento em monitoramento e avaliação e 12 por cento em planejamento estratégico¹⁰⁷. Alguns membros afirmaram que realizar os cursos de capacitação oferecidos pela SDT demanda disponibilidade de tempo e custos, isso faz com que a participação seja baixa.

Observa-se que o desenvolvimento de competências através dos cursos de formação não contribui para a formação crítica dos atores, pois os participantes naturalizam o embate político, visto que se apoiam em uma concepção consensual de participação em vez de politizar os discursos apreendidos nos cursos. O mesmo ocorre nos Colegiados, estes naturalizam a proposta política de desenvolvimento sugerido pelo MDA e fazem desta uma cartilha para sua atuação.

Observações *in loco* permitiram perceber que a baixa participação dos agricultores e dos produtores de leite familiares nas discussões e plenárias se deve à dificuldade que eles têm em deixar as atividades produtivas em suas propriedades, além da dificuldade no deslocamento para as reuniões, pois há falta de transporte e recursos para custear o deslocamento. Todas as propriedades familiares produzem leite, que é retirado duas vezes ao dia, o que se apresenta como um empecilho para que os produtores se ausentem da propriedade.

Percebeu-se também que a alta rotatividade dos membros no Colegiado se deve ao fato de que os representantes das entidades civis e públicas possuem um período de tempo para a sua gestão. A baixa participação dos gestores públicos ocorre porque alguns não possuem políticas municipais específicas para o meio rural e por isso não conseguem inserir o programa territorial dentro de um planejamento para o desenvolvimento rural.

¹⁰⁷ Pesquisa *in loco* em março de 2013.

Outra observação é que os Colegiados não são escutados em outras instâncias e suas decisões possuem respaldo apenas dentro dos programas do MDA, não havendo espaço para uma verdadeira participação de outros setores. Os Colegiados também têm dificuldades de mobilizar a participação da sociedade civil.

Os gestores públicos municipais afirmam que a burocracia dificulta a implementação de projetos para desenvolvimento rural, pois qualquer projeto tem custos em contrapartida e o acesso aos recursos exige uma complexidade de documentos, formulários, dentre outros, que se tornam uma barreira à obtenção dos mesmos. As prefeituras não têm mão-de-obra qualificada para a elaboração do projeto e a realização de todos os aparatos burocráticos para garantir sua aprovação e a liberação de recursos. A maioria dos projetos é devolvida por falhas na elaboração e na documentação. Além dos entraves burocráticos, há também um tratamento diferenciado que beneficia aquele gestor com maior influência junto ao MDA.

A burocracia também foi apontada como um obstáculo pelos agricultores familiares. Segundo Alzenir Soares¹⁰⁸, os agricultores familiares têm dificuldade para acessar o crédito do PRONAF por não terem uma assistência técnica qualificada para a elaboração dos projetos e, quando conseguem aprovação, sofrem com a demora na liberação dos recursos. Além disso, os trabalhadores rurais que não têm escritura da terra também não têm acesso a esse crédito.

Essa situação denota a falta de observância por parte do MDA do perfil dos possíveis beneficiários do crédito do PRONAF. Grande parte dos agricultores familiares apresentam baixo grau de escolaridade, o que torna difícil para os mesmos cumprirem toda a burocracia exigida para acessar o crédito. O agricultor familiar não tem conhecimento técnico e nem sobre a forma de funcionamento da burocracia administrativa, assim grande parte desses agricultores são excluídos do benefício.

Outro fato que compromete a proposta de desenvolvimento é a falta de experiência em ações conjuntas por parte dos municípios que formam os TEF e TVRV. Não há registros de consórcios intermunicipais em ambos os territórios. Em 2012, cinco municípios elaboraram um projeto em parceria para a coleta e tratamento dos resíduos sólidos. O projeto foi aprovado nas Câmaras Legislativas de cada município, mas não foi adiante porque, em 2013, dois dos prefeitos desses municípios foram cassados. Houve novas eleições, no entanto, os novos prefeitos, por não terem participado da elaboração, não levaram o projeto adiante.

¹⁰⁸ Alzenir Soares representante dos agricultores familiares de Buriti de Goiás, em entrevista em março de 2012.

Uma das propostas do PDTRS é a promoção da implementação e integração de políticas públicas que promovam o diálogo na efetivação da integração entre ações dos municípios, territórios, estado, nação, órgãos e entidades que atuam em prol do desenvolvimento sustentável. Contudo, esse diálogo não ocorre nos territórios, os colegiados não conseguem mobilizar a participação dos gestores públicos e da sociedade civil. Como já foi mencionado, o colegiado não tem autonomia política e o diálogo se restringe ao MDA e ao CEDRS. O diálogo também esbarra na política partidária. Assim, de um lado, os municípios que fazem oposição ao governo do Estado não recebem atenção por parte do mesmo, ficando marginalizados por serem opositores e, do outro lado, os governos municipais da base aliada recebem maior atenção e também recurso por parte do governo do Estado, sendo beneficiados.

Segundo o ex-prefeito¹⁰⁹ de Pires do Rio, durante os seis anos à frente da gestão municipal, este município jamais recebeu apoio do governo do estado, por não fazer parte da base aliada do governo. Durante várias vezes, tentou marcar uma audiência com o governador, mas não conseguiu, por não ter articulações com deputados ou com pessoas influentes junto ao governo. Isso geralmente resulta em dever favores que mais cedo ou mais tarde são cobrados. Esse mesmo comportamento se aplica com a União.

Segundo Josué Santana¹¹⁰, é difícil agrupar a diversidade de atores sociais, pois há uma falta de interesse dos mesmos. Apesar de a gestão participativa fazer parte da agenda política dos últimos anos, isso não parece ter despertado um sentimento coletivo de valorização da cidadania ou de satisfação com a representação democrática. O cidadão parece considerar os governos como algo não relacionado à sua vida e tornam-se um tanto cínicos com relação à política e à capacidade dos governantes de buscar o interesse público. Mais do que simples desinteresse do indivíduo em ser sujeito da ação, muitas vezes a apatia e a falta de formação política são resultado do cruzamento entre desinformação, falta de oportunidades de participação e descrédito com a gestão pública.

Segundo Abramovay (2005), não existe dificuldade em transferir regras formais, estruturas administrativas e procedimentos burocráticos do governo federal para o plano territorial. Porém, não se transferem, de forma imediata, valores, comportamentos, coesão social e, sobretudo, confiança entre os indivíduos que os estimulem a tomar em conjunto iniciativas inovadoras.

¹⁰⁹ Luiz Eduardo Pitaluga da Cunha, prefeito de Pires do Rio de 2008 a 2013, em entrevista em fevereiro de 2012.

¹¹⁰ Josué Santana, membro do Colegiado do TVRV, em entrevista em dezembro de 2013.

A afirmação de Abramovay é corroborada quando se observa as práticas dos Colegiados, considerando que eles reproduzem a visão territorial do MDA, mas apenas parcialmente, pois não conseguem ir além da visão setorial agropecuária. Vale ressaltar ainda que a preocupação está puramente vinculada ao crescimento econômico, não havendo assimilação do conceito de desenvolvimento rural sustentável proposto pelo MDA¹¹¹.

Assim, a dimensão ambiental e sociocultural dos projetos fica relegada a um segundo plano. Por exemplo, não há ações por parte dos TEF e TVRV no sentido de preservar ou resgatar as tradições culturais, principalmente as festas populares como: festas juninas, Festas do Divino, Folias de Reis, Cavalhadas e Fogaréu (ver apêndice E). Essas festas estão se tornando cada vez mais raras nos Territórios. Não há incentivo ou amparo financeiro e as festas que resistem são organizadas por pessoas idosas, pois os jovens não se interessam em herdar as tradições dos pais. Por exemplo, nas cavalhadas em Santa Cruz de Goiás, as crianças e jovens não sabem as danças e a representação das cavalhadas. Se o conhecimento adquirido não for passado, num futuro próximo a tradição desaparecerá. O mesmo não ocorre com o Fogaréu na Cidade de Goiás, pois este passou a ser inserido no calendário turístico da cidade. O evento passou a ser um atrativo cultural de destino turístico que, de forma organizada, com estruturas e políticas adequadas, tornou-se produto turístico para o consumo.

Não há uma política de resgate dessas manifestações culturais locais nem por parte dos municípios ou por parte dos Territórios. O resgate desses eventos poderia contribuir para o desenvolvimento, constituindo-se em uma atividade socioeconômica e cultural.

Não são apenas as manifestações culturais que são negligenciadas no PDTRS dos TEF e TVRV, a dimensão ambiental também não faz parte das ações dos Territórios. Assim, como foi mencionado no capítulo 3, o modelo de ocupação do solo e uso dos recursos naturais não propiciou a recuperação da biodiversidade e nem o fim do desmatamento na última década. Ademais, o aumento das áreas irrigadas compromete a sustentabilidade das bacias hidrográficas.

Na última década, continua a destruição de ativos da natureza como a fauna e a flora do Cerrado, a degradação das nascentes, o assoreamento dos cursos d'água, a erosão do solo e a poluição das águas. Não há programas de preservação e de recuperação dos recursos naturais degradados, nem projetos que desenvolvam atividades de uso sustentável dos

¹¹¹ Mencionado no capítulo 1. “Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, em que se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial”.

recursos naturais (como por exemplo, reservas extrativas dos recursos do Cerrado), ou que incentivem a população local a conservar, recuperar e estabelecer manejo sustentável de ecossistemas naturais, buscando condições para reverter os impactos socioambientais negativos no Cerrado.

O TEF e o TVRV não desenvolveram projetos que levassem aos agricultores familiares o conhecimento sobre a agroecologia, que fornece a base técnico-científica de estratégias de desenvolvimento rural sustentável que enfatizam a soberania alimentar, a conservação dos recursos naturais e a superação da pobreza. A produção agroecológica apresenta vantagens como baixa capitalização e vegetais mais nutritivos e saudáveis, pois não contém resíduos químicos tóxicos, além de contribuir para melhorar a qualidades do solo, da água e do ar.

A agroecologia tem potencial para transformar a base produtiva da agricultura familiar e tem mercado garantido, pois a população busca cada vez mais produtos saudáveis. Um exemplo, é a procura desses produtos nas feiras livres das cidades que fazem parte do TEF. A produção não consegue atender à demanda. A gestão dos Territórios poderia promover cursos e estratégias para a produção e a comercialização de produtos agroecológicos. Essa atividade poderia, assim, se constituir em uma nova fonte de renda para os agricultores familiares.

Outra questão que compromete a eficácia dos PDTRS é a ausência de técnicas na definição de procedimentos e na execução dos serviços necessários de abertura de estradas, terraplanagem e construção de pontes e mata-burros, bem como o descaso com que o meio rural é tratado pelos governos municipais que alegam incapacidade de investir e manter um aparato logístico e operacional de execução desse tipo de obras e serviços.

A pouca vida útil dos serviços realizados nos municípios, carecendo de novos esforços em curto intervalo de tempo, o afundamento das estradas, os inúmeros pontos de atoleiros, os processos erosivos e o assoreamento de córregos, rios e represas dão causa a uma preocupação ambiental, econômica e social significativa, uma vez que inviabilizam a vida no campo e a produção agropecuária da Agricultura Familiar. Há casos de jovens que passam até semanas sem frequentar a escola no período chuvoso por causa das péssimas condições das estradas.

Em se tratando dos serviços realizados pelos municípios é possível verificar a força dos empresários agroindustriais junto à gestão municipal, na manutenção de serviços que atendam seus interesses. Sr. Rezende¹¹² afirmou em entrevista que a estrada que leva a

¹¹² Roberto Rezende, pequeno produtor de leite, residente no município de Santa Cruz. Em entrevista em maio/2014.

sua pequena propriedade não recebia manutenção, quando ficava intransitável era preciso fazer até dez visitas à prefeitura para implorar que arrumassem. Agora com a construção de granjas nas propriedades vizinhas à sua, a estrada está sempre arrumada. Sr Alfredo¹¹³, residente no município de Pires do Rio afirmou a mesma coisa. Esses exemplos ilustram a afirmação sobre as relações de poder que se estabelece dentro dos territórios. Os pequenos proprietários rurais, aqueles com menor poder aquisitivo, não recebe o mesmo tratamento por parte dos gestores municipais.

O PDTRS tem como meta a manutenção e a sustentabilidade da população no campo. No entanto, estudos apresentados no capítulo três demonstraram que, na última década, continuou a migração do campo para a cidade, contribuindo para uma alta taxa de urbanização na maioria das cidades que formam os TEF e TVRV.

Ao conceituar Território, o MDA (2004) afirma que “compreende as cidades e campos”, mas o PDTRS dos TEF e TVRV ignora completamente o espaço urbano. Mesmo os documentos de apoio do MDA/SDT não trazem qualquer orientação para promover o desenvolvimento sustentável das cidades. No capítulo dois, foi possível visualizar como são precárias a saúde e o saneamento básico nas cidades em ambos os territórios. Os próprios membros dos Colegiados não visualizam a cidade como parte integrante dos Territórios.

As chamadas públicas da SDT para seleção e financiamento de projetos de Apoio à Infraestrutura trazem como público beneficiário apenas os agricultores familiares. A ação orçamentária de apoio a projetos de infraestrutura e serviços nos territórios rurais (PROINF), também traz como público alvo os agricultores familiares. Ambos os órgãos de fomento excluem as cidades, sendo que estas carecem de apoio à infraestrutura. Assim, o desenvolvimento de uma cidade que deve privilegiar o atendimento das necessidades básicas de todos e oferecer oportunidades de melhoria na qualidade de vida para a população não é contemplado no Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais.

Os argumentos do MDA que justificam o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR) se fundamentam na geração de renda, redução da pobreza e das desigualdades sociais de gênero, raça e etnia. Se o programa, com esses argumentos, não promove estratégias para a redução da pobreza e das desigualdades sociais na área urbana (segundo o IBGE, a taxa de urbanização no Brasil em 2010 foi de 84,3), a possibilidade de êxito é mínima no contexto nacional, visto que são 239 territórios em todo o país.

¹¹³¹¹³ José Alfredo, pequeno agricultor aposentado, residente no município de Pires do Rio, em entrevista em maio/2014.

Os grupos empresariais não participam das atividades desenvolvidas pelos Territórios. Eles controlam as atividades econômicas locais e seguem a lógica da cadeia produtiva em que estão inseridos. Em escala local não se pode esquecer que o setor empresarial faz parte de uma instância maior que o Território, atua junto ao governo Estadual, buscando incentivos e financiamentos, organizam o sistema produtivo local, estabelecem novos patamares econômicos e tecnológicos nas estruturas produtivas sem na busca do lucro.

A articulação de políticas públicas no PDTRS não foi capaz de criar um ambiente propício para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, através das ações e recursos que foram aplicados nos TEF e TVRV em dez anos de sua criação. O planejamento e a gestão proveram ações pontuais nos territórios, favorecendo algumas atividades produtivas como o leite e o mel, por exemplo, e excluindo outras, como a produção de cachaça e a produção da mandioca. Esta última é produzida na maioria das propriedades para consumo próprio e o excedente é transformado em farinha e polvilho que são vendidos nas cidades de casa em casa e em barracas às margens das rodovias que cortam os territórios. Nas visitas *in loco* não foi possível visualizar se há monitoramento dos projetos desenvolvidos e se o colegiado faz avaliação das ações, pontuando problemas e potencialidades.

A compreensão de território do MDA é equivocada à medida que as ações estratégicas dos PDTRS não atingem todo o território, como as cidades, e até mesmo alguns municípios que, apesar de estarem inseridos nos Territórios, desconhecem as atividades desenvolvidas pelos gestores desses Territórios. A própria estrutura administrativa de municípios não possibilita criar uma unidade territorial quando cada município tem as suas prioridades e estas não são comuns a todos os que formam o território. A baixa representatividade dos municípios nos Conselhos dos Territórios compromete a construção dessa unidade e ao mesmo tempo compromete a eficácia das políticas públicas para o desenvolvimento territorial rural.

Outro fator que compromete a eficácia são os interesses políticos partidários de cada município. Esses interesses impedem a formação da solidariedade e da cooperação entre os municípios dos territórios. Então, pode-se afirmar que a eficácia do PDTRS é precária nos TEF e TVRV.

A baixa eficácia das iniciativas para o desenvolvimento territorial se deve, principalmente, pela falha dos mecanismos de governança. É necessário investir na construção social do território de dentro para fora. Os colegiados devem atuar de acordo com a necessidade dos municípios que representam, e não assumindo o discurso das políticas

imposta pelo MDA. A forma de atuação dos Colegiados os torna meros reprodutores das políticas do MDA.

É necessária a implementação e o acompanhamento de políticas de desenvolvimento de forma compartilhada entre estado, organizações sociais e atores locais, o que não ocorre dentro dos TEF e TVRV. Também é necessário que a governança territorial seja concebida como um exercício que fortaleça os cidadãos ou grupos, de forma que estes sejam articulados e atuem no processo decisório das políticas, projetos e ações dentro dos territórios. O diálogo entre os territórios e instituições que fazem oposição ao PDTRS, como os movimentos por reforma agrária¹¹⁴, também são importantes e podem fortalecer as ações integradas dentro dos Territórios.

É preciso criar um processo de acompanhamento dos projetos, obras, instalações e equipamentos, conforme o cronograma de execução dos projetos aprovados pelo MDA para garantir a transparência e o funcionamento da atividade proposta. Exemplo da falta deste é o abatedouro de frangos caipira em Silvânia, no qual o projeto foi aprovado em 2003, novo projeto para conclusão com a compra de equipamentos em 2007 e até maio de 2014 ainda não foi inaugurado por motivo de irregularidade na obra. Faz-se necessário criar um mecanismo de coordenação, de monitoramento e de fiscalização dos projetos aprovados.

A proposta do PDTRS é muito abrangente para estar sob a coordenação de um só Ministério, no caso o MDA. Faz-se necessária uma ação conjunta entre vários ministérios, principalmente os Ministérios das Cidades, da Saúde, da Educação e do Meio Ambiente. O aumento da eficácia dos PDTRS só será possível se houver mecanismos de governança fortes e integrados em prol do desenvolvimento rural sustentável nos TED e TVRV.

¹¹⁴ Movimento Sem Terra (MST), Federação dos Trabalhadores Rurais em Goiás (FETAEG).

CONCLUSÃO

A proposta central desta tese foi entender a política do Ministério de Desenvolvimento Agrário de criação dos territórios rurais sustentáveis, bem como a eficácia dessa política a partir da implementação dos Territórios Estrada de Ferro e Vale do Rio Vermelho. Para isso, este estudo considerou as seguintes abordagens: 1) a política e as abordagens teóricas; 2) o desenvolvimento socioeconômico; 3) a sustentabilidade; 4) a governança e gestão participativa.

A valorização da dimensão territorial na formulação de políticas públicas tem sido visível nas orientações emanadas pelas mais diversas instituições mundiais. Incutir o território na agenda política surge com o intuito generalizado de alcançar o desenvolvimento socioeconômico equilibrado e equitativo, de valorizar a sua diversidade e complementaridade, e de facultar a possibilidade de a população tirar o melhor proveito das características existentes em cada território.

A abordagem teórica do MDA busca pensar o território como uma construção social com uma escala mais ampla, que facilita a percepção e o surgimento de dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais mais complexas e promissoras, capazes de envolver articulações rural-urbanas e propostas de ação coletiva por parte dos atores sociais existentes com maior capacidade de impactar as características e a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento. No entanto, ao finalizar esta pesquisa, percebeu-se que há um descompasso entre a teoria e a prática.

As políticas adotadas pelo PDTRS não corroboram a concepção teórica de território adotada pelo MDA. Por exemplo, nos Territórios Estrada de Ferro e Vale do Rio Vermelho, as ações desenvolvidas pelos gestores dos Territórios e as políticas públicas implementadas pelo Estado, seja em escala Federal ou Estadual, não foram capazes de envolver articulações rural-urbanas e nem de executar ações que promovessem o desenvolvimento sustentável de áreas urbanas.

O Governo Federal através do MDA/SDT, apesar do discurso de gestão participativa, exerce um forte papel na gestão dos Territórios. Primeiro, os PDTRS são elaborados segundo a cartilha do MDA. Segundo, os gestores dos Territórios recebem cursos de formação e dentro do Território são meros reprodutores das ideologias passadas pelo MDA. Terceiro, o Território não tem autonomia para decidir sobre os projetos desenvolvidos em seu território, pois a gestão dos planos de trabalhos fica a cargo da equipe técnicas dos

órgãos públicos envolvidos, não tem autonomia financeira, pois depende dos recursos da União, nem autonomia administrativas, pois a administração está a cargo dos prefeitos e a cargo do governo do Estado.

Cabe observar que em relação à escala territorial, o território não é visível, uma vez que a escala municipal se impõe sobre o Território, principalmente devido aos conflitos de interesses dos gestores municipais, partidários políticos, instituições privadas e movimentos sociais.

Não há união por parte dos municípios em desenvolver projetos em comum. Pelo contrário, há uma competição entre eles, por recursos, benefícios, favores políticos nas instâncias superiores estatais. O município com maior influência no nível estadual e federal consegue maiores benefícios, esses benefícios são pagos no período eleitoral, através de campanhas eleitorais para aquele que viabilizou o benefício.

Outra questão está relacionada a propostas de ações coletivas por parte dos atores locais. Essas ações coletivas tornam-se quase impossíveis quando os movimentos sociais são frágeis ou inexistentes. E não há interação entre os municípios e sim competição entre eles.

O problema da abordagem territorial resulta da dificuldade em promover mudanças institucionais compatíveis com a nova visão de desenvolvimento fundamentada no território. Como resultado, a passagem da visão setorial à visão territorial nas instituições e políticas para o desenvolvimento rural torna-se incompleta, pois o discurso e as políticas de órgãos governamentais e de atores sociais como organizações e movimentos sociais ainda não assimilaram as propostas da abordagem territorial.

As ações promovidas nos TEF e TVRV por parte dos gestores dos territórios e os projetos aprovados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário demonstram claramente que os gestores entendem desenvolvimento rural como crescimento econômico. Observando os dados socioeconômicos levantados, pode-se dizer que houve um crescimento econômico nos Territórios, mas esse crescimento se deu em apenas alguns setores, como o agroindustrial, o de serviços e o da agricultura patronal com a produção de grãos e de cana de açúcar. Houve, ainda, um fortalecimento das propriedades familiares que se dedicam à produção leiteira.

Os grupos econômicos que sustentam a economia dos municípios determinam o modelo produtivo, e muitas das vezes influenciam a política municipal. Também acabam por projetar problemas de ordem social, onde a migração em busca de emprego e melhores condições de vida acabam por gerar um bolsão de miséria nas cidades. Apesar do crescimento econômico mencionado no capítulo 2, os dados coletados nesta pesquisa

mostraram que esse crescimento não se refletiu na melhoria da qualidade de vida da população. Os dados de saneamento básico, de educação e de saúde não acompanham esse crescimento. Em relação à saúde, por exemplo, os dados mostram que houve uma redução no número de hospitais e leitos dos municípios dos territórios analisados. Além disso, verificou-se que nenhum desses municípios possui sistema de UTI, obrigando a população a se deslocar para a capital do Estado em busca de serviço de saúde.

Além de não repercutir na melhoria da qualidade de vida da população, as políticas implantadas nos Territórios não promoveram a diversificação da produção, uma vez que as propriedades patronais continuaram com a prática da monocultura, principalmente para a exportação. Em relação às propriedades familiares que se dedicam à produção leiteira, percebeu-se que não houve ações para fortalecer novas atividades como, por exemplo, o plantio e beneficiamento da mandioca, a suinocultura, o cultivo de hortifrutigranjeiros, ou até mesmo projetos para aproveitar os recursos naturais do Cerrado, como o pequi e as diversas castanhas típicas nele existentes.

Inúmeras pequenas propriedades possuem paisagens naturais belíssimas que poderiam ser aproveitadas na atividade do turismo rural¹¹⁵ se houvesse incentivo e investimento. Essa atividade traria nova fonte de renda para as famílias e contribuiria para a preservação do Cerrado.

Faltam, nos territórios, ações que promovam a diversificação da economia, como incentivos ao micro e pequeno negócio, para que possam gerar novas oportunidades de trabalho e renda às famílias rurais; ações que incorporem a mulher ao trabalho remunerado; ações que agreguem valor ao produto primário, principalmente aos produtos derivados do leite, já que esse é o principal produto das propriedades familiares. Além disso, cabe promover, nesses territórios, a melhoria na infraestrutura de transporte, comunicação e saneamento básico no meio rural. Ações como essas contribuiriam para o desenvolvimento territorial das propriedades familiares.

A política da SDT/MDA surge num contexto de debates sobre a sustentabilidade ambiental e o combate à pobreza rural, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares e das comunidades rurais, via aprovação e financiamento de projetos empreendidos pelos atores locais. No entanto, em ambos os territórios aqui estudados não foi possível visualizar ações em prol da sustentabilidade ambiental.

¹¹⁵ Segundo o Ministério do Turismo, o Turismo Rural é uma modalidade do turismo que tem por objetivo permitir a todos um contato mais direto e genuíno com a natureza, a agricultura e as tradições locais, através da hospitalidade privada em ambiente rural e familiar.

A caracterização ambiental das áreas analisadas indica um quadro de degradação ambiental, devido à intensa ocupação do solo, principalmente com as atividades de agropecuária e de monocultura, o que ocasionou uma ampla simplificação dos ambientes em detrimento das comunidades silvestres. A pressão antrópica sobre os *habitats* da flora e da fauna ocasionou elevada alteração, transformando os ambientes do cerrado em áreas de lavouras ou pastagens e uma tendência futura para cultivo de eucalipto.

Há três décadas, as áreas dos TEF e TVRV vêm recebendo migrantes das diversas regiões do país, atraídos pelas terras planas que propiciam a prática da agricultura mecanizada e pela paisagem do Cerrado, que se definiu historicamente como uma região de pecuária, mas torna-se também região de agricultura e de grandes empreendimentos do agronegócio. Essa ocupação foi financiada, em grande parte, por programas governamentais como o PND, o POLOCENTRO, o PRODECER e outros. Essas ocupações não demonstraram ter levado em consideração a possibilidade iminente de destruição do Cerrado, tampouco se pautaram em uma gestão sustentável dos recursos naturais por meio da implementação de áreas prioritárias para a conservação e nem em medidas eficazes para a preservação da biodiversidade.

O processo de modernização da agricultura tem se mostrado altamente predatório e deixado como marcas os solos esgotados, mananciais contaminados e reduzidos, espécies vegetais e animais sob ameaça de extinção e, sobretudo, não tem criado um ambiente ecológico melhor para o trabalhador, ou para a sociedade como um todo. As consequências não foram apenas ambientais, mas também sociais. A agricultura empresarial, as barragens para geração de energia elétrica e a substituição das florestas nativas por florestas plantadas para abastecer as indústrias de celulose e siderurgias são os principais exemplos de atividades que têm se produzido e reproduzido nos Cerrados atualmente. Tais práticas já alteraram a biodiversidade, a disponibilidade hídrica e os modos de vida da população local. Tanto a propriedade familiar quanto a propriedade empresarial baseiam-se no modo de exploração dos recursos naturais.

Dez anos após a criação dos TEF e TVRV, a exploração dos recursos naturais continua e não houve ações por parte dos gestores dos Territórios ou dos programas governamentais no sentido de preservar e recuperar as áreas degradadas do Cerrado. Também não procuraram desenvolver modelos de produção alternativos, como por exemplo, a agroecologia, como alternativa viável, em especial, para a produção de hortigranjeiros.

A partir da adoção de um modelo sustentável, os agricultores familiares podem diversificar suas atividades produtivas, aproximando-se de um tipo de desenvolvimento rural sustentável que lhes garanta a permanência no campo, uma maior qualidade de vida, assegure

um futuro a partir de um uso mais racional dos recursos naturais, e amplie seus mercados a partir de uma melhor organização produtiva e comercialização de seus produtos.

As ações dos Territórios devem também incluir projetos para a produção de sementes e mudas de espécies nativas que sirvam de suporte a um programa de repovoamento de áreas degradadas, principalmente as nascentes de córregos e rios. Também são necessários programas de educação e sensibilidade ambiental a serem desenvolvidos juntos aos proprietários rurais auxiliando-os na forma correta de utilizar os recursos naturais. É preciso criar áreas de preservação permanente, principalmente nas áreas de baixa capacidade de uso, que deverão ser monitoradas, para que possa garantir a preservação da biodiversidade do Cerrado.

Os Territórios devem promover ações de respeito à legislação ambiental, a precaução ao uso de defensivos e recursos hídricos, monitoramento, infraestrutura para evitar a contaminação de córregos e rios, ações corretivas e de recuperação de atividades degradantes que devem ser implementadas em parceria entre governos, empresas e sociedade civil, assegurando, dessa forma, um desenvolvimento sustentável. O desmatamento tal como é feito atualmente raramente traz benefícios para a população rural.

Nesse sentido, o presente trabalho sinaliza a necessidade imediata de se pensar desenvolvimento, política agrária e questões ambientais numa perspectiva que considere o custo ambiental e o social. É preciso que os gestores dos TEF e TVRV entendam o desenvolvimento considerando os aspectos humano, social, cultural, urbano e rural e não apenas como crescimento econômico.

Até o momento, os resultados da implementação da política de desenvolvimento territorial rural sustentável nos Territórios Estrada de Ferro e Vale do Rio Vermelho têm sido modestos e reduzidos. Os colegiados não se fazem representativos de todos os segmentos sociais da agricultura familiar local, dessa forma, acabam excluindo os segmentos menos articulados e mais carentes, privilegiando alguns segmentos em detrimento a outros.

O PTDRS é muito limitado em sua abordagem de desenvolvimento, englobando, em sua maioria, projetos setoriais e produtivos, e excluindo de sua formulação a articulação da agricultura familiar com outros importantes segmentos sociais. As ações não permitiram, em diferentes circunstâncias, construir e legitimar uma nova institucionalidade operacional que viabilize uma discussão, elaboração e seleção de projetos concretos e coletivos de desenvolvimento, ultrapassando os interesses eleitorais ou oportunidades das prefeituras.

Percebe-se que no plano “territorial” existe uma desarticulação e pulverização dos programas e propostas sem atentar para o fato que a proposta do PDTRS é uma ação coletiva e articulada. Há uma série de atores que não estão necessariamente bem representados, organizados, e que precisam ser incluídos, particularmente, os trabalhadores rurais, os pequenos proprietários rurais menos descapitalizados. Não se percebe um esforço, por parte dos colegiados ou das políticas de Estado, no sentido de reconhecer e dar visibilidade a esses atores sociais.

A fragilidade organizacional e a falta de autonomia dos representantes dos agricultores familiares denotam os Conselhos como espaços em que a participação social ainda apresenta-se bastante incipiente e debilitada e, em muitos casos, a escassez de capital social tem minado a democracia das estruturas institucionais e políticas, reproduzindo e legitimando, com o critério da participação, as relações de dominação pré-existentes.

A representação nos colegiados é restrita a poucas entidades, que efetivamente discutem e fazem reflexões sobre o que está sendo feito no território. Entretanto, a estrutura colegiada do TEF e do TVRV caracteriza-se por ser estritamente setorial, podendo ser observada nos segmentos encontrados quando na elaboração do PTDRS.

O processo de desenvolvimento territorial que vem sendo desenvolvido pela SDT/MDA necessita de uma melhor amarração de suas estruturas operacionais, de modo a evitar que as ações territoriais sejam conduzidas de forma aleatória, apenas para resolver problemas conjunturais, sem qualquer integração com um plano de desenvolvimento.

É necessário consolidar esses novos espaços de governança, trazendo os atores sociais e a participação dos mesmos para os processos decisórios, não só os atores da sociedade civil, mas principalmente dos agentes do setor público. Estes não estão capacitados, atualmente, para participar de processos de implementação de políticas territoriais. Outro ponto é que nem todas as gestões municipais apoiam ou participam das ações dos territórios. Esse fato se manifesta tanto como um atraso nas articulações do território como na implementação de projetos que poderiam promover o desenvolvimento dos municípios.

Os desafios são inúmeros, entre os quais pode ser mencionada a viabilização de formas de articulação do Estado e da sociedade civil que, embora reconhecendo as diferentes racionalidades predominantes em cada esfera, sejam dinâmicas e capazes de: a) desencadear processos sustentáveis de desenvolvimento territorial; b) promover instrumentos de democratização de processos de participação social e de processos de descentralização, de modo a criar condições para que sejam geridos socialmente e favoreçam o desencadeamento de

dinâmicas endógenas capazes de sustentar processos de desenvolvimento; c) construir uma institucionalidade específica que seja capaz de permitir a organização segundo as demandas locais e que as políticas públicas no território sejam implementadas de forma apropriada aos requerimentos dessas demandas.

Não há dúvida de que as possibilidades de articulação das diferentes instâncias territoriais são bastante difíceis, pois exigem o enfrentamento de relações de poder presentes em cada instância e de dificuldades de mobilização, não apenas das três escalas da administração governamental (federal, estadual, municipal), mas também da sociedade civil. Contudo, talvez seja essa a principal razão da necessidade de reflexão e de discussão pública sobre a conveniência de adoção de uma política nacional de desenvolvimento territorial rural sustentável em um país com tamanha diversidade. Se não romper com essa limitação, a possibilidade de sucesso de uma política dessa dimensão pode ser inexistente.

Dentre as limitações deste estudo, destaca-se a dificuldade de se encontrar dados atualizados. Alguns dados sobre os municípios, oriundos do IBGE e do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, por exemplo, estão desatualizados em dois a três anos. Além disso, faltam dados relacionados à estrutura fundiária, os últimos dados oficiais são de 2006. Outro fato é a escassez de dados sobre o aumento do faturamento dos proprietários rurais proporcionado pelos projetos analisados. Isso dificultou avaliar a eficácia dos investimentos através de uma análise de custo benefício. Apesar do número expressivo de entrevistas, muitos produtores resistiram em fornecer dados sobre seu faturamento e por vezes não souberam precisar o quanto o investimento realizado aumentou o faturamento, por não ter instrumentos formalizados de controle da produção. Este trabalho deixou algumas questões em aberto, o que possibilitará novas pesquisas, como: um estudo sobre a estrutura fundiária nos TEF e TVRV para verificar se ocorreu ou não uma concentração fundiária, se reduziu ou aumentou o número de propriedades familiares; um estudo sobre a identidade cultural dos territórios; uma investigação sobre os movimentos sociais existentes e as carências destes. Assim, ainda há muito que pesquisar sobre o Território Estrada de Ferro e o Território Vale do Rio Vermelho.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Para uma teoria dos estudos territoriais**. In: I COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, Florianópolis (SC), 2007. Disponível em: <<http://www.cidts.ufsc.br/>>. Acesso em: 26 fev.2012.

_____. **Representatividade e inovação**. Paper apresentado no Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília-DF: CNDRS, 2005.

_____. O futuro das regiões rurais. Porto Alegre-RS: Editora da UFRGS, 2003. **Coleção Estudos Rurais**. 149p. ISBN: 85-7025-695-7.

ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento Rural Territorial e Capital Social. In: SABOURIN, Eric e TEIXEIRA, Olívio (orgs.). **Planejamento do Desenvolvimento dos Territórios Rurais** – Conceitos, controvérsias e experiências. Brasília-DF: UFPB/CIRAD/EMBRAPA, 2002. p.113-128.

ADAMOLI, J. et al. Caracterização da Região do Cerrado. In: GOEDERT, W. J. (org.). **Solos do Cerrado Tecnologias e Estratégias de Manejo**. Brasília-DF: Nobel Editora - EMBRAPA, 1986.

AGUIAR, L. S. **Cerrado: ecologia e caracterização**. Brasília-DF: Embrapa Cerrados, 2004.

ANDRÉ, M. Contratos de gestão como instrumentos de promoção de qualidade e produtividade no setor público. **Revista Indicadores de Qualidade e Produtividade**. IPEA (1), Fev. 1993.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2000.

ARNS, P. C. **Governança Democrática e Desenvolvimento Territorial: avanços e limites das iniciativas brasileiras**. 2012. Disponível em: <http://www.iadh.org.br/wp-content> acesso em set/2014.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 3ed. São Paulo: Cortez, 2001, p.29-39.

ATANCE, Ignacio. Modelos de desarrollo local en la Unión Europea - el programa LEADER. 2003. www.fao.rcl.org/proyecto/fodepal/Sumpsi (acesso em maio de 2013).

ATTANASIO, C. M. (et al). A importância das Áreas Ripárias para a Sustentabilidade Hidrológica do uso da Terra em Microbacias Hidrográficas. **Bragantia**. Campinas-SP: vol.71 n.4 p.493-501, 2012.

BAGNASCO, A. **Tre Italie** - la problematica territoriale dello sviluppo italiano. Bologna: Società Editrice il Mulino, 1977. (Tradução: Arnaldo Jacomini, mimeo).

BARBOSA, Altair Sales. Cerrado: a dor do fantasma. In: ALMEIDA, Maria Geralda (org.). **Tantos Cerrados**: Múltiplas abordagens sobre a biogeodiversidade e singularidade sociocultural. Goiânia-GO: Ed. Vieira, 2005.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUSA, Luzia Costa de. **Metodologia para avaliação de políticas públicas**: uma experiência em educação profissional. São Paulo: Cortez, 2001. 96p.(Coleção Questões da Nossa Época, vol.75).

BOISIER, S. Política econômica, organização social e desenvolvimento regional. In: HADDAD, P. R. (org.). **Economia regional**: teorias e métodos de análise. Fortaleza-CE: BNB/ETENE, 1989.

BONNAL, P.; CAZELLA, A. A. e DELGADO, N. G. Contribuições aos Estudos do Desenvolvimento Territorial Rural. **Revista Bibliográfica de Geografia Y Ciencias Sociales**. Universidade de Barcelona, vol.XVII, nº. 1002, nov./2012.

BONNEMAISON, J. **Voyage autour du territoire**. L'Espace Géographique, Paris nº. 4, 1981.

BORGES, Barsanufu Gomides. **O Despertar dos Dormentes; estudo sobre a estrada de ferro de Goiás e seu papel nas transformações das estruturas regionais: 1909-1922**. Goiânia-GO: CEGRAF, 1990.

BOURDIEU, P. O capital social – notas provisórias. In: NOQUEIRA, M. A. e CATANI, A. **Escritos de educação**. 4ed. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, p.65-69, 1998.

BOURDIEU, P. **Les structures sociales de l'économie**. Paris: Éditions du Seuil, 2000. 289p. (Collection Liber).

BRANDÃO, C. A. Território, Conflitos e Escalas Espaciais: anotações críticas em momento de crise estruturais. **Revista Sociedade e Cultura**. vol.15, nº.1, UFG, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Ministério da Educação, 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Novo Desenvolvimento e Ortodoxia Convencional. In: DINIZ, Eli. (org.). **Globalização, Estado e Desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

BROSE, M. **Agricultura Familiar, desenvolvimento local e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul-RS: Edunisc, 1999.

BURSZTYN, Marcel. Políticas Públicas para o Desenvolvimento (Sustentável). In: BURSZTYN, Marcel. (org.) **A Difícil Sustentabilidade**: Política Energética e Conflitos Ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p.59-76.

CANO, Wilson. **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo**. Campinas-SP: Instituto de Economia da Unicamp, 2ed., 1998a.

CARAVACA, Inmaculada, (et al). *Innovación, Redes y Desarrollo Territorial*. In: RIBEIRO, Ana C. Torres (et al). **Globalização e Território Ajustes Periféricos**. Rio de Janeiro: Arquimedes. (2005).

CARDOSO, Ruth. **O novo papel da sociedade civil no combate à pobreza e exclusão social**. 2000a. Disponível em: <<http://www.iabd.org.br>>. Acesso: março de 2010.

CASTRO, Iná E. **Geografia Política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CASTRO, S. D. **Diretrizes de Política Industrial e Tecnológica**. Goiânia-GO: 2007, PUC.

CERQUEIRA, R. Fragmentações Alguns Conceitos. In RAMBALDI, D. M.; OLIVIRA, D. A. S. (org.). **Fragmentação de Ecossistemas: causas, efeitos sobre a biodiversidade e recomendações de políticas públicas**. Brasília-DF: MMA. SBF, 2006.

CHAUL, Nasr N. F. **Caminhos de Goiás: da construção da decadência aos limites da modernidade**. Goiânia-GO: UFG, 2002.

CHAVEIRO, E. F. **Cultura e Ambiente: contradições e possibilidades**. UFG, Goiânia-GO: 2010.

COASE, R. H. The nature of the firm. **Economica, New Series**. vol.4, nº. 16 (nov. 1937) p.386-405. Disponível em: <<http://www.sonoma.edu/users/e/eyler/426/coase1.pdf>>. Acesso em: março/2011.

COLEMAN, J. S. Social Capital in the Creation of Human Capital. In LESSER, L. L. **Knowledge and Social Capital: Foundations and Applications**, Boston, Butterworth Heinemann, 1999.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol.38, nº. 3, 1995. p.385-415.

DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. Reestruturação Econômica e Impacto Regional: o novo mapa da indústria brasileira. In. **Nova Economia**. Vol.6, p.77-103, 1996.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial - Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. In: **Desenvolvimento em Questão**, ano 1, nº.2, jul./dez./2003, p.73-98.

ESTEVAM, L. A. Agricultura tradicional em Goiás. In: PEREIRA, A. A. (Org.). **Agricultura de Goiás: análise e dinâmica**. Goiânia-GO: UCG, 2004. p.25-47.

FÁVERO, Celso Antônio; GRAMACHO, Zoraide da Silva. O Desenvolvimento Territorial Rural e a Universidade. **Revista Informe Gepec**. Toledo-PR: Ed. UNIOESTE, vol.8, nº.2, p.135-166, 2004. Disponível em: <<http://www.unioeste.br/cursos/toledo/revistaeconomia>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

FAVARETO, Arilson da Silva (2007). *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão* (Vol. 1). São Paulo: FAPESP; Iglu.

FIALHO, N. H.; SANTOS, M. C. E. M. e IZABEL, M. Equidade e Coesão Social na perspectiva da Educação e Desenvolvimento Científico e Tecnológico. **Poiésis**, Universidade do Sul de Santa Catarina. Número especial, p.184 -200, jun./dez./2012.

FIALHO, M. A. V. e WALQUIL, P. D. Desenvolvimento Rural: concepções e referências para a proposição de políticas públicas de desenvolvimento nos territórios rurais. **Revista Extensão Rural**. Edição 22. Ano XVIII jun/dez, 2011.

FLIGSTEIN, Neil. **Social skill and the theory of fields**. **Sociological Theory**. Center for Culture, Organizations and Politics. 2001. Disponível em: <<http://repositories.cdlib.org/iir/ccop/wps-2001-01>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

FREITAS, D. M. de. **Desenvolvimento Rural e Democracia**. Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio ambiente/Prodema. UFRN, 2013.

FUKUYAMA, F. Capital Social. In HARRISON, L. E. & HUNTINGTON, S. P. A. **Cultura Importa**. São Paulo: Record, 2001.

FUNES, E. A. **Goiás 1800 - 1850**: um período de transição da mineração à agropecuária. Goiânia-GO: Editora da Universidade Federal de Goiás. 1986. 175 p. (Coleção Teses Universitária).

GOIÁS. **Decreto nº 101, de 4 de maio de 2000**. Regulamenta o Código Tributário do Estado de Goiás. Disponível em: <<http://www.sefaz.go.gov.br>>. Acesso em: 21 de setembro de 2012.

GIMONET, Claude Jean. **Praticar e compreender a pedagogia da alternância dos CEFFAs** – tradução de Thierry Burghgrave. Petrópolis-RJ: Vozes, Paris: AIMFR – Associação Internacional dos Movimentos familiares de Formação Rural. 2007.162p.

HAESBAERT, Rogério. **Des-territorialização e identidade**: a rede “gaúcha” no nordeste. Niterói-RJ: EdUFF, 1997.

HAESBAERT, Rogério. **O Mito da Desterritorialização**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HAESBAERT, Rogério. **A multiterritorialidade do mundo e o exemplo da Al Qaeda**. São Paulo, Terra Livre, v. 1, n. 18, jan. /jun. 2002, p.37-46.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna - uma pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural**. trad. de Adail Sobral e Maria Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HESPAHOL, Antonio N. A expansão da agricultura moderna e a integração do Centro-Oeste brasileiro a economia nacional. In: **Agricultura, cidade e análise regional**. Caderno Prudentino de Geografia. Presidente Prudente-SP: AGB. Jul/2000 p.07-26.

IANNI, Octavio. **O mundo agrário**. In: _____. **A era do globalismo**. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: 1996.

INOCÊNCIO, M. E. **O Prodecer e as Tramas do Poder na Territorialização do Capital no Cerrado**. 2010. 279f. Tese (Doutorado em Geografia) Instituto de Estudos Sócio Ambientais – Universidade Federal de Goiás.

JACOBI, P. R. O Brasil depois do Rio+10. **Revista do Departamento de Geografia da USP**. São Paulo-SP: n°.15, p.19-29, 2002.

JACOBI, Pedro Roberto. Espaços Públicos e Práticas Participativas na Gestão do Meio Ambiente no Brasil. **Revista Sociedade e Estado: Meio Ambiente, Desenvolvimento e Sociedade**. vol.18, n°.1/2. Brasília-DF: Editora UnB, p.315-338, 2003.

KARAN, R. A. de S. **A Economia Política do Desenvolvimento Territorial: uma análise da diversidade Institucional na Agenda Brasileira**. (Tese de Doutorado) Instituto de Economia, Programa Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento – PPDE. Universidade Federal do Rio de Janeiro. RJ, 2012.

KUSTER, Angela; HERMANSS, Klauss & ARNS, Paulo C. (2004). **Agenda 21 local: orientações para constituição e avaliação**. Fortaleza-CE: Fundação Konrad Adenauer.

KLINK, Jeroen J. **A cidade-região: regionalismo e reestruturação no grande ABC Paulista**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte-MG: Ufing, 2008.

LINK, C. A. e MACHADO, R. B. A conservação do Cerrado Brasileiro. **Megabiodiversidade**. vol.1, n°.1 jul/2005.

LONG, A.; van der PLOEG, J. D. Endogenous Development: Practices and Perspectives. In: **Born from Within: practice and perspectives of Endogenous Rural Development**, van der Ploeg, J. D. & Long, A. (eds.), Van Gorcum, Assen, The Netherlands, 298p, 1994.

LORENZ. K. **Evolution and modification of behaviour**. Chicago: Iniversity of Chicago Press, 1973.

LOPES, J. E. P. **Análise econômica de contratos de integração usados no complexo agroindustrial avícola brasileiro**. Viçosa-MG: UFV, 1992. (Dissertação - Mestrado em Economia Rural).

MACK, R. N.; D. SIMBERLOFF, W. M. LONSDALE, H. Evans.; M. Clout & F. A. Bazzaz. **Biotic invasions: causes, epidemiology, global consequences, and control**. Ecological Applications, 2000.

MALHEIROS, Roberto. **A rodovia e os corredores da fauna do cerrado**. Goiânia-GO: UCG – Universidade Católica de Goiás, 2004. Cap. I, p.15-86.

MANTEGA, Guido. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. (1997). Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2935/P00163_1.pdf?sequence=1>.

MARTINELLI, D. P.; JOYAL, A. **Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas**. Barueri, SP: Manole, 2004.

MATTOS, Carlos A. de. Globalización, Movimientos del Capital, Mercados de Trabajo y Concentración Territorial Expandida. In: CASTELLO, Iára Regina (org.). **Fronteiras na América Latina: espaços em transformação**. Porto Alegre-RS: Ed. Universidade UFRGS, 1997.

MDA. **Plano de Desenvolvimento Territorial Rural**. Brasília-DF: Documento, 2002.

_____. **Plano de Desenvolvimento Territorial Rural**. Brasília-DF: Documento, 2003.

MDA/CONDRAF. **Diretrizes para o Desenvolvimento Rural Sustentável**. Brasília-DF: 2006.

MDA/SDT. **Referências para Gestão Social**. Brasília-DF: Série Documentos SDT: nº.3. 2005.

MDA/SDT. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília-DF: Série Documentos SDT: nº.1. Versão março de 2005.

MDA/SDT. **Plano de Desenvolvimento Territorial Rural do Território Estrada de Ferro**. Brasília-DF, 2011.

MENDES, E. P. P. **A Produção rural familiar em Goiás: as comunidades no município de Catalão**. 2005. 294f. Tese (Doutorado em Geografia-Desenvolvimento Regional e Planejamento Ambiental). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente-SP: 2005.

MENDONÇA, N. e ORTEGA, A.C. “Estratégias de desenvolvimento territorial rural: Governo FHC x Governo Lula”. In: **Anais do X Encontro Nacional de Economia Política**. Campinas-SP: SEP, 2005.

MENDÔNÇA, M. R. Os Novos Movimentos Sociais Cerradeiros: a territorialização do MAB em Goiás. In: ALMEIDA, M. G. de (org.) **Tantos Cerrados: múltiplas abordagens sobre a biodiversidade e singularidade sociocultural**. Goiânia-GO: Ed. Vieira, 2005 p.271-293.

MORAES, Antonio C. R. de. **Território e História do Brasil**. São Paulo: Annablume, 2005.

MOSCA, A. A, DE O. **Avaliação dos Impactos Ambientais de Plantações de Eucaliptos no Cerrado com Base na Análise Comparativa do Ciclo Hidrológico e da Sustentabilidade da Paisagem em duas Bacias de Segunda Ordem**. Tese (Programa de Pós-Graduação em Geografia Física), Faculdade de Filosofia, Letra e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 2008.

MORIN, E. (2005). **Introdução ao pensamento complexo**. Tradução do francês: Eliane Lisboa. Porto Alegre-RS: Editora Meridional Sulina.

OLIVEIRA, Fernando. C. C. de. **A Natureza do Estado e Políticas Pública: uma avaliação dos incentivos fiscais em Goiás**. Goiânia-GO, 2011. Dissertação - Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da PUC Goiás.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, Curitiba-PR: vol.5, nº.2, p.41-48, maio/ago. 2002.

ORTEGA, Antonio César e MENDONÇA, Nilton César. Estratégias de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: continuidades e rupturas. In: ORTEGA A. C. e FILHO, N. A. (org.). **Desenvolvimento Territorial: segurança alimentar e economia solidária**. Campinas-SP: Editora Alínea, 2007.

PALACIN, Luís e MORAES, Maria Augusta. **História de Goiás**. 6ed. Goiânia-GO: UCG, 1994.

PALACIN, Luís. **O século do ouro em Goiás**. Goiânia-GO: Editora da UCG, 1994.

PAREJO, Luciano A. **Eficacia y administration**. Instituto Nacional de Administration Publica, Madril – Espanha: 1995.

PASCHOAL, Júlio Alfredo. **O Papel do Fomentar no Processo de Estruturação Industrial de Goiás – 1984 a 1999**. Universidade Federal de Uberlândia-UFU, 2001. Dissertação de Mestrado. Uberlândia-MG.

PEREIRA, A. A. (Org.) **Agricultura de Goiás: análise e dinâmica**. Goiânia-GO: UCG, 2002.

PIANCASTELLI, M., PEROBELLI, F. **ICMS: evolução recente e guerra fiscal**. Brasília-DF: IPEA, 1996 (Texto para Discussão, 402).

PICCHI, A. The relations between central and local powers as context for endogenous development. In: van der PLOEG, J. D. y LONG, A. (eds.) **Born from within: practice and perspectives of endogenous rural development**. Van Gorcum, Assen, The Netherlands, 1994.

PIERRE, Jon, **Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy**, Oxford University Press, 2000.

PIRES, M. O.; SANTOS, I. M. (orgs.) **Rede Cerrado – Construindo o Cerrado Sustentável. Experiências e Contribuições das ONG's – Brasília-DF: Gráfica Nacional, 2000.**

POLÉSE, Mario. From regional development to local development: on the life, death and rebirth of regional science as a policy relevant Science. In: **Actas do V Encontro Nacional da APDR – Emprego e Desenvolvimento e Regional**, Coimbra-Portugal: vol. I, p.59-70. 1998.

PORTO, J. R. S. **As Relações de Poder e Organização Social do Território: o que incide no curso de uma iniciativa de desenvolvimento territorial**. CPDA/UFRRJ. 2012. Disponível em: <<http://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2013/03/151.pdf>>.

PRADO JR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 38ed. Rio de Janeiro: Editora Brasiliense, 1987.

PUTNAM, Robert D. **Social Capital Measurement and Consequences**. Isuma - Canadian Journal of Policy Research, vol.2, nº.1, Spring/Printemps, 2001. Disponível em, <http://www.isuma.net/index_e.shtml>.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RHODES, R. A. (1996). **The new governance: Governing without government.** Political Studies. XLIV, p.652-667.

RHODES, R. A. (1997). **Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability.** Buckingham: Open University Press.

RIBEIRO, J. F.; WALTER, B. M. T. As principais fitofisionomias do Bioma. Cerrado. In.: SANO, S. M.; ALMEIDA, S. P.; RIBEIRO, J. F. **Ecologia e flora.** Brasília-DF: EMBRAPA, 2008. vol.1, p.152-212.

RODRIGUES, W. **Tecnologias Agrícolas Sustentáveis no Cerrado.** Coleção Centro-Oeste de Estudos e Pesquisas. Ministério da Integração Nacional & Universidade Estadual de Goiás, Brasília-DF: 2002.

ROSA, Roberto. **Cartografia Básica.** UFU, Uberlândia-MG: 2004.

RUFINO, A. M. M. **Estoques de Carbono em Solos sob Plantios de Eucalipto e Fragmento do Cerrado.** UNESP, Banco Digital de Teses e Dissertações, publicação 2009.

SABOIA, João; KUBRUSLY, Lucia. Diferenças Regionais e Setoriais na Indústria Brasileira. **SciELO.** vol.12, nº. 1, 2008, p.125-149.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente.** São Paulo: Studio Nobel/Fundap, 1993.

_____. **Desenvolvimento Excludente, Sustentável Sustentado.** Garamond, Rio de Janeiro, 2008.

SACK, Robert D. **Human territoriality: its theory and history.** New York: Cambridge University Press, 1986.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia.** São Paulo: Best Seller, 2001.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro: vol.40, nº.03, 1997. p.335-376.

SANTOS, Milton. **Espaço e método.** São Paulo: Nobel, 1985.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia.** São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **A natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção.** São Paulo: Edusp, 2002a.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** 10ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2003.

SAQUET, Marcos Aurélio. O território: diferentes interpretações na literatura italiana. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. **Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão-PR: Unioeste, 2004.

SAQUET, Marcos Aurélio **Abordagens e Conceitos de Território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAYAGO, Doris A. V. **A Invenção Burocrática da Participação: Discursos e Práticas no Ceará**, 2000. 210p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília-DF.

SCHEJTMAN, Alexander; BERDEGUÉ, Julio A. **Desarrollo territorial rural**. Santiago: Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2004. 53p. (Debates y temas rurales, no 1). Disponível em: <<http://www.rimisp.org/seccion.php?seccion=9>>. Acesso em: 10 novembro de 2011.

SCHEJTMAN, A. e BERDEGUÉ, J. **Desarrollo territorial rural**. Documento de Trabajo, RIMISP, Santiago/Chile: 2003.

SCHIAVINATTO, M. **Desenvolvimento Territorial: inovação ou Imposição? Um olhar sobre as abordagens territoriais do desenvolvimento rural na América Latina**. Tese (Centro de Desenvolvimento Sustentável). Universidade de Brasília. Brasília-DF: 2013.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE GOIÁS. Superintendência de Estatística, Pesquisa e Informação. **Produto Interno Bruto dos Municípios Goianos - 2002 a 2007**. Arquivo Digital.

SHNEIDER, Sergio. **A Abordagem Territorial do Desenvolvimento Rural e suas Articulações Externas**. Dossiê. Porto Alegre-RS: ano 6, nº.11, jan/jun 2004, p.88-125.

SILVA, Ana Lucia da. **A Revolução de 30 em Goiás**. Goiânia-GO: Cênone Editorial. 2001.
SILVA, C. M. O Sistema de Integrado em Pires do Rio. **Revista Mediação**. vol.5, nº.5, p.14-19. Nov/2010.

SINK, D. Scoot, TUTTLE, Thomas C. **Planejamento e medição para a performance**. Trad. Elenice Mazzili e Lúcia Faria Silva. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 1993.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder. Autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p.77- 116.

STHOR, W. B. E. TAYLOR, D.R.F. **Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries**. Chichester: John Wiley and Sons. 1981.

TAVARES, Hermes Magalhães. Inovações Tecnológicas e suas Implicações Territoriais. In: PIQUET, Rosélia e RIBEIRO, Ana Clara Torres. (org.) **Brasil, Território da Desigualdade: descaminhos da modernização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. Fundação José Bonifácio, 1991.

TEIXEIRA, E. C. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã.** São Paulo: Cortez, 2001.

TEIXEIRA, M. A.; LAGES, V. N. Transformações no espaço e a geografia rural: idéias para discussão. **Revista de Geografia.** São Paulo: UEP, vol.14, p.1-185, 1997.

TERRITÓRIO DA ESTRADA DE FERRO (Urutai). Ministério do Desenvolvimento Agrário (Comp.). **Plano Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável.** Urutai-GO: 2011.

TERRITÓRIO VALE DO RIO VERMELHO. **Relatório Analítico.** Coordenador Gabriel da Silva Medina. 2006.

TIBÉRIO, L.; CRISITOVÃO, A.; ABREU, S. (2008), Microproduções Agrícolas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Periféricas. In: **Revista Portuguesa de Estudos Regionais.** n.º.17, 1º Quadrimestre, pp-5-24.

TINBERGEN. N. **La vie sociale des animaux:** introduction à la sociologie animale. Paris: Payot, 1967.

TORRES, Marcelo D. de F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento Rural:** o Brasil precisa de um projeto. Texto para CONTAG, 1998.

VEIGA, J. E.; FAVARETO, A.; AZEVEDO, C. M. A.; BITTENCOURT, G.; VECCHIATTI, K.; MAGALHAES, R. E JORGE, R. **O Brasil Rural precisa de estratégia de desenvolvimento.** Série Textos para Discussão, n.º. 01, NEAD, agosto 2001.

WEISS, Thomas G. **Global Governance:** a Review of Multilateralism and International Organization. University of Indiana Press, 2006.

WILLIAMSON, O. E. The economic institutions of capitalism. London: Free Press, 1985. Disponível em: <<http://www.sp.uconn.edu/~langlois/Williamson.pdf>>. Acesso em: abril/2011.

WISE, Lois Recascino. **Bureaucratic posture:** on the need for a composite theory of bureaucratic behavior. Public Administration Review, vol.64, n.º.6, p.669-680, nov./dec. 2004.

WORLD BANK, **Governance.** Washington-DC: 1993.

WORLD BANK (1989). **From Crisis to Sustainable Growth-Sub-Saharan Africa:** A long-term Perspective Study. Washington-DC: Disponível em: <www-wds.worldbank.org>. Acesso em: 10 de maio de 2012.

ZAPATA, Tânia. Desenvolvimento Territorial: conceito, dimensões e estratégias. In: **Desenvolvimento Territorial a distância.** Universidade Federal de Santa Catarina. Secretaria de Educação a Distância. Ministério da Integração Nacional. 2007.

APÊNDICES

APÊNDICE A – A CONTRAPARTIDA PARA O FINANCIAMENTO DOS PROJETOS APROVADOS PELO PRONIF PARA OS TERRIÓRIOS RURAIS.

Segundo o Manual Operacional PROINF (2012), para as propostas de investimento contratadas com recursos de Chamadas Públicas, é obrigatório o desembolso de contrapartida com valor indicado pela proponente, de acordo com critérios estabelecidos. A contrapartida será calculada sobre o valor total do projeto e deverá ser, exclusivamente, por meio de recursos financeiros.

O índice de cálculo varia de acordo com a Instituição do proponente.

I - no caso dos Municípios:

- de 2 % (dois por cento) a 4% (quatro por cento) para municípios com até 50 mil habitantes;
- de 4% (quatro por cento) a 8% (oito por cento) para municípios acima de 50 mil habitantes localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO);
- de 8% (oito por cento) a 20% (vinte por cento) para os demais.

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal:

- de 5% (cinco por cento) a 10% (dez por cento), quando a sede se localiza em área prioritária definida no âmbito do PNDR ou SUDECO;
- de 10% (dez por cento) a 20% (vinte por cento) para os demais casos.

III - no caso de consórcios públicos constituídos por Estados, Distrito Federal e Municípios:

- de 2% (dois por cento) a 4% (quatro por cento).

A contrapartida financeira deverá ser depositada em conta corrente específica a ser aberta pelo agente financeiro, quando da contratação da proposta.

APÊNDICE B – PROJETOS DE TRABALHO APROVADOS PELOS COLEGIADOS TERRITORIAIS, DELIBERADOS PELO CEDRS, APROVADOS PELO MDA E CONTRATADOS PELA CEF. PERÍODO: 2003 A 2010.

2003 – Território Estrada de Ferro

Municípios	Especificação	QTD.	Valor do Repasse	Valor da Contra Partida	Valor Total (R\$)
Gameleira de Goiás	Aquisição de veículos tipo popular	01	19.800,00	200,00	20.000,00
	Aquisição de equipamentos de informática	-			
Orizona	Construção de unidade de beneficiamento apícola com equipamentos	01	386.941,50	3.908,50	390.850,00
	Construção e ampliação da cooperativa de crédito do território Estrada de Ferro com equipamentos	01			
	Aquisição de veículos tipo popular	04			
	Aquisição de equipamentos de informática	04			
Silvânia	Aquisição de equipamentos para abatedouro de frango	-	178.200,00	1.800,00	180.000,00
	Construção do abatedouro (adequação do abatedouro de frango)	01			
Vianópolis	Construção da sede da cooperativa de produção e da Central de cooperativas do território Estrada de Ferro	01	77.712,00	22.288,00	100.000,00
TOTAL			662.653,50	28.196,50	690.850,00

2003 – Território Vale do Rio Vermelho

Municípios	Especificação	QTD.	Valor do Repasse	Valor da Contra Partida	Valor Total (R\$)
Carmo do Rio Verde	Aquisição de tanque de resfriamento de leite cap.2000l	01	16.830,00	170,00	17.000,00
Córrego do Ouro	Construção de sala de 5 x 6 m para produtos apícolas.	01	17.489,80	176,66	17.666,46
	Aquisição de equipamentos para apicultura.	-			
Heitoraí	Aquisição de tanque de resfriamento de leite cap.2000l	01	16.830,00	170,00	17.000,00
Itaberaí	Construção de sala de 5 x 6 m para produtos apícolas.	01	17.489,80	176,66	17.666,46
	Aquisição de equipamentos para apicultura.	-			
Itaguara	Aquisição de equipamentos para fábrica de ração.	-	20.246,82	204,51	20.451,33
Itapirapuã	Construção de sala de 5 x 6 m para produtos apícolas.	01	17.489,80	176,66	17.666,46
	Aquisição de equipamentos para apicultura.	-			
Itapuranga	Construção de sala de 5 x 6 m para produtos apícolas.	01	19.984,85	201,86	20.186,71
	Aquisição de equipamentos para apicultura.	-			
	Aquisição de indumentária para apicultura.	15			
Morro Agudo de Goiás	Aquisição de tanque de resfriamento de leite capacidade 2000 litros.	01	16.830,00	170,00	17.000,00
Sanclerlândia	Aquisição de tanque de resfriamento de leite capacidade 2000 litros.	01	16.830,00	170,00	17.000,00
Taquaral	Aquisição de tanque de resfriamento de leite capacidade 2000 litros.	01	16.830,00	170,00	17.000,00
	TOTAL		176.581,07	1.786,35	178.637,42

2004 – Território Estrada de Ferro

Municípios	Especificação	QTD.	Valor do Repasse	Valor da Contra Partida	Valor Total (R\$)
Bonfinópolis	- Aquisição de veículo para assistência técnica aos agricultores familiares de território Estrada de Ferro	01	20.500,00	1.078,95	21.578,95
	- Aquisição de equipamentos de informática completos	-			
Orizona	- Aquisição de veículo popular para assistência técnica	01	193.950,00	22.313,13	216.263,16
	- Aquisição de 4 motos de 125 cv para assistência técnica e extensão rural	04			
	- Aquisição de 2 GPS marítimos para assistência técnica	02			
	- Aquisição de 2 equipamentos de informática	02			
	- Construção Centro de Convivência Escolar Familiar de Orizona	01			
Silvânia	- Construção da base do silo moega	01	162.500,00	60.131,58	222.631,58
	- Aquisição de equipamentos para instalação do silo para 25 mil sacas de grãos	-			
	- Aquisição de equipamento de informática completo	-			
Vianópolis	- Conclusão da construção da sede da Central de Cooperativa do Território Estrada de Ferro	01	78.000,00	4.105,26	82.105,26
	- Aquisição de projetores de imagem multimídia e equipamento completo de informática	01			
	TOTAL		454.950,00	87.628,92	542.578,92

2004 – Território Vale do Rio Vermelho

Municípios	Especificação	QTD.	Valor do Repasse	Valor da Contra Partida	Valor Total (R\$)
Carmo do Rio Verde	- Aquisição de tanques de resfriamento de leite capacidade 3.000 litros	01	27.250,00	1.434,00	28.684,00
	-Aquisição de kit de informática para assistência técnica	01			
Córrego do Ouro	-Aquisição de implemento agrícola para unidade didática de bovinocultura de leite	01	11.273,00	594	11.867,00
	-Aquisição de kit de informática para assistência técnica	10			
Itaberaí	-Aquisição de kit de informática para assistência técnica	01	27.250,00	3.028,00	30.278,00
	- Aquisição de tanques de resfriamento de leite capacidade 3.000 litros	01			
Itapuranga	-Aquisição de kit de informática para assistência técnica	01	25.234,00	2.804,00	28.038,00
	- Aquisição de equipamentos de informática e audiovisual para apoio a profissionalização em Associativismo/Cooperativismo	01			
	- Aquisição de moto para Unidade Didática de Bovinocultura de Leite	01			
TOTAL			91.007,00	7.860,00	98.867,00

2005 – Território Estrada de Ferro

Municípios	Especificação	QTD.	Valor do Repasse	Valor da Contra Partida	Valor Total (R\$)
Bonfinópolis	- Aquisição de tanques de expansão	02	33.253,60	2.746,40	36.000,00
Cristianópolis	- Aquisição de tanques de expansão	01	16.626,81	1.373,19	18.000,00
Gameleira	- Aquisição de tanques de expansão	02	33.253,60	2.746,40	36.000,00
Leopoldo de Bulhões	- Aquisição de tanques de expansão	02	33.253,60	2.746,40	36.000,00
Orizona	- Construção de Fábrica de Cera Alveolada p/apicultores	01	44.901,00	4.490,26	49.391,26
	- Aquisição de equipamentos para Fábrica	-			
Palmelo	- Aquisição de tanques de expansão	01	16.626,81	1.373,19	18.000,00
	- Aquisição de veículo	01	23.750,00	1.250,00	25.000,00
	- Aquisição de equipamento de informática	01			
Pires do Rio	- Aquisição de tanques de expansão	01	16.626,81	1.373,19	18.000,00
São Miguel do Passa Quatro	- Aquisição de tanques de expansão	02	33.253,60	2.746,40	36.000,00
Urutaí	- Aquisição de equipamentos para Fábrica de Colmeia para apicultores	02	57.171,81	5.427,59	62.599,40
	- Aquisição de equipamentos para Fábrica de Colmeia	-			
	- Aquisição de tanque de expansão	01			
Vianópolis	- Construção de estrutura de – Galpão e Unidade administrativa – para Centro de Comercialização da Agricultura Familiar	01	160.900,00	41.100,10	202.000,10
	- Aquisição de materiais e equipamentos para o centro de comercialização	-			
	- Aquisição de veículo popular	01			
Silvânia	- Aquisição de tanques de expansão	02	33.253,60	2.746,40	36.000,00
TOTAL			502.871,24	70.119,52	572.990,76

2005 – Território Vale do Rio Vermelho

Municípios	Especificação	QTD.	Valor do Repasse	Valor da Contra Partida	Valor Total (R\$)
Buriti de Goiás	Aquisição de Tanque de Resfriamento de Leite capacidade 1.500l	01	21.811,13	674,57	22.485,70
Córrego do Ouro	Aquisição de Moto popular para Programa de Melhoramento Genético Bovino	01	10.379,00	321	10.700,00
	Aquisição de Botijão de Inseminação Artificial para Programa de melhoramento Genético Bovino	01			
Córrego do Ouro	Aquisição de Tanque de Resfriamento de Leite capacidade 1.000l	01	17.158,72	530,68	17.689,40
Guaraíta	Aquisição de Tanque Resfriamento de Leite cap.1000l	-	17.158,72	530,68	17.689,40
Heitorai	Aquisição de Tanque Resfriamento de Leite cap.1500l	-	21.811,13	674,57	22.485,70
Itaberaí	Aquisição de Tanque de Resfriamento de Leite capacidade 1.000l	01	17.158,72	530,68	17.689,40
Itaguaru	Aquisição de Tanque de Resfriamento de Leite	01	17.158,72	530,68	17.689,40
Itapuranga	Construção/Instalação de estufa metálica de 168,0 m ² para produção de mudas frutíferas	01	51.490,00	2.710,00	54.200,00
	Aquisição/Instituição de equipamentos hidráulicos/irrigação para estufa	01			
	Aquisição/Instalação de rede elétrica para estufa	01			
	Aquisição de 1 veículo popular para testar orientação e assistência técnica	01			
	Aquisição de Projetores de imagens multimídia (Notebook e Data Show)	01	10.377,10	320,9	10.698,00
Morro Agudo	Aquisição de Tanque Resfriamento de Leite cap.1.000 l	01	17.158,72	530,68	17.689,40
Sanclerlândia	- Aquisição de Tanque de Resfriamento de Leite cap.1.500l	01	21.811,13	674,57	22.485,70
	TOTAL		223.473,09	8.029,01	231.502,10

2006 – Território Estrada de Ferro

Municípios	Especificação	QTD.	Valor do Repasse	Valor da Contra Partida	Valor Total (R\$)
Bonfinópolis	Aquisição de ensiladeira	01	13.580,00	420	14.000,00
Gameleira	Implantação de um viveiro regional de mudas nativas do cerrado, frutíferas e de reflorestamento	01	18.430,00	570	19.000,00
Leopoldo de Bulhões	Aquisição de tanques de expansão com cap.1.500l	01	18.042,00	558	18.600,00
Santa Cruz de Goiás	Aquisição de tanques de expansão cap.1.500l	01	18.042,00	558	18.600,00
Urutaí	Aquisição de tanques de expansão cap.para 1.500l	01	34.602,00	1.098,00	35.700,00
	Edificação / instalação de uma Unidade Demonstrativa - UD para produção de frango caipira melhorado 60 m ² de área construída e 625 m ² de área de piquete	-			
	Aquisição de equipamentos para UD	-			
TOTAL			102.696,00	3.204,00	105.900,00

2006 – Território Vale do Rio Vermelho

Municípios	Especificação	QTD.	Valor do Repasse	Valor da Contra Partida	Valor Total (R\$)
Buriti de Goiás	Aquisição de tanques de expansão com capacidade para 1.000 l c/ 02 ordenhas	02	23.940,00	1.260,00	25.200,00
Goiás	Aquisição de tanques de expansão com capacidade para 2.000 l c/ 02 ordenhas	01	15.642,00	1.738,00	17.380,00
Guaraíta	Aquisição de tanques de expansão com capacidade para 1.000 l c/ 02 ordenhas	02	23.940,00	1.260,00	25.200,00
Heitorai	Aquisição de tanques de expansão com capacidade para 1.000 l c/ 02 ordenhas	02	46.120,00	2.430,00	48.550,00
	Construção da casa do mel com área de 30 m ²				
	Aquisição de equipamento para processamento do mel	01			
Itaberaí	-Aquisição de tanques de expansão com capacidade para 1.000 l c/ 02 ordenhas	02	23.940,00	2.660,00	26.600,00
Itaguari	-Aquisição de tanques de expansão com capacidade para 3.000 l c/ 02 ordenhas	01	23.940,00	1.260,00	25.200,00
Itaguaru	-Aquisição de tanques de expansão com capacidade para 3.000 l c/ 02 ordenhas	01	23.940,00	1.260,00	25.200,00
Morro Agudo de Goiás	-Aquisição de tanques de expansão com capacidade para 3.000 l c/ 02 ordenhas	01	28.440,00	1.497,00	29.937,00
	- Reforma em galpão de secagem / estoque de açúcar mascavo	01			
Mossâmedes	-Aquisição de tanques de expansão com capacidade para 1.000 l c/ 02 ordenhas	02	23.940,00	1.260,00	25.200,00
Taquaral de Goiás	-Aquisição de tanques de expansão com capacidade para 1.000 l c/ 02 ordenhas	02	23.940,00	1.260,00	25.200,00
Uruana	-Aquisição de tanques de expansão com capacidade para 3.000 l c/ 02 ordenhas	01	23.940,00	1.260,00	25.200,00
	TOTAL		281.722,00	17.145,00	298.867,00

2007 – Território Estrada de Ferro

Municípios	Especificação	QTD.	Valor do Repasse	Valor da Contra Partida	Valor Total (R\$)
Silvânia	Edificações para conclusão do abatedouro de frango	-	179.520,00	13.000,00	192.520,00
	Aquisição de equipamentos para abatedouro de frango	-			
	Aquisição de veículo utilitário para Centro de Formação da Agricultura Familiar – CENTAF	1			
Vianópolis	Ampliação do Centro de Comercialização da Agricultura Familiar do Território Rural Estrada de Ferro	-	60.000,00	2.000,00	62.000,00
Silvânia	Construção e instalação de uma unidade de laticínio	360m ²	202.300,00	6.300,00	208.600,00
	Aquisição de equipamentos para laticínio (Câmara fria),	3			
Silvânia	Aquisição de kit de irrigação	14	68.000,00	2.000,00	70.000,00
	*Obs: Meta dois do PT não foi aprovado (Equipamentos de segurança para CREDISIL)				
Orizona	Aquisição de máquinas, móveis, equipamentos e utensílios para montagem de laticínio	-	155.500,00	4.665,00	160.165,00
Urutaí	Aquisição de um micro-ônibus com 27 lugares	01	126.100,00	3.900,00	130.000,00
Total			791.420,00	31.865,00	823.285,00

2008 – Território Estrada de Ferro

Municípios	Especificação	QTD.	Valor do Repasse	Valor da Contra Partida	Valor Total (R\$)
Silvânia (Cooperativa dos Pequenos Produtores Rurais de Silvânia – COOPERSIL)	- Aquisição de câmara fria	01	140.000,00	4.200,00	144.200,00
	- Aquisição de caminhão	01			
	- Aquisição de baú frigorífico	01			
TOTAL			4.200,00	144.200,00	148.400,00

2009 – Território Vale do Rio Vermelho

Municípios	Especificação	QTD.	Valor do Repasse	Valor da Contra Partida	Valor Total (R\$)
Cidade de Goiás	- Aquisição de caminhões com tanques Isotérmicos.	02	436.800,00	18.200,00	455.000,00
(Associação dos Produtores Artesãos/ Agricultores Familiares de Goiás e região)	(Transporte de leite)				
	-Aquisição de máquinas e equipamentos:	8			
	Teares	12			
Uruana	- Aquisição de caminhão com tanque isotérmico (Para transporte de leite)	1	213.400,00	6.600,00	220.000,00
	TOTAL		650.200,00	24.800,00	675.000,00

2009 – Território Estrada de Ferro

Municípios	Especificação	QTD.	Valor do Repasse	Valor da Contra Partida	Valor Total (R\$)
Bonfinópolis	Construção de galpão para unidade de produção de ração, para bovino de leite e outros animais.	01	120.000,00	5.500,00	125.500,00
	Aquisição de equipamento para unidade de produção de ração, para bovino de leite e outros animais.	-			
Gameleira	Construção de infraestrutura para viveiro	-	118.752,85	6.250,15	125.003,00
	Aquisições de Equipamentos para Viveiro	-			
	Aquisições de Tanque de Expansão	2			
Leopoldo de Bulhões	Aquisição de tanque de expansão 3.000 litros	1	108.785,00	3.365,00	112.150,00
	Aquisição de tanque de expansão 1.500 litros	2			
	Aquisições de Kits de irrigação 6 ha	2			
	TOTAL		347.537,85	15.115,15	362.653,00

2010 - Território Vale do Rio Vermelho

Municípios	Especificação	QTD.	Valor do Repasse	Valor da Contra Partida	Valor Total (R\$)
Itapuranga	Aquisição de veículo de transporte com câmara-fria. (Transporte / produção de produtos perecíveis)	1	172.800,00	7.200,00	180.000,00
TOTAL:					

2010 – Território Estrada de Ferro

Municípios	Especificação	QTD.	Valor do Repasse	Valor da Contra Partida	Valor Total (R\$)
Gameleira de Goiás			139.000,00	5.792,00	144.792,00
	1- Construção de centro de apoio da agricultura familiar.	1			
Gameleira de Goiás	1-Aquisição de implementos agrícolas (grade aradora, distribuidor de calcário, plantadeira, pá traseira e distribuidor pendular).	-	102.992,00	4.292,00	107.284,00
	2- Aquisição de botijão de inseminação.				
	3- Aquisição tanque de expansão 3 mil litros	3			
		1			
Bonfinópolis	1- Aquisição de tanque resfriador de leite	4	120.000,00	5.000,00	125.000,00
	2- Aquisições de implementos agrícolas	-			
Bela Vista de Goiás	1- Apoio à distribuição de produto da agricultura familiar. (aquisição de caminhão).	1	110.000,00	4.583,35	114.583,35
Bela Vista	1-Aquisição de mudas nativas diferenciadas	100	102.900,00	2.100,00	105.000,00
	2-Aquisição de materiais para estruturação do viveiro.	1			
	3-Aquisição de sementes de outras essências florestais do cerrado.				
	4-Aquisição de materiais para produção de mudas.	1			
	5-Aquisição de conjunto de irrigação				
		1			
		1			
Orizona	1-Reforma e adequação da escola Família Agrícola de Orizona.		228.410,00	9.552,00	237.932,00
		1			
	TOTAL		683.302,00	31.319,35	834.621,35

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Para os diretores dos Territórios, organizações públicas oficiais e privadas, representantes dos agricultores e movimentos sociais articulados.

- 1- Quais os atores, organizações que compõem o Conselho Gestor do Território e quais promovem ações de desenvolvimento?
- 2- Tendo em vista a organização que o senhor(a) representa qual o papel dela na promoção do desenvolvimento?
- 3- Como sua organização participa do processo decisório, gestão e avaliação das políticas públicas?
- 4- Quais tipos de ações seriam necessárias para promover o desenvolvimento rural?
- 5- Que atores e organizações deveriam atuar em ações para o desenvolvimento rural?
- 6- As iniciativas de DTRS têm surgido a partir da sociedade civil ou da ação governamental?
- 7- A abordagem de DTRS foi capaz de atrair novos recursos para o Território?
- 8- Os programas de ação foram pertinentes para a região?
- 9- As ações fortalecem a identidade cultural do Território e a autoestima da população?
- 10- A abordagem territorial criou problemas/conflitos políticos?
- 11- Como se dá a participação no planejamento e gestão do Território?
- 13- Qual a contribuição das prefeituras no planejamento e nos projetos do Território?
- 14- Quais ações objetivam a sustentabilidade do Território?
- 15- É possível afirmar que há desenvolvimento no território com sustentabilidade?
- 16- Há estratégias específicas de inclusão?
- 17- Quais conflitos de interesses são mais frequentes nos Territórios e como são solucionados?

Para aos produtores familiares.

- 1 - Quais as atividades produtiva desenvolve?
- 2 - Você está associado a uma associação ou cooperativa?
- 3 - Conhece algum projeto desenvolvido pelo Território Rural Sustentável?
- 4 - Participa de algum projeto desenvolvido pelo Território Rural Sustentável?
- 4 – Quais as vantagens dessa atividade?
- 5 – Recebe assistência técnica por parte da EMATER ou outro órgão?
- 6 – Qual a renda que essa atividade oferece?
- 7 – Há alguma inovação que essa atividade oferece?

APÊNDICE - D – LISTA DE ENTREVISTADOS

Nº	Nome	Condição	Data
01	Alair Resende	Produtor rural no TEF	02/10/2013
02	Alberto Resende	Produtor rural no TEF	18/02/2014
03	Alzenir Soares	Representante dos Agricultores Familiares de Buriti de Goiás	22/03/2012
04	Antônio P. Silva	Presidente da Associação de Produtores de Leite do TVRV	06/05/2013
05	Anísio Pereira Santos	Membro do Colegiado do TVRV	09/11/2012
06	Antônio José de Barros	Representante do CMDRS de São Miguel do Passa Quatro	20/02/2014
07	Antônio N. Altair	Gerente do Centro de Comercialização do TEF	11/02/2012
08	Antônio Siqueira Camargo	Técnico no Colegiado do TVRV	03/07/2012
09	Benedito C.de Araújo	Produtor familiar no TVRV	05/11/2012
10	Celia de M. Marques	Prefeita de Guaraíta no TVRV	06/11/2012
11	Eder Rezende Martins	Gerente da Saneago em Pires do Rio	15/03/2013
12	Edson P. Nunes	Produtor familiar no TVRV	05/11/2012
13	Eduardo M. Pinto	Produtor familiar no TVRV	04/11/2012
14	Esio B. L. do Prado	Prefeito de Uruaí no TEF	09/03/2012
15	Esley augusto Damaso	Prefeito de Santa Cruz de Goiás no TEF	02/03/2012
16	Felipe A. Dias	Produtor familiar no TVRV	04/11/2012
17	Francisco da S. Costa	Produtor familiar no TVRV	03/11/2012
18	Gerado da Silva	Produtor familiar no TEF	02/10/2013
19	Geraldo A. Leite	Produtor familiar no TEF	01/10/2013
20	Gilda Alves de Oliveira	Prefeita de Silvânia no TEF	12/03/2012
21	Jabel Melo	Prefeito de Itapuranga	12/06/2013
22	João Batista Neto	Secretário da Saúde da Cidade de Goiás	18/05/2013
23	João da S. Souza	Produtor familiar do TEF	02/10/2012
24	João de Almeida Epifânio	Membro do Colegiado do TEF	01/02/2014
25	João E. da Costa	Produtor familiar do TEF	01/10/2012
26	João N. Pereira	Técnico da EMATER (nome fictício)	03/06/2012
27	José A. Pereira	Ex. agricultor familiar o TEF	07/05/2013
28	José Alfredo	Produtor familiar do TVRV	10/05/2014
29	José Araújo de Oliveira	Coordenador do fomento a apicultura da EMATER	08/09/2014
30	José Coutinho Junior	Membro do Colegiado do TEF	22/05/2012
31	José Martins Jr.	Consultor de agronegócio	22/02/2014
32	José Nunes	Produtor familiar no TVRV	19/05/2013
33	José Pereira	Ex. presidente da Assoc. de Agricultores Familiares - TVRV	07/06/2013
34	José Rodrigues	Membro do Colegiado do TVRV	13/02/2014
35	José S. Faleiro	Prefeito de Silvânia no TEF	15/05/2014
36	Josué Santana	Membro do Colegiado do TVRV	02/12/2013
37	Lázaro A. Bastos	Professor na UEG campus de Pires do Rio	05/05/2013
38	Lázaro Rodrigues	Gerente da Cooperativa no TEF	22/07/2013
39	Luís Eduardo Pitaluga	Prefeito de Pires do Rio	08/03/2012
40	Manuel S. Hernandez	Produtor familiar no TEF	18/05/2012
41	Manuel Soares	Produtor familiar do TEF	01/05/2012
42	Márcio Caiado	Prefeito do Município de Goiás	18/06/2012
43	Maurício da V. J. Jácomo	Presidente do Comitê da Bacia do Rio Vermelho	2/03/2011
44	Natanael do Santos	Produtor familiar no TVRV	18/06/2013
45	Paulo Pires Rodrigues	Agricultor familiar no TEF	26/03/2013
46	Pedro F. da Silva	Funcionário da empresa sucrocolcoleiras em C. do Rio Verde	11/06/2013
47	Roberto Rezende	Produtor familiar no TEF	06/05/2014
48	Ronivon B. Gontijo	Produtor familiar do TEF	07/05/2014
49	Sandra Caixeta	Produtor familiar no TEF	15/02/2014
50	Silvio M de Brito	Produtor familiar do TVRV	19/06/2013
51	Silvio P. da Silva	Prefeito de Vianópolis no TEF	13/03/2012
52	Vilmar S. de Paula	Produtor familiar do TEF	06/05/2014
53	Willian J. do Nascimento	Padre na cidade de Orizona no TEF	13/01/2014

APÊNDICE - E – LISTA DAS FESTAS POPULARES

Nº	Festas	Localidade
01	Festas Juninas	Em todos os municípios dos TEF e TVRV
02	Festa do Divino	Em todos os municípios dos TEF e TVRV
03	Folia de Reis	Em todos os municípios dos TEF e TVRV
04	Cavalhadas	Santa Cruz de Goiás
05	Profissão do Fogaréu	Cidade de Goiás