

INCLUSÃO SOCIAL E BLOQUEIOS ESTRUTURAIS: A DINÂMICA TERRITORIAL NO VALE DO RIBEIRA

Carolina Simões Galvanese

Doutoranda em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC)

carolgalvanese@yahoo.com.br

Rafael Diego de Serrão Moralez

Doutorando em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC)

moralez555@gmail.com

Yumi Kawamura

Doutora em Energia pela Universidade Federal do ABC (UFABC)

yumi.kawamura.go@gmail.com

Introdução

O Brasil apresentou importantes avanços sociais na última década. Um rápido olhar sobre os dados oficiais recentes do país mostra a redução da pobreza e o aumento da renda acompanhados de uma melhoria generalizada da qualidade de vida e do acesso, aos mais pobres, a serviços básicos como saúde e educação. Ao mesmo tempo, análises recentes apontam a heterogeneidade territorial destes avanços, a permanência de desigualdades regionais e de territórios com baixa performance socioeconômica que poderiam, em longo prazo, comprometer o bom desempenho agregado dos indicadores nacionais (CEPAL, 2011; Berdegú et al., 2012; OCDE, 2013).

Partindo da ideia de que a superação das desigualdades regionais importa para o desenvolvimento do país, tanto em termos de eficiência econômica – enquanto possibilidade de inserção e aproveitamento de recursos e potencial humano pelos sistemas econômicos – quanto no combate à restrição das liberdades e do leque de oportunidades humanas – na linha de reflexões do indiano Amartya Sen (1999) –, o presente artigo insere-se nos debates acerca das formas como se manifestaram, territorialmente, as transformações sociais e econômicas ocorridas no Brasil da última década, buscando levantar hipóteses sobre quais poderiam ser os principais motores ou bloqueios das mudanças em direção a trajetórias satisfatórias de

desenvolvimento territorial. Para tanto, apresentará o caso emblemático do território do Vale do Ribeira paulista, situado na divisa com o Paraná e frequentemente referido como “Amazônia paulista” pela abundância e diversidade de recursos naturais que, a despeito de uma sucessão de intervenções do poder público desde a década de 60, tem sua trajetória marcada pelos mais baixos indicadores de desenvolvimento do estado de São Paulo.

O artigo discute as transformações dos últimos anos a partir de um quadro analítico que permita compreender a formação dos bloqueios históricos do território e das estruturas que, ainda hoje, dificultam as transformações da realidade local na direção de uma sociedade mais sustentável e incluyente. Neste sentido, trata-se de entender: 1) quais seriam os vetores das mudanças observadas e os principais bloqueios às transformações estruturais no território; 2) de que forma as políticas que ali incidem impactam as estruturas econômicas e produtivas, e qual tem sido o papel das políticas setoriais na alteração da correlação local de forças; 3) em que medida estaria em marcha uma abertura à participação de novos players nos rumos da economia regional e a organização de novas forças sociais gestadas neste processo. A hipótese norteadora, para a qual aqui se apontam elementos iniciais e que será aprofundada ao longo da pesquisa em curso¹, é a de que a melhoria nos indicadores de renda e a maior inclusão social ocorridas no território na última década, apesar da intensificação de políticas territoriais e da abertura à participação social no planejamento de políticas e investimentos públicos, parecem se relacionar mais às políticas não territorializadas e baseadas em transferências governamentais do que a processos endógenos de mudanças estruturais e institucionais. No mesmo sentido, ainda que tenha ocorrido uma multiplicação de organizações sociais e produtivas de grupos historicamente marginalizados e existam iniciativas baseadas na potencialidade dos usos alternativos de atributos locais – preconizada pelos debates sobre o desenvolvimento sustentável da virada dos anos 2000 –, estes grupos não se constituíram, ainda, como forças sociais com poder para interferir nos rumos do território. Ao contrário, a trajetória de desenvolvimento territorial do Vale segue, em grande medida, baseada nos modelos pautados por atividades primárias concentradoras de renda, de forte pressão sobre os recursos naturais e tradicionalmente capitaneadas pelas elites locais em aliança com setores conservadores do Estado.

¹ Este estudo encontra-se vinculado ao projeto “Coesão Territorial para o Desenvolvimento”, uma parceria entre o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), a Universidade Federal do ABC (UFABC) e o Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

Esta idéia central mescla dois importantes aportes. O primeiro deles tem como eixo as reflexões recentes sobre a centralidade da relação entre instituições e organizações na configuração das trajetórias de desenvolvimento dos diferentes países (North et al., 2009; Acemoglu et al., 2012). De acordo com essas análises, as mudanças estruturais e institucionais necessárias ao desenvolvimento de uma ordem social se relacionam a uma abertura gradual do acesso às organizações econômicas e políticas por grupos sociais cada vez mais numerosos e diversos, em um processo de extensão de direitos sociais, econômicos e políticos. O acesso mais amplo ao poder, por parte de uma pluralidade de grupos organizados, funcionaria como contrapeso ao poder do Estado e das elites com acesso a ele, garantindo a paz, a democracia e o crescimento econômico (North et al., 2009). Nos países desenvolvidos, esse processo de transição para o que Douglass North chama de “ordem de acesso aberto” estaria baseado na configuração de um conjunto de *doorstep conditions* que requerem a extensão do estado de direito, a existência de organizações mais autônomas e duráveis e um controle consolidado sobre a violência (North et al., 2009). A passagem estaria, assim, vinculada ao acesso cada vez maior de diferentes grupos sociais a instituições e organizações e, conseqüentemente, às disputas nos planos político e econômico em nome de interesses diversos, para além dos privilégios das elites na definição dos rumos do jogo econômico e político característicos das “sociedades de acesso fechado” (North et al., 2009). Olhando para a realidade do Vale do Ribeira, a literatura existente aponta para a conformação e permanência, ao longo de sua história, de estruturas e instituições caracterizadas por importantes assimetrias de poder e de acesso aos recursos locais. Trata-se, então, de entender em que medida a evolução recente de indicadores sociais e econômicos vem contribuindo para a configuração das *doorstep conditions*, para uma trajetória de abertura da ordem social do território, e quais seriam os elementos que condicionam, impulsionam ou bloqueiam, hoje, essa transição².

O segundo aporte é fornecido por programas de pesquisa recentes sobre as desigualdades territoriais (Berdegué et al., 2012)³ que mostram que, no caso da América Latina, as diferentes dinâmicas territoriais em curso são resultado da forma como se articulam, em cada território, as instituições, as estruturas sociais e as formas de agência em torno de cinco instâncias empíricas fundamentais: estrutura agrária e de acesso e uso dos

² Vale ressaltar que este quadro teórico guarda afinidades com a ideia de bloqueios estruturais presente na obra de alguns dos mais importantes teóricos da formação do Brasil, como Buarque de Holanda (1936), Furtado (1959) e Faoro (1958).

³ O Programa Dinâmicas Territoriais Rurais, do RIMISP, foi um importante estudo que reuniu investigações sobre dinâmicas territoriais em onze países da América Latina entre 2008 e 2012.

recursos naturais, estrutura produtiva, relações com cidades e mercados dinâmicos, coalizões e políticas públicas. As diversas combinações possíveis entre esses diferentes elementos – maior ou menor concentração da estrutura agrária e produtiva, maior ou menor vínculo com cidades e mercados, existência de instituições e coalizões mais ou menos abertas ao conjunto de forças sociais do território, e as diferentes formas de apropriação dos investimentos públicos em escala territorial daí decorrentes – responderiam pela moldagem das diferentes dinâmicas observadas em longo prazo, em articulação com fatores exógenos capazes de reforçar ou alterar as trajetórias estabelecidas (Berdegué et al., 2012).

Com base nesses dois importantes aportes e na literatura existente sobre o caso em estudo, o artigo desenvolve, na primeira parte, um olhar sobre a formação histórica das desigualdades no território através de seus ciclos econômicos e das sucessivas iniciativas governamentais que contribuíram para a atual configuração de forças observada. A segunda parte contará com uma análise das dinâmicas em marcha na última década, tendo como foco indicadores econômicos e de bem estar com base nos dados oficiais recentes do país. A terceira parte dedica-se à exposição dos debates e conflitos acerca do desenvolvimento regional e das arenas regionais de negociação, com ênfase em elementos como ação social, agentes sociais e coalizões locais, e busca apontar uma futura agenda de pesquisas sobre o território.

Parte 1 - Trajetória histórica e formação dos bloqueios estruturais do território do Vale do Ribeira

É possível identificar três grandes períodos na história do Vale do Ribeira: o primeiro deles se inicia com a chegada dos portugueses e vai até o declínio do ciclo ouro (século XVI a XVIII); o segundo compreende o período de desenvolvimento da cultura do arroz (século XIX); e o terceiro relaciona-se aos ciclos produtivos de modernização agrícola iniciados durante o século XX. Com a chegada de expedições portuguesas - por volta de 1530, em terras ocupadas anteriormente por grupos indígenas (Queiroz, 1969) - fundam-se as vilas litorâneas de Iguape e Cananéia, pontos de passagem para quem fosse adentrar as terras rumo ao interior através das rotas fluviais que eram os principais meios de acesso às regiões do Alto e Médio Vale. Do século XVI ao século XVIII, a ocupação regional esteve intimamente relacionada à busca do ouro, consistindo a mineração na principal atividade econômica, com base na mão de obra escrava. A descoberta de jazidas no estado de Minas Gerais, entre outros

fatores, provocou o declínio das atividades mineradoras na região, propiciando a ascensão do ciclo do arroz, que passa a ser a principal atividade econômica durante o século XIX, igualmente escravagista e voltada, predominantemente, à exportação (Muller, 1980; Resende, 2002).

A proibição do tráfico negreiro e a concorrência do arroz de outras localidades do país e América do Norte, somadas à fragilidade das forças locais em desenhar estratégias econômicas a seu favor, responderam pelo declínio da rizicultura e pelo processo de estagnação ali iniciado no final do século XIX (Muller, 1980). O precário sistema de transportes, predominantemente fluvial e minado pela construção do Valo Grande⁴, fez com que o porto de Iguape perdesse, aos poucos, importância regional, deslocando o eixo econômico para as regiões do interior. O período que se seguiu caracterizou-se pela agricultura de subsistência, coleta vegetal e pesca, sob uma forma familiar de organização do trabalho que perdurou até o início do século XX (Muller, 1980). As dificuldades de acesso, o sistema de transportes precário e as características físicas da região, de relevo acidentado e com poucas terras agricultáveis, contribuíram para o isolamento do Vale em relação às dinâmicas econômicas engatilhadas no restante do estado, principalmente os ciclos do café e da cana de açúcar que se expandiram durante os séculos XVIII e XIX.

As tentativas de incorporação da região a essas dinâmicas se iniciam durante o século XX, através de políticas de colonização e incentivos à produção agrícola nos marcos da modernização que se expandia no estado de São Paulo. Ao mesmo tempo, a construção de importantes rodovias e ferrovias buscava integrar a produção regional aos mercados consumidores urbanos (Muller, 1980). O processo de incorporação do Vale do Ribeira se baseou, de acordo com Muller, nas leis de mercado impostas pela cafeicultura ao restante do estado, o que teria configurado uma “presença ausente” da economia cafeeira na baixada do Ribeira, transformando-a em espaço suburbano da grande São Paulo (Muller, 1980). Até 1930, foram inúmeras as tentativas de colonização regional, através da concessão e financiamento de terras a grupos de imigrantes vindos de vários lugares do mundo (Paiva, 2002).

⁴ Canal construído para diminuir distâncias, causou uma obstrução da ligação com Iguape. Sua construção teria causado a deteriorização do sistema de transportes regional baseado nas vias fluviais e na exportação para outras regiões através do porto de Iguape (Muller, 1980).

A manutenção e prosperidade da colônia nipônica na região resultaram da incorporação de sua produção ao capital comercial a partir da década de 30, já que o chá e a banana passaram a ter seu cultivo fortemente incentivado pelo estado e voltado à exportação. Isso teria levado a uma mudança nas relações locais de trabalho e na organização da vida local, com a incorporação, como mão-de-bra assalariada, dos pequenos produtores que durante o período posterior ao ciclo do arroz dedicavam-se a uma organização doméstica e familiar da produção voltada à sua subsistência. Esse processo de transformação do quadro agrário se deu em função do crescimento do chá e da banana tanto em número de estabelecimentos, como em área cultivada, o que promoveu uma retração dos demais produtos para o consumo local, e um consequente empobrecimento da população regional (Muller, 1980). O incremento da malha ferroviária e a construção da Rodovia Régis Bittencourt, no final dos anos 50, permitiram uma maior integração do Vale aos centros consumidores mais próximos – São Paulo e Curitiba – mas levaram ao agravamento dos conflitos fundiários existentes em função da valorização de terras com direitos de propriedade indefinidos, acentuando a atuação de grileiros e favorecendo a reprodução de uma situação local de estagnação e pobreza.

A partir da década de 60, intensificam-se as políticas estatais para integrar os espaços subregionais e acelerar a tecnificação da agricultura (Muller, 1980). Anteriormente, a atuação estatal no Vale esteve ligada às políticas de colonização e povoamento (Paiva, 2002), e a obras estruturais – como a instalação de saneamento básico e construção da termoelétrica de Juquiá que, realizada durante o governo de Jânio Quadros (1957 a 1960), atendia a onze municípios da região. De 1964 a 1966, durante o governo de Adhemar de Barros, ampliou-se a rede escolar e iniciou-se a instalação das casas de lavoura. Nesse período foi preparado o *Plano Global para o Desenvolvimento do Vale do Ribeira e Litoral Sul*, que pregava a idéia de desenvolvimento humanizado ou para todos, slogan que se repetiu em todos os governos e planos posteriores (Muller, 1980). Em seguida, durante o governo de Abreu Sodré, acentua-se a idéia de que a região deveria contar com ações específicas do estado, que passam a ser diretamente ligadas aos órgãos de planejamento. Explicitamente, o foco de atuação do governo estadual na região seria o aproveitamento de seus recursos naturais, principalmente através de incentivos à atividade de grupos mineradores (Muller, 1980).

A criação da SUDELPA – *Superintendência do Desenvolvimento do Litoral Paulista* – em 1969, uma autarquia para controle dos serviços de desenvolvimento do Vale, foi guiada pela idéia de que os investimentos privados criariam empregos, modernizando a vida regional e promovendo uma melhoria dos padrões locais de vida (Muller, 1980). Com parte de seus escritórios funcionando na região e vinculação administrativa à Secretaria de Economia e Planejamento, foi o órgão responsável pela coordenação e execução de diversos planos de desenvolvimento regionais, com foco em incentivos fiscais e de crédito para a atração de investimentos externos, através de ações como a implantação e melhoramento de estradas e rodovias, preparação de mão-de-obra qualificada, incentivos à maior produtividade do chá e da banana e aumento da produtividade de pescados, além de financiamentos especiais à agricultura e indústria. Sua atuação foi marcada pelo incremento da infraestrutura regional, como a instalação e expansão da Sabesp e da Telesp, além de uma função relacionada à ordem fundiária regional, de legitimação de propriedades pela demarcação de terras e distribuição de títulos para posseiros que comprovassem o usucapião (Muller, 1980; Carril, 1995). Porém, esses investimentos em infraestrutura teriam contribuído com o aumento da concentração fundiária, como resultado da valorização de terras, e, conseqüentemente, com o aumento das desigualdades locais (Muller, 1980; Resende, 2002).

Assim, os sucessivos planos e projetos implementados, apesar de terem propiciado, em certos momentos, uma melhora de indicadores econômicos locais, não foram capazes de promover uma melhora das condições de vida de sua população. O papel do Estado nas tentativas de incorporação regional foi marcado por um duplo movimento. Externamente, caracterizou-se pela abertura e manutenção de estradas e rodovias, buscando integrar o território à economia paulista, além de fornecer incentivos fiscais e financeiros a empresas japonesas na região; internamente, consistiu no avanço da exploração dos recursos naturais, tecnificação dos cultivos agrícolas e crescimento de interesses especulativos sobre as terras locais (Muller, 1980). Tendo como lema o desenvolvimento humanizado, a atuação estatal foi pautada pela idéia de que este só poderia ser alcançado através da modernização e aumento da produtividade local de itens de exportação, como a banana e o chá. Ainda que caracterizassem estratégias de planejamento regional, faziam pouca ou nenhuma referência às demandas locais ou às formas organizativas das comunidades ali instaladas, o que reforçou seu caráter autoritário e tecnocrático centrado no setor privado, e sua incapacidade de promover, efetivamente, mudanças significativas nas condições de vida locais (Muller, 1980).

A partir da década de 90, com a consolidação de abordagens territoriais do desenvolvimento e a institucionalização das reivindicações de movimentos sociais expressa na Constituição brasileira de 1988, os planos e programas de desenvolvimento passaram a se pautar na aposta em instituições capazes de promover a entrada de um maior número de agentes das sociedades locais na discussão de projetos regionais, através de formas de planejamento descentralizadas e da participação da sociedade civil organizada nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas. Ao mesmo tempo, a ascensão da questão ambiental e a retórica do desenvolvimento sustentável promoveram uma visibilidade a agentes regionais que passam a ser tidos como possíveis portadores da idéia de sustentabilidade – como as comunidades quilombolas e ribeirinhas ou os agricultores familiares. Na região do Vale do Ribeira isso se refletiu em incentivos à formação e fortalecimento de organizações civis e na proliferação de instituições participativas com ênfase na inclusão das demandas locais até então excluídas das discussões acerca do desenvolvimento regional⁵. Em que medida essa aposta da virada dos anos 90 para os 2000 se concretizou na última década será objeto de discussão das próximas seções.

Em síntese, com base nas instâncias empíricas que, detectadas pelo RIMISP, importam na configuração das diferentes dinâmicas territoriais, tem-se como herança desta trajetória apresentada uma estrutura agrária e de acesso aos recursos naturais fortemente concentrada e uma estrutura produtiva pouco diversificada e comandada por pequenos grupos da elite local. A base política desta configuração é, sem surpresa, a de um tecido social sem camadas médias – produtoras e consumidoras – significativas, em que as coalizões dominantes estiveram, ao longo do tempo, restritas às elites agrárias tradicionais em aliança com o Estado. As mais importantes políticas públicas que incidiram na região priorizaram investimentos voltados à inserção do território na economia estadual, através de estímulos a atividades de maior escala para exportação, concentrando ainda mais o acesso aos recursos naturais de maior aproveitamento econômico, e fomentando atividades – agricultura e mineração – com forte pressão sobre estes recursos primários. Reforçando esse quadro, vale enfatizar que os problemas fundiários na região nunca foram enfrentados de forma sistemática e abrangente, deixando pairar uma situação de indefinição e insegurança relativa aos direitos de propriedade e acesso àquele que é um dos principais recursos em uma região predominantemente rural e

⁵É o caso do Comitê Gestor da Bacia Hidrográfica do Rio Ribeira de Iguape (CBH-RB) que, fundado em 1996, tem como competência principal o gerenciamento e preservação dos recursos hídricos da bacia, ou o antigo Consórcio para segurança alimentar e desenvolvimento local (CONSAD) do programa federal Fome Zero, criado em 2004.

com forte presença de atividades primárias. Essa formação histórica pode, ainda hoje, responder pelas dificuldades do território em melhorar seus indicadores e gerar uma trajetória mais incluyente e consonante com as especificidades ambientais da região. A próxima seção apresenta uma análise preliminar acerca da evolução recente de indicadores econômicos e de bem estar, buscando evidências sobre possíveis ultrapassagens e permanências desses elementos históricos nas dinâmicas territoriais a partir da virada do século.

Parte 2 – Evolução dos indicadores na última década

Para os objetivos da presente análise, considerou-se um recorte territorial que abrange um conjunto de vinte municípios: Apiaí, Iporanga, Itaoca, Ribeira, Barra do Turvo, Eldorado, Sete Barras, Jacupiranga, Pariquera-Açu, Registro, Miracatu, Juquiá, Cajati, Iguape, Cananéia, Ilha Comprida, Tapiraí, Itariri, Pedro de Toledo e Peruíbe. Esse conjunto de municípios foi escolhido considerando-se os limites do território definidos pelo Programa Territórios da Cidadania e as afinidades existentes entre eles. Foram excluídos desta análise três municípios da região do Alto Vale, que se aproximam mais das dinâmicas em marcha nos municípios da região de Itapeva, e dois municípios – Juitiba e São Lourenço – que, nas bordas da região metropolitana, se aproximam de dinâmicas de municípios periféricos da Grande São Paulo.

A evolução dos dados para o território mostra um quadro geral de redução de pobreza sem correlação direta com outros indicadores econômicos ou de bem estar na última década⁶. A renda aumentou no território como um todo, porém apenas em quatro municípios este aumento foi significativamente maior do que o observado no país. Em treze municípios esse aumento foi mais modesto e, em 2010, a maioria dos municípios apresentava, ainda, uma situação pior do que a do estado, a da região sudeste e a do país para o indicador. A renda aumentou mais em municípios onde os patamares eram mais baixos, mas nem todos aqueles de menor renda apresentaram aumentos significativos no período. Ainda assim, a pobreza e a indigência diminuíram na maioria dos municípios do território em níveis maiores do que os do país, indicando uma possível convergência em termos sociais e um acompanhamento da tendência nacional de maior redução da pobreza nas áreas mais pobres.

⁶ Os dados aqui utilizados foram extraídos, em sua maioria, do Censo Brasileiro de 2000 e 2010. Para a análise proposta foram feitas comparações com as médias do estado de São Paulo, da região Sudeste e do país para cada um dos indicadores. Como dito, essa é uma análise preliminar e será aprofundada ao longo da pesquisa em curso.

Contudo, a redução da pobreza não parece ter sido, necessariamente, acompanhada de melhoras significativas em indicadores de bem-estar e qualidade de vida, nos quais se observa forte heterogeneidade entre os municípios. O território apresenta uma situação relativamente confortável no que se refere à água e saneamento quando comparado ao restante do país, o que provavelmente está relacionado às características ambientais privilegiadas da região, mas a situação piorou em quase todos os municípios ao longo dos anos 2000, assim como aconteceu com o desempenho de indicadores como a taxa de médicos por mil habitantes que, também heterogêneo em 2010, piorou na maioria dos municípios, ou a taxa de mortalidade infantil, que era melhor do que a do país em metade dos municípios no início dos anos 2000, mas cuja evolução ao longo a década foi contrastante – com municípios que apresentaram melhora significativamente maior do que a média observada no país, e com outros em que a situação do indicador piorou significativamente.

Em relação ao desempenho produtivo, os PIBs municipais do território cresceram, em média, 23% na última década, mas em quase todos os municípios em estudo a variação foi menor que a variação agregada do estado, da região sudeste e do país. Aqui também se nota uma forte heterogeneidade entre os municípios: um número minoritário apresentou crescimento significativo do PIB, três deles apresentaram queda, e a maioria apresentou taxas de crescimento menores do que as observadas para o país no período. Olhando para os dados de PIB por setores da atividade produtiva, observa-se que o PIB de serviços é aproximadamente quatro vezes maior que o industrial e o agropecuário, estes últimos, com grandezas semelhantes em 2010. Ao longo da década, a variação do PIB agropecuário foi a mais expressiva (36%), seguida do PIB de serviços que cresceu 27%, enquanto os valores do PIB industrial permaneceram praticamente estáveis (crescimento de 2%). O dado é preocupante pois indica uma dinâmica fraca de segmentos da economia que exigem maior qualificação, tecnologia, conhecimento, e que em geral estão associado aos melhores ganhos para o trabalhador. Além disso nota-se que em quase todos os municípios onde o PIB apresentou crescimento superior à média nacional, as taxas de crescimento do PIB agropecuário foram mais expressivas do que as dos outros tipos de PIB (exceção de Registro, onde se destaca o crescimento do PIB do setor de serviços).

Os distintos desempenhos do PIB, não guardam, em geral, correlação com o aumento da renda, redução da pobreza ou da indigência nos municípios. A variação de PIB tampouco

mostra correlação com a dinâmica populacional dos municípios ou com as taxas de desemprego. Estas caíram em todos os municípios do território (em média, esta redução foi de 55%), mas nas comparações com estado e país os municípios da região apresentavam situações muito heterogêneas em 2010. Ressalta-se, contudo, que, de forma geral, a ocupação em setores não primários (que correspondiam a 67% das ocupações no território) encolheu ao longo da década.

Analisando a dinâmica da atividade empresarial no território, é notável o crescimento de praticamente todos os segmentos empresariais: o número de empresas praticamente dobrou em quase todos os casos na última década. É relevante, contudo, o fato de que o número de empresas de menor porte apresentou um aumento de 210%, enquanto o número das de maior porte aumentaram apenas 4%. Os segmentos em que este número mais aumentou foram agricultura, comércio, alojamento e alimentação. Na indústria de transformação também houve crescimento no número de pequenas indústrias (150%), enquanto o número de indústrias de maior porte encolheu. Dentro de um quadro geral de expansão das atividades empresariais, cabe ressaltar ainda que dentre as três as atividades com pior desempenho na década estão as de silvicultura e pesquisa e desenvolvimento, atividades que poderiam indicar para a adoção de um estilo de desenvolvimento mais próximo do ideal normativo do desenvolvimento sustentável (intensivo em conhecimento e gerador de riquezas a partir dos atributos ambientais).

O que, de fato, esses dados expressam, será investigado com o desenvolvimento de uma pesquisa de campo qualitativa. Porém, tendo em vista estes resultados preliminares, pode-se dizer que há indícios: 1) de um aparente descolamento entre o desempenho dos indicadores de PIB e renda, que pode estar associado ao impacto dos programas federais de transferência de renda; 2) de um aumento do PIB agropecuário que pode refletir tanto uma pujança nova e consistente da agricultura familiar que prioriza práticas de manejo sustentáveis como, em sentido oposto, refletir um aprofundamento do modelo tradicional de agricultura convencional de maior escala e, neste sentido, um processo mais amplo de primarização da economia, acompanhando a tendência nacional da última década; e 3) de uma maior desconcentração econômica e organização de grupos até então não organizados, o que pode representar uma janela de oportunidade para uma maior abertura da ordem social do território a agentes externos às coalizões tradicionalmente dominantes. Nesse sentido, a próxima seção

discute como se comportam, hoje no território, as tensões entre questões estruturais e a dimensão da ação social e suas implicações para as possibilidades de superação dos bloqueios históricos do Vale do Ribeira.

Parte 3 – Bloqueios estruturais e os limites da ação social

Como dito, a virada dos anos 90 para os anos 2000 marca um novo quadro de políticas públicas que, priorizando os territórios como unidades de planejamento e implementação de políticas, agrega abordagens participativas a novos temas derivados dos debates sobre a sustentabilidade, trazendo para a agenda do desenvolvimento regional a importância de dinâmicas com ênfase na diversificação produtiva, na conservação ambiental e nas atividades a ela relacionadas. Este novo quadro que se delineia na virada do século ilumina novos agentes no cenário regional, que, tradicionalmente marginalizados, passam a ser beneficiários de uma série de incentivos e políticas federais. Agente central neste novo cenário, o governo federal tem sido o responsável por lançar as bases das principais novidades que chegam ao Vale do Ribeira, fazendo-se presente tanto através de políticas explicitamente territoriais⁷, como de políticas sociais espacialmente neutras, com foco na redução de pobreza, segurança alimentar e nutricional⁸, e inclusão produtiva⁹.

No caso das políticas de recorte territorial, além de fomentar a organização da sociedade civil, a aposta na composição de colegiados para discussão e acompanhamento das políticas e investimentos públicos foi responsável pela implementação de um grande número de conselhos e fóruns regionais no Vale do Ribeira. Diversas organizações civis e entidades dos poderes públicos municipais, estadual e federal foram mobilizadas para compor essas arenas, em uma tentativa inédita de envolvimento de diferentes forças sociais nos debates regionais. Porém, estudos recentes apontam para a baixa efetividade, esvaziamento e deslegitimação desses fóruns na promoção de novos pactos territoriais, mostrando que as relações entre participação e desenvolvimento não são mecânicas (Coelho et al., 2007; Galvanese et al., 2014) e que existem importantes limites estruturais à participação, já que o

⁷ Como por exemplo o Programa Territórios da Cidadania, que surgiu por iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Agrário nos marcos do programa Fome Zero (2003) e hoje reúne recursos de um grande número de ministérios federais, ou do PROMESO, o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais, do Ministério da Integração Nacional (www.territoriosdacidadania.gov.br e www.integracao.gov.br).

⁸ Como é o caso do Programa Bolsa Família (www.mds.gov.br/bolsafamilia).

⁹ Como é o caso do PAA – Programa de Aquisição de Alimentos, do Ministério do Desenvolvimento Social – e o PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Ministério da Educação. (www.mds.gov.br/segurancaalimentar/decom/paa e www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar).

tipo de atuação nessas arenas resulta, em grande medida, das redes de relações dessas organizações e da trajetória social de suas lideranças (Coelho et al., 2010).

Ao mesmo tempo, as políticas sociais universais e espacialmente neutras que passaram a incidir no território parecem ser as principais responsáveis pelas melhoras observadas, respondendo pelo aumento da renda e da inserção de agricultores familiares e moradores de comunidades tradicionais do território em uma lógica comercial, o que implica uma importante novidade em termos de organização econômica para estes grupos. No caso dos programas de compras institucionais de alimentos - PAA e PNAE -, a expansão dos contratos e volumes de recursos ao longo da última década corrobora o notável crescimento de organizações comerciais e cooperativas da agricultura familiar na região. Porém, ainda que a experiência recente de organização econômica formalizada dos segmentos mais pobres venha aparentemente se aprofundando e se expandindo, estas atividades parecem permanecer, ainda, muito dependentes dos poderes públicos municipais e federal¹⁰. Não é difícil supor que, se as organizações sociais e produtivas no Vale não vêm conquistando autonomia, tampouco estariam incidindo sobre as estruturas econômicas e produtivas e promovendo alterações importantes no balanço de forças regionais.

Assim, no caso do Vale, a proliferação de organizações sociais e os espaços institucionais para sua participação no planejamento regional; o surgimento de diversas organizações econômicas ligadas a segmentos tradicionalmente marginalizados, particularmente da agricultura familiar, e até o fato de que as empresas de menor porte tenham se multiplicado muito mais do que as empresas médias e grandes em diferentes segmentos econômicos, poderiam ser indícios do início de uma trajetória de maior abertura da ordem social do território a novos interesses e arranjos de forças capazes de contribuir com a superação dos bloqueios estruturais que, historicamente, respondem pela reprodução de seus baixos indicadores de desenvolvimento. Contudo, nem a multiplicação de organizações sociais combinada com os mecanismos de participação, nem as melhoras em termos de inclusão social observadas na última década representam uma mudança de trajetória de caráter estrutural ou duradouro, visto que, como apresentado anteriormente, o avanço da renda

¹⁰ É comum, entre os agentes locais, a percepção de que sem um amplo apoio dos poderes públicos, as novas organizações existentes – associações e cooperativas da agricultura familiar - não poderiam acessar os programas públicos de compras institucionais, devido a dificuldades de caráter organizacional, logístico e burocrático, estas últimas ligadas aos processos de formalização, registro e funcionamento legal dessas entidades.

é tímido, não parece estar acompanhado por uma melhora consistente em indicadores de qualidade de vida, e tampouco mostra correlações diretas com indicadores econômicos.

Estas constatações reforçam a hipótese da permanência de uma trajetória pautada pelas estruturas sociais e produtivas concentradas, uma vez que não há evidências de alteração das estruturas fundamentais de acesso à terra e aos recursos naturais – bases das desigualdades e da estagnação características do Vale do Ribeira – ou de reorganização econômica aliada à conquista de espaços relevantes por parte de novos agentes e a novas formas de acesso e uso dos recursos locais. Há, sim, um quadro modesto de melhorias, mas sem que os modelos polarizados de desenvolvimento em disputa no território tenham sido, até o presente momento, equacionados por uma coalizão forte, que altere o balanço de forças regional e aponte projetos alternativos e incluídos de desenvolvimento.

Conclusão

Este artigo procurou apresentar os elementos iniciais de uma análise sobre a mudança no território do Vale do Ribeira, orientada pela ideia de que o processo de abertura da ordem social nos termos formulados por North (2009) envolve, entre outros fatores, a existência de organizações políticas e econômicas autônomas como condição para que um leque mais amplo de agentes seja capaz de interferir nos rumos políticos e econômicos da sociedade. Neste sentido, uma futura agenda de pesquisas sobre o território deve buscar aprofundar o entendimento 1) sobre o papel, nas dinâmicas territoriais, das organizações recentemente formadas; 2) sobre as diferentes fontes de mudança institucional – fatores exógenos, mudanças graduais e incrementais e conflitos entre instituições – consagradas pela literatura institucionalista (North et al., 2009; Acemoglu et al., 2012; Mahoney et al., 2010); e 3) sobre como as coalizões no Estado central repercutem e são suportadas na escala local, uma vez que elas parecem ser as principais responsáveis pelos avanços recentes no território. Entender o tipo de agentes, ações, e recursos envolvidos nos processos em marcha pode contribuir com a construção de caminhos que ultrapassem as limitações estruturais características de um território historicamente marcado por importantes desigualdades sociais, econômicas e de oportunidades.

Bibliografia

Acemoglu, D. & Robinson, J. 2012. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*, Rio de Janeiro, Elsevier.

Berdegú, J. et al. 2012. Territorios en Movimiento. Dinámicas territoriales rurales en America Latina. *Documentos de Trabajo RIMISP* [Online]. Available: <http://www.rimisp.org>

CEPAL. 2010. *A hora da igualdade – brechas por fechar, caminhos por abrir*. [e-book] Brasília: CEPAL. Available: <http://archivo.cepal.org/pdfs/ebooks/lcg2432p.pdf>

Coelho, V.; Favareto, A.; Galvanese, C.; Menino, F. 2007. “Foros participativos y desarrollo territorial en el Vale do Ribeira (Brasil)”. In: Bengoa, J. (ed). *Territorios Rurales – movimientos sociales y desarrollo territorial rural en America Latina*, Santiago de Chile, RIMISP (Centro Latinoamericano para El Desarrollo Rural).

Coelho, V.; Favareto, A.; Galvanese, C.; Menino, F.; Gonçalves, Y. 2010. “How styles of activism influence social participation and democratic deliberation”. In Bettina von Liers e Vera Coelho (orgs.), *Mobilizing for democracy*, Londres, Zed Books.

Favareto, A., Galvanese, C., Barufi, A., Seifer, P. 2014. A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente (2000-2010). *Documentos de Trabajo RIMISP* [Online]. Available: <http://www.rimisp.org/publicaciones-documentos/documentos-de-trabajo/>

Galvanese, C. & Favareto, A. 2014. Dilemas do planejamento e as instituições do desenvolvimento sustentável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 29 (84), 73-86.

Mahoney, J. & Thelen, K. 2010. *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*, Cambridge University Press.

Muller, G. 1980. *Estado, estrutura agrária e população*, Petrópolis – Rio de Janeiro, Vozes.

North, D.; Wallis, J.; Weingast, B. 2009. *Violence and Social Orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*, Cambridge University Press.

OECD. 2013. *Relatório Territorial da OCDE: Brasil 2013* [Online]. Available: http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/relatorio-territorial-da-ocde-brasil_9789264189058-pt

Paiva, O. C. 2002. *Colonização e (des)povoamento – Intervenção Governamental e Reordenação Fundiária no Litoral Sul e no Vale do Rio Ribeira de Iguape nos anos 1930/1940*, São Paulo, Edições Pulsar.

Queiroz, M. I. P. 1969. *Vale do Ribeira – Pesquisas Sociológicas*, São Paulo, Secretaria dos Serviços e Obras Públicas/Universidade de São Paulo.

Resende, R. U. 2002. *As Regras do Jogo: Legislação Florestal e Desenvolvimento Sustentável no Vale do Ribeira*, São Paulo, Annablume/Fapesp.

Sen, A. 1999. *Desenvolvimento como liberdade*, São Paulo, Companhia Das Letras.