

Cooperação, competição e resistência nas associações de municípios: a AMNAP e o desenvolvimento regional da Nova Alta Paulista

Izabel Castanha Gil

Doutora em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp) –
Campus de Presidente Prudente (2007)

Professora dos Departamentos de Estudos Históricos e Geográficos, Ciência Econômicas e
Engenharia Ambiental das Faculdades Adamantinenses Integradas – FAI

Professora do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza – CEETEPS

Endereço profissional: Rua Nove de Julho, 730

17800-000 – Adamantina/SP – Telefone: (18) 3522 3881

Endereço eletrônico: izabelgil.adt@uol.com.br

Resumo

As demandas coletivas das comunidades extrapolam a esfera local, promovendo interações intermunicipais. Essas interações constituem-se em relações políticas diretamente vinculadas aos governos estadual e federal, com influência direta sobre o desenvolvimento regional. Uma maneira de as comunidades obterem fortalecimento político é a criação de associações de municípios, composta basicamente por prefeitos, cuja articulação e reivindicação em bloco têm o poder de pressão sobre parlamentares e governantes. O que buscam é a formação de territórios que expressem as particularidades regionais. Essas associações, no entanto, apresentam aspectos contraditórios, revelando conflitos internos que se manifestam nas relações de cooperação e competição, uma vez que o desenvolvimento, espaço-temporalmente, se dá de modo desigual. Em regiões de desenvolvimento contido, uma característica marcante na atuação dessas associações é a resistência que mantêm frente às condições desfavoráveis que vivenciam em relação às regiões de maior poder econômico e político, que detêm a maior parte dos recursos e dos investimentos gerenciados pelos governos centrais.

Palavras-chave: Associação de municípios, desenvolvimento regional, território, Nova Alta Paulista, AMNAP

Resumen

Cooperación, competición e resistencia en las asociaciones de *municipios*: la AMNAP e el desarrollo regional de la *Nova Alta Paulista*

Las demandas colectivas de las comunidades van más allá del ámbito local y promueven interacciones intermunicipales. Esas interacciones comprenden las relaciones políticas directamente involucradas con el gobierno estadual y federal, con influencia directa en el desarrollo regional. Un medio de obtener fortalecimiento político es la formación de asociaciones de municipios, cuya articulación y reivindicación en bloque tienen el poder de presión junto a los parlamentares y gobernantes. Lo que buscan es la formación de territorios que expresan las particularidades regionales. Sin embargo, esas asociaciones presentan aspectos contradictorios, señalando conflictos internos que se manifiestan en las relaciones de cooperación y competición, una vez que el desarrollo se hace de forma distinta bajo el punto de vista espacial y temporal. En regiones de desarrollo más lento, una característica fuerte en la actuación de esas asociaciones es la resistencia que hace frente a las condiciones desfavorables que vivencian en relación a las regiones de mayor poder

económico y político, que detienen la parte más amplia de los recursos y de las inversiones gestionados por los gobiernos centrales.

Palabras clave: Asociación de municipios, desarrollo regional, territorio, Nova Alta Paulista, AMNAP.

Abstract

Cooperation, competition and resistance in *município*¹ associations: the AMNAP and regional development of the Nova Alta Paulista region

The collective demands of the communities exceed the local field and become regional interactions and issues. These interactions compose the political relations directly involved with the state and federal governments, with the direct influence on the regional development. One way to obtain political empowerment is the foundation of municipal associations, of which articulation and collective demands have a lobbying and pressure power against the governors and parliamentarians. They claim for the constitution of territories that express the regional features. These associations, though, present contradictory aspects and demonstrate internal conflicts that interfere on the cooperation and competitiveness relations, once noticed that the development happens in different space and temporarily ways. In regions where the development occurs slower, one strong feature on the behavior of these associations is the resistance done towards the unfavorable conditions they face against the greater economic and political power regions, which receives more investments and resources from the federal government.

Keywords: Municipal Associations, regional development, territory, Nova Alta Paulista, AMNAP.

Introdução

Qual é o papel das associações de municípios no desenvolvimento regional? De que maneira os prefeitos, principais agentes políticos locais, podem ou não contribuir para o desenvolvimento regional? Quais dificultadores internos e externos à região interagem emperrando a sinergia necessária para o desencadeamento de condições favoráveis ao desenvolvimento econômico e social. Reservadas as particularidades regionais, há elementos que se repetem em regiões distintas, especialmente aqueles relacionados aos aspectos políticos.

Este artigo aborda o papel das associações dos municípios no desenvolvimento regional, tomando como referência os trinta anos de atuação da Associação dos Municípios da Nova Alta Paulista – AMNAP. Sua gênese, representação política, cooperação, competição e resistência ajudam a explicar a inserção, contribuição e limites desse tipo de associação política no conjunto de municípios filiados. Esse estudo constitui-se numa parte da pesquisa de doutoramento desenvolvida junto ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Unesp de Presidente Prudente/SP, cujo foco de análise foi o desenvolvimento regional da Nova Alta Paulista, uma área localizada no extremo oeste do Estado de São Paulo.

¹ The Brazilian smallest administrative unity - close to American counties.

Considerando os municípios fundadores da associação, num total de vinte e três², eles têm como característica comum a colonização recente, ocorrida entre 1930 e 1950, com a extensão da rede ferroviária e da cafeicultura para o interior paulista. Trata-se da última porção do Estado de São Paulo a ser colonizada, seguindo os moldes comerciais, que priorizavam a especulação das terras à revelia do planejamento. Nos primeiros anos da colonização, a área em destaque vivenciou uma intensa movimentação de pessoas, investimentos e empreendimentos, que resultou na rápida formação de vilas e distritos, muitos deles emancipados em poucos anos. Esse fenômeno fazia crer que a onda de prosperidade reproduziria as experiências de outras regiões, como aquelas polarizadas por Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, e outras.

Tal otimismo, no entanto, durou pouco tempo. A partir da década de 1970, instalou-se um longo período de incertezas influenciado pela conjuntura nacional e internacional, do esgotamento dos solos areníticos manejados de forma inadequada, da considerável dificuldade de mobilização política regional, além do impacto de uma intensa geada ocorrida em 1975. A competição instalada no período de colonização deixou marcas profundas na cultura regional, colocando-se como um dos principais dificultadores da sua atual articulação política.

Paradoxalmente, a associação de municípios, que surgiu em decorrência da necessidade de unir esforços em favor das demandas comuns, gera dificuldades enormes de articulação intrarregional, enfraquecendo a força política necessária ao reconhecimento regional junto às esferas governamentais superiores, e, até mesmo, ao fortalecimento de parcerias intermunicipais, como os consórcios, por exemplo.

A trajetória da AMNAP e sua inserção intra e extrarregional constituem elementos significativos para o estudo do desenvolvimento contido, demonstrando os elementos internos e externos que interferem no movimento virtuoso capaz de desencadear condições prósperas e sustentáveis de desenvolvimento de uma determinada região.

Como metodologia de estudo desta entidade priorizou-se a consulta às atas das assembleias ordinárias e aos arquivos dos principais jornais regionais, além de entrevistas com as pessoas representativas identificadas ao longo das investigações. A insuficiência de registros sistemáticos por parte da mesma reforçou a importância da mídia regional como principal fonte de registros escritos.

Com o intuito de contextualizar o papel de associações dessa natureza na temática do desenvolvimento regional, apresenta-se um referencial teórico elementar destacando os pressupostos do desenvolvimento e sua nuances contemporâneas.

Território e desenvolvimento: pressupostos teóricos

Concebe-se desenvolvimento como processo e como finalidade, considerando que sua gênese decorre de relações sociais que se materializam espacial e territorialmente, cujo movimento constitui a realidade. Nas contradições que se manifestam encerram-se os interesses conflitantes e as relações assimétricas de poder. Espaço e território, portanto, tornam-se unidades distintas, embora interligadas, onde as representações espaciais evidenciam o desenvolvimento ali expresso.

As mudanças territoriais contemporâneas, marcadas por políticas neoliberais, fizeram surgir novas territorialidades, o que exige novas leituras de seus significados sob o risco de se perder a compreensão dos fenômenos que se apresentam.

² Os primeiros municípios integrantes, foram: Adamantina, Dracena, Flora Rica, Flórida Paulista, Inúbia Paulista, Irapuru, Junqueirópolis, Lucélia, Mariápolis, Monte Castelo, Nova Guataporanga, Osvaldo Cruz, Ouro Verde, Pacaembu, Panorama, Parapuã, Paulicéia, Rinópolis, Sagres, Salmourão, Santa Mercedes, São João do Pau d'Alho, e Tupi Paulista. Em 1993, o distrito de Pracinha foi emancipado, tornando-se município e elevando o número de filiados para vinte e quatro. Em 1997, outros seis municípios foram incluídos à AMNAP: Arco-Íris, Bastos, Herculândia, Iacri, Queiroz, e Tupã. Em 2007, o município de Quintana tornou-se filiado, aumentando o total para trinta e um.

A teia de relações inerentes à luta pela sobrevivência, influenciando e influenciada por uma cultura assentada na posse dos recursos da natureza (terra, por exemplo) e na disputa pela manutenção e ampliação desses recursos desencadeia relações de poder que se materializam de forma assimétrica.

A realização da vida requer atendimento de necessidades diversas, o que, na sociedade moderna, forjou relações complexas entre as pessoas e entre essas e a natureza. A dinâmica dessas inter-relações, empreendida pela ação de atores sociais, constitui um movimento que pode manifestar-se de maneira mais ou menos equitativa, supondo que essas ações geram bens que são apropriados individual e outros coletivamente. A esse movimento empreendido pelas pessoas interagindo entre si e com a natureza e à materialidade dessas relações, transformando recursos em bens, dá-se o nome de desenvolvimento.

Compreende-se desenvolvimento como um processo multidimensional que envolve diferentes segmentos sociais e instituições. Não há desenvolvimento sem a participação das pessoas e das instituições, uma vez que a sua percepção e apreensão dependem das realizações concretas que se manifestam nos bens, equipamentos e serviços de que nos valem todos os dias nas mais diversas situações e necessidades.

As manifestações espaciais e a disponibilização desses bens, equipamentos e serviços à população revelam o conteúdo expresso nesse desenvolvimento, bem como a valoração qualitativa dessas manifestações, incluindo, aí, a sua extensão aos membros dessa sociedade. Ao mesmo tempo em que a realização da vida é uma questão individual, é, também, o resultado de ações coletivas no tempo e no espaço, contendo, portanto, elementos de caráter multidimensional, quais sejam, culturais, econômicos, sociais, políticos, técnicos, espaciais e ambientais, entre outros.

Não se chega ao desenvolvimento sem crescimento econômico, pois nas sociedades mediadas pelo dinheiro há que se considerar o custo dos investimentos, mesmo nos serviços públicos essenciais e no ganho que o cidadão precisa perceber para ter acesso a esses bens. Sendo assim, o crescimento econômico é visto como um processo capaz de absorver as pessoas e mantê-las nesse movimento, para, então, formar um círculo virtuoso inclusivo.

O desenvolvimento econômico e social decorre naturalmente dessa dinâmica em que as pessoas, para atenderem as suas necessidades e aspirações, aumentam a demanda sobre bens, produtos e serviços, estimulando um movimento ascendente, tanto no setor material (produtos) quanto imaterial (cultura e educação, por exemplo), uma vez que as necessidades humanas são múltiplas e infundas, indo desde o leite e o pão até o lazer e os serviços religiosos, só para citar alguns.

Esse desenvolvimento implica esforços individuais e coletivos. A sociedade, numa economia de mercado, ao mesmo tempo em que cria necessidades, age atendendo as necessidades criadas, exigindo do poder público que cumpra a sua função de fiscalizador e controlador do seu atendimento. Dessa forma, além do ordenamento jurídico, o Estado tem a função da gestão dos recursos oriundos dos cidadãos, por meio de programas advindos de políticas públicas, de modo a atender-lhes anseios e prevendo necessidades. A função desse último é o ordenamento jurídico e a gestão dos recursos. Seria esta uma lógica simples, se a sociedade não fosse permeada por interesses e conflitos que lhe forjam a história e, conseqüentemente, a cultura e a organização social.

O vocábulo desenvolvimento denota completude, não necessitando de mais nada para a sua compreensão. Trata-se de um fenômeno imbricado na trajetória histórica, iniciando-se, por isso, em um lugar (podendo ser em vários, mas nunca em todos ao mesmo tempo). Constitui-se num processo essencialmente endógeno, descentralizado e com uma dinâmica de baixo para cima e para os lados (do tipo capilar). Em função da dialética territorial (própria da modernidade), terminará produzindo uma geografia do desenvolvimento, quase nunca uniforme (comumente com a forma de arquipélago) e, em caso extremo, como uma forma de dicotomia centro/periferia.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento só pode ser humano, sustentável ou endógeno. Esse caráter de completude de seu significado expõe a redundância de qualquer

adjetivo que se queira agregar. Ele é, essencialmente, multidimensional. As expressões desenvolvimento local, desenvolvimento regional, desenvolvimento nacional, ou desenvolvimento internacional são escalas de análise; apesar de cada uma delas possuir suas especificidades, o desenvolvimento contém várias unidades dialéticas, entre elas o fato de não acontecer simultaneamente em todos os espaços e segmentos.

As relações mundializadas do tempo presente não suprimem a noção de desigualdade territorial, embora se torne mais difícil produzir uma tipologia dessas diferenciações. Há que se considerar a formação e a herança histórica de cada região, bem como as modificações materializadas no meio geográfico. Essas constatações permitem observar a complexidade das relações e das configurações, caracterizando o que Santos e Silveira (2003, p. 259) chamam de “zonas de densidade e de rarefação, fluidez e viscosidade do território, espaços de rapidez e da lentidão, espaços luminosos e espaços opacos”.

Os espaços que acumulam densidades técnicas e informacionais tornam-se mais aptos a atrair capital, tecnologia e organização, tornando-se alvo de interesse de empresas, pessoal qualificado e investimentos públicos em infra-estrutura. No outro extremo, há espaços em que essas características estão ausentes, colocando-se numa condição de submissão aos primeiros. Os autores denominam esses espaços de luminosos e opacos, considerando a diversidade hierárquica existente entre ambos.

Essas reflexões, sem a agudeza da criticidade, podem levar a uma interpretação linear, portanto, limitada das inter-reações espaciais. O lugar, por si só, não se reveste de poder suficiente para influenciar e interferir em realidades externas a ele. O poder de comando e de regulação é um atributo das entidades públicas e privadas dotadas de força. As instituições e organizações são criadoras e detentoras do poder articulador e regulador, que se manifesta espacialmente.

As regiões atrativas exercem efeito polarizador, para onde convergem mais pessoas e mais capital. Estes se representam em adensamentos populacionais, infra-estrutura equivalente às suas necessidades e expansão técnica e tecnológica que, permanentemente, as impelem em direção ao novo. As regiões atrativas, portanto, se auto-alimentam. No outro extremo dessa mesma engrenagem algumas regiões desenvolvem uma força desagregadora cuja energia é canalizada para desprender recursos (matérias-primas e trabalho humano) em abundância, pois a disponibilidade é maior que o consumo local.

Há, no entanto, complexidade nessas relações, o que nega uma linearidade entre ambas. Apesar do predomínio de ações que caracterizam o fazer e o mandar, pode haver atividades opostas em cada uma delas. Alguns setores podem apresentar-se altamente dinâmicos nas regiões mais lentas e outros bastante retraídos, mesmo que inseridos nas regiões mais movimentadas. Essa lógica é construída por uma sociedade cujos mecanismos de funcionamento são alheios à interdependência orgânica entre as pessoas e entre essas e a natureza. Trata-se, aqui, do modo capitalista de produção, que interrompe a solidariedade naturalmente estabelecida entre os diferentes grupos para o atendimento das necessidades comuns. Nessa lógica interagem elementos externos e internos, oferecendo os ingredientes para uma aparente contradição. Externamente, interesses instrumentalizados por instituições públicas e por recursos e sistemas técnicos e tecnológicos exercem o poder de comando e organização espacial. Internamente, grupos de interesse reproduzem essa sistemática, legitimando o processo e se legitimando como grupos locais de poder. Aos que não se inserem nesse processo, restam a convivência ou a resistência à ordem instituída. A cultura, no sentido sociológico, e o conhecimento, no sentido técnico-político, constituem-se nos elementos fundantes da tolerância ou da resistência. Quando predomina um cenário favorável à tolerância (alguns grupos políticos locais coniventes com o *status quo*, mobilização insipiente dos grupos excluídos, alguns dificultadores de ordem locacional e natural) tem-se a formação de regiões contidas.

Por regiões contidas entendem-se aquelas formadas na contradição imbricada na Divisão Internacional e Territorial do Trabalho. Nesse sentido foi que elas se tornaram mais lentas, como conseqüência de forças opostas e desiguais. O termo contido, então, expressa a idéia de freado, reprimido, de não expansão, o que denota a sua conexão com o

movimento contrário, possibilitando a compreensão de que os lugares não se explicam por si só, pois estão inseridos na totalidade, que é resultante das relações sociais e das relações das pessoas com o meio natural.

Essa interdependência forçada só é interrompida, nas regiões contidas, quando os interesses se voltam para alguns recursos disponíveis (solo, minerais, belezas cênicas, trabalho barato, entre outros). Esse novo olhar, então, demonstra que elas são reservas de valor adormecidas e à espera de interesses que as despertem.

Na escala local os atores sociais agem e interagem envolvidos em instituições, sendo elas “estruturas do tipo regulativo, normativo e cognitivo que dão estabilidade, coerência e significado ao comportamento social. As instituições são transmitidas por diferentes meios: cultura, estruturas e rotinas”. (APPENDINI e NUIJTEN, 2002)

Entre algumas instituições em que as pessoas convivem e interagem podem-se citar: a família, o matrimônio, os direitos de propriedade, a comunidade, as regras, as leis, as diversas associações de caráter social, político ou econômico, o governo local, o mercado de trabalho, as relações de gênero, os grupos de crédito, as cooperativas.

Quando as pessoas se mobilizam, o local pode transformar-se numa base de reflexão e de ação capaz de inverter a lógica instituída, se essa deixar de atender-lhes os anseios, reorientando as ações dos governos e das próprias instituições. A mobilização e as reflexões constituem um espelho onde as pessoas e instituições podem olhar-se para verem refletidas as suas identidades e as condições materiais presentes.

Apesar dos anseios coletivos da população, tornam-se inevitáveis os embates decorrentes de interesses antagônicos, emergindo uma permanente conflitualidade. Desses conflitos emanam os movimentos socioespaciais e os movimentos socioterritoriais, cujos atores buscam, por meio de mobilizações e articulações, garantir os seus direitos de cidadania. Criam-se, então, territórios cujo espaço geográfico refletirá a materialização da co-relação de forças que se estabelece entre os diferentes grupos, caracterizados por diferentes interesses. Essa disputa é alimentada pela intencionalidade, cujas relações sociais criam diferentes leituras do espaço, que podem ser dominantes ou não, dependendo do campo de forças em disputa.

A conflitualidade decorrente de embates permanentes travados por forças antagônicas desencadeia a formação de movimentos socioespaciais e socioterritoriais. Enquanto estes se preocupam com as formas de organização social, aqueles procuram dar conta das formas de organização social em seu movimento no tempo e no espaço, considerando o espaço, o território e o lugar produzidos pelas relações sociais. “Movimentos socioespaciais e movimentos socioterritoriais são um mesmo sujeito coletivo ou grupos sociais que se organizam para desenvolver uma determinada ação em defesa de seus interesses, em possíveis enfrentamentos e conflitos, com objetivo de transformação da realidade”. (FERNANDES, 2005, p. 5)

Os movimentos socioespaciais configuram-se mais na esfera da imaterialidade, agregando sujeitos de interesses comuns, construindo referenciais e estabelecendo princípios que se materializam por meio dos movimentos socioterritoriais. As organizações não governamentais, as agências de desenvolvimento, as associações de municípios, caracterizam-se apenas como movimentos socioespaciais, uma vez que são representações das reivindicações de grupos, tanto apoiando quanto contrariando os movimentos socioterritoriais e socioespaciais; são, portanto, intermediárias, produzindo espaços políticos. Esses movimentos atuam em diferentes escalas, da global à local, indo desde a reivindicação da ampliação da rede de saneamento básico num bairro ou numa cidade, até sua inserção na escala global por meio do fomento ao desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental.

Os movimentos socioterritoriais podem restringir-se a um espaço geográfico delimitado, como uma microrregião, sendo, portanto, isolados. Há, ainda, aqueles que se territorializam em diversas regiões, formando uma rede de relações com estratégias políticas que promovem e fomentam a sua territorialização. O dinamismo com que ocorrem as complexas relações sociais e dessas com a natureza evidencia a necessidade de se rever conceitos e paradigmas. O enfoque territorial pode oferecer grande contribuição aos

novos paradigmas do desenvolvimento, uma vez que ajuda a explicar movimentos sutis empreendidos por grupos no interior da complexa teia em que se constitui a realidade. O conceito de movimento socioespacial e socioterritorial é utilizado, aqui, para analisar o desenvolvimento contemporâneo da Nova Alta Paulista, elucidando as formas como vem se configurando o desenvolvimento regional a partir do final da década de 1990, especialmente com a perspectiva de sua (re)inserção na divisão territorial e internacional do trabalho, com a expansão da atividade sucroalcooleira no contexto mundial da geração e consumo de energias renováveis.

O desafio que a modernidade coloca para os governos regionais do presente é a necessidade iminente de se encontrar uma maneira de auxiliar sua área a inserir-se na atual dinâmica internacional, de modo eficaz e, no contexto descentralizado interno, de uma forma protagonística e eqüitativa. Tais desafios apontam para novos questionamentos e reflexões sobre a temática do desenvolvimento regional, trazendo para o centro do debate a dinâmica e os atores locais.

O desafio que se coloca a qualquer região empenhada em dinamizar qualitativamente o seu desenvolvimento consiste na identificação de formas de rompimento com a sua relação de dominação/dependência, substituindo-a por outras modalidades, de caráter mais cooperativo. Tal propositura, inevitavelmente, passa pela necessidade de acúmulo de poder, considerando-se que a equidade emerge das relações menos assimétricas de poder político. Como uma região pode acumular poder político? Basicamente, mediante dois processos: primeiro, pela existência de um projeto nacional descentralizador capaz de transferir poder político às regiões subnacionais, e, segundo, com a criação de poder político, obtido por meio de consenso político, o pacto social, a cultura da cooperação e a capacidade de criar, coletivamente, um projeto de desenvolvimento. Nessa perspectiva, torna-se imprescindível o conceito de projeto político regional, pois ele se torna o instrumento básico de criação de poder político.

A emergência de governos regionais como atores relevantes passa pela invenção de novas formas de governo que permitam o acesso a diferentes recursos, destacando-se, entre eles, os recursos psicossociais³. Duas novas tarefas colocam-se, então, para qualquer governo regional: a liderança regional e a animação regional. A gestão regional revela-se em processos sistemáticos de negociação multilateral: para cima, (com o governo nacional e outros agentes externos), para os lados (com o conjunto de agentes e atores regionais), e para baixo (com os municípios e outros atores locais). A animação regional consiste em procedimentos microescalares tanto atuando como agente catalisador para fazer surgir sinergias como desempenhando uma função informacional, coletando, processando e reestruturando o fluxo de informação desencadeada nesse movimento. Os governos regionais, mais que os agentes individuais, estão mais bem aparelhados para devolver as informações processadas aos usuários potenciais, de modo a reduzir incertezas decisórias, reduzir custos operacionais e desenvolver o fluxo de decisões emanadas de um projeto estratégico.

A negociação para cima, algo impensável há alguns anos atrás, só é possível a partir de um projeto regional, com suficiente grau de consenso, embora não se deva esconder o dissenso. Esse projeto, no entanto, é o resultado das negociações para os lados e para baixo, evidenciando a capacidade de mobilização da sociedade civil e do direcionamento dessa energia para um rumo aglutinante. A capacidade local e regional de inovação é a peça-chave do desenvolvimento contemporâneo. (BOISIER, 1996)

A realização dessas novas tarefas pressupõe a profissionalização das administrações regionais, uma empreitada que deve unir o setor público e o setor acadêmico, este último, de fundamental importância para o aprofundamento e abrangência

³ Boisier (1996) reconhece como recursos psicossociais a autoconfiança coletiva, a vontade coletiva, a perseverança e o consenso, que criam as condições subjetivas indispensáveis à sinergia facilitadora da promoção do desenvolvimento, por meio da elaboração, envolvimento e implantação de um projeto político de desenvolvimento regional.

das temáticas regionais. Entre os componentes importantes das redes regionais de interação sinérgica, destacam-se as instituições de educação e de treinamento, Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), consultoras de administração e tecnologia, capital de risco, capital de trabalho e forças decisoras radicadas localmente. Os governos locais e regionais, em quaisquer circunstâncias, aparecem como fatores-chave na condução de planos sinérgicos.

É nesse contexto que se inserem as associações de municípios, colocando-se como mediadoras entre a instância local e as instâncias estadual e federal de poder. Sua trajetória histórica permite conhecer os meandros dessa relação e compreender como ela se materializa espacialmente.

Gênese da Associação dos Municípios da Nova Alta Paulista

A Associação dos Municípios da Nova Alta Paulista – AMNAP – foi criada em 20 de julho de 1977, ainda num contexto político marcado pelos governos militares, porém já na fase de esgotamento do nacional desenvolvimentismo. As dificuldades impostas pela pouca expressividade da economia regional, num contexto nacional e externo igualmente desfavorável, impuseram a necessidade de se pensar soluções, e elas não viriam por si só. Aumentava a visão de conjunto e o desconforto impelia para a busca de respostas políticas em todas as instâncias, sendo a mais próxima os governos municipais. A essa época, a Nova Alta Paulista foi percebendo o seu isolamento e sentindo as consequências de uma política local mais comprometida com interesses parciais do que com propostas abrangentes e voltadas ao bem-comum.

As regiões mais expressivas política e economicamente impunham seu peso reivindicativo, fazendo valer o jogo do capital, cooptando as estruturas do Estado em favor dos grupos de interesse. O desenvolvimento desigual vivenciado pelo Estado de São Paulo nas décadas medianas do século XX, polarizado pela veloz industrialização e metropolização da capital, provocou o surgimento de várias associações de municípios ao longo do território, como estratégia de fortalecimento político dos mesmos. A microrregião de Dracena, localizada no extremo Oeste, liderou um movimento para que se formasse uma associação de municípios da Nova Alta Paulista. Esse fato explica-se, talvez, por ser o conjunto de municípios localizados na extremidade Oeste, sentindo mais intensamente os efeitos do isolamento em relação à capital e outras áreas mais dinâmicas. Sua articulação comercial com o vizinho Mato Grosso era também limitada, pois não se dispunha de uma ponte sobre o rio Paraná.

Paulo Tahara, prefeito de Dracena (contabilista, ARENA), Jorge Abdo Sader, prefeito de Lucélia (dentista, ARENA), Waldemar de Oliveira Lima, prefeito de Osvaldo Cruz (bancário e administrador, ARENA), e Gildomar Pax Pedroso, prefeito de Adamantina (professor, ARENA), compuseram a primeira diretoria e convenceram os demais municípios, num total de vinte e três, para aderirem à iniciativa. As quatro cidades citadas desempenhavam papel de liderança nas microrregiões a que pertenciam.

Associações de municípios em um ambiente federalista

A política local ou regional, quase sempre, é relegada a segundo plano pela limitada amplitude de sua abrangência e pouca influência no cenário macro-político do país. Olhos atentos à movimentação de determinados grupos com atuação microescalar, recortando-os da totalidade para lhes compreender as inter-relações horizontais e verticais, no entanto, permitem compreender como se entrecruzam as políticas local, regional, estadual e federal. É na escala do município, portanto do lugar, que todas as esferas (inclusive a global) se entrecruzam, materializando, no cotidiano do cidadão, ideologias, regimes e sistemas políticos, planos e programas de governo, planejamento, gestão, (in)suficiência ou

(in)adequação na aplicação de recursos públicos, entre outros aspectos da ciência, da técnica, e da arte da política.

Com esse enfoque estudaram-se as três décadas de existência da AMNAP, procurando desvendar-lhe as particularidades e a sua relação com as demais esferas. Por se tratar de uma entidade formada essencialmente por gestores públicos municipais, com atuação direta junto ao executivo estadual e federal, buscou-se também discutir a influência do modelo gerencialista de administração pública, fortemente presente na condução da entidade na última década, implementado por Mário Covas e seguido por Geraldo Alckmin, ao longo dos últimos doze anos. Procurou-se compreender como esse modelo se refletiu na organização político-administrativa da associação e na vida do cidadão, por meio da atuação de uma entidade mediadora entre o município e o Estado (nas duas esferas superiores).

Ao longo desses trinta anos, percorridos de modo sinuoso, percebe-se um eixo que sustenta essa associação de municípios: o esforço de articulação dos gestores públicos municipais em busca de soluções para os problemas do cotidiano da população. A sociedade empreende várias formas de luta e resistência, indo desde o confronto direto até a indiferença para com a ordem instituída, fazendo-a ruir por inanição. Qualquer forma de luta trás conseqüências: se racional e engajada, vislumbra-se a socialização dos resultados almejados; se passional e sectária, colhe-se fartamente o ranço do ideal inspirador da mobilização. Há lutas que são ocasionais: as pessoas articulam-se para solucionar algum problema específico, como a falta de água ou de pavimentação asfáltica no seu bairro, formando os movimentos socioespaciais. (FERNANDES, 2005, P. 4). Esses movimentos tendem a diluir-se com a realização dos objetivos. Alguns movimentos são constantes, como o direito à terra, à saúde, à moradia, e a sua conquista implica em mudanças estruturais. Esses movimentos são denominados socioterritoriais. (idem).

As principais articulações dos líderes políticos regionais, embasadas nas demandas locais, demonstram o desejo de territorialização das necessidades elementares das pessoas, quais sejam, o acesso aos serviços públicos essenciais, as obras de infraestrutura, a geração de emprego e renda, que, somados e colocados à disposição do cidadão, tornam-se as bases do desenvolvimento. A Amnap caracteriza-se como um agente socioespacial, pois se trata de uma entidade político-reivindicativa, de caráter consultivo e deliberativo, porém, sem poderes executivos. Suas bandeiras emanam das demandas dos municípios, que, por sua vez, são captadas principalmente pelos prefeitos, a partir dos anseios e necessidades dos munícipes. Para compreender o papel da referida entidade no desenvolvimento regional, procurou-se identificar as suas relações internas, entre as lideranças regionais, e as suas relações externas, junto aos governos estadual e federal. Para isso se faz necessário conhece-la pela perspectiva interna e externa, contextualizando-a temporal e espacialmente, pois as dimensões tempo e espaço constituem a realidade, de onde fluem e onde acontecem todas as relações.

O perfil de uma entidade associativa é construído pelos seus membros, que lhe ditam os rumos e estabelecem as estratégias de ação. Em cada época, alguns grupos, de acordo com a conjuntura política do momento, têm maior poder de ascensão, o que também contribui para imprimir o seu direcionamento ideológico. A sua trajetória não foi e não é linear, apresentando períodos de maior movimentação e outros de esvaziamento. Esses períodos de refluxo relacionam-se à conjuntura externa do objeto que representam, estando diretamente interligados à gestão estadual. Não se pode desconsiderar a influência da conjuntura político-econômica nacional e internacional e na escala regional e local, e da cultura sócio-política da população. Considerando-se que a construção do território é resultado das relações sociais, por meio das relações de poder que se estabelecem entre os diferentes grupos e seus diferentes interesses, por meio da AMNAP a população regional busca construir territórios que lhe proporcionem condições dignas para a realização da vida.

As evidências observadas na trajetória da Associação dos Municípios da Nova Alta Paulista sugerem a delimitação de três fases ou três momentos. A primeira fase pode ser considerada entre 1977 e 1982, com intensa movimentação intra-regional e forte influência malufista. A segunda fase, entre 1983 e 1996, caracterizou-se como um período de

indefinições, com suspensão das atividades entre 1984 e 1988, e, mesmo com o empenho de alguns prefeitos, que conseguiram a sua retomada, em 1989, não se obteve resultados significativos. No âmbito estadual, esta fase foi marcada pela ruptura com o modelo administrativo burocrático e centralizador, porém, ainda sem a definição de um outro paradigma para a administração pública, embora o governador Franco Montoro tenha implantado uma experiência inovadora entre 1983 e 1987. A terceira fase iniciou-se em 1997, quando adquiriu claros contornos da administração pública gerencialista, reproduzindo o modelo de administração adotado pelo governo estadual paulista em 1995, com Mário Covas, e sucedido por Geraldo Alckmin.

A primeira fase da entidade (1977-1982) coincidiu com o governo estadual de Paulo Egydio Martins e Paulo Salim Maluf, sendo que este último exerceu maior influência. Sob a égide do malufismo, que se caracterizou pelo centralismo político e burocrático e pela presença de fortes matizes do populismo herdado da era Vargas, ocorreram significativas conquistas das reivindicações dos prefeitos, principalmente em obras de infra-estrutura.. A emancipação de centenas de municípios ocorrida nas primeiras décadas do século XX, por influência da expansão da cafeicultura, a urbano-industrialização e a explosão demográfica do Estado de São Paulo, e o crescimento desordenado da metrópole, obrigaram o executivo estadual a buscar novas formas de gestão, criando, então, as Regiões Administrativas (RA).

O grande número de municípios por RA, a arrecadação tributária insuficiente para atender as carências e urgências que pipocavam em todo o território paulista, as regiões mais expressivas econômica e politicamente impondo seu peso reivindicativo, o jogo do grande capital exercendo seu poder para não perder privilégios, e o envolvimento dos governantes com grupos de interesse, levaram à formação de várias associações de municípios ao longo da década de 1970. No caso da Nova Alta Paulista, somam-se as necessidades básicas de infra-estrutura e expansão dos serviços públicos essenciais, numa área de municípios emancipados há poucos anos. A AMNAP surge, então, como uma mediadora entre os municípios e o Estado, já que as regiões administrativas, que fizeram emergir as capitais regionais, não tinham poder de abrangência e articulação com todos os municípios sob sua jurisdição.

Os prefeitos tinham grande prestígio nas comunidades, principalmente nos municípios menos populosos e mais pobres. Dióres S. Abreu (1982, p. 14) comenta o modelo paulista de política local, forjado ao longo do período sob a batuta da economia cafeeira, que mesmo demonstrando características do coronelismo, apresenta peculiaridades, por influência do expressivo número de imigrantes europeus e da pequena propriedade rural. Esses líderes municipais, principalmente na porção Oeste, não provinham de clãs familiares ligadas às oligarquias rurais e ao latifúndio, nem dispunham de grandes fortunas. Os primeiros prefeitos destas cidades, com poucas exceções, estavam ligados às atividades de colonização: proprietários das primeiras glebas ou companhias loteadoras e imobiliárias, corretores de imóveis, cartorários, contabilistas, entre outros. Alguns anos à frente, eles eram, expressivamente, profissionais liberais, funcionários públicos bem posicionados, comerciantes ou proprietários rurais bem sucedidos, e dispunham de um certo carisma pessoal. Devido à carência econômica desses municípios, eles mantinham inequívoco posicionamento governista e realizavam administrações com nítidas características paternalistas e assistencialistas, que podem ser enquadradas no populismo.

Abreu (idem) destaca que as lideranças populistas nacionais contavam, nas áreas distantes do comando central, com os elementos locais que os representavam, permitindo que, indiretamente, atingissem grandes parcelas da população. O líder local reproduzia o comportamento do líder nacional no relacionamento com a massa, criando um estilo de governo, tornando-se instrumento de realização das reivindicações da comunidade pelo exercício do Estado (no caso, a Prefeitura Municipal).

O mesmo autor continua suas análises explicando que o líder populista nacional acabava aniquilando a influência do líder local, pois mantinha contato direto com as massas, principalmente nas áreas urbanizadas. Comportamento contrário acontecia nas áreas de influência rural, onde o líder populista nacional mais necessitava dos líderes locais. Tal envolvimento alimentava a política do compromisso, pois o líder populista nacional

prescindia da habilidade mobilizatória desses líderes locais. Em troca desse apoio imprescindível aos líderes centrais nas áreas mais distantes, eles conquistavam o controle político municipal. “Desta forma, o poder político local revestia-se do figurino populista para a sua sobrevivência.” (ABREU, 1982, p. 16)

Durante os anos de 1970, o crescimento da massa de assalariados trouxe uma certa independência dos trabalhadores em relação a seus patrões, e o voto nas instâncias municipais tornou-se mais livre. O populismo, ao longo do regime militar, com o recrudescimento da forte centralização do Estado, ganhou os contornos de um sistema controlador, atribuindo poderes aos líderes que primavam pela estabilidade e a ordem, e isto passava pelo vínculo direto aos mandatários da situação. Assim, atender às principais reivindicações de grupos de líderes locais, como os prefeitos membros das associações de municípios, constituía-se numa forma de controle das regiões mais distantes, principalmente daquelas que se situavam na periferia das Regiões Administrativas, evitando mobilizações que perturbassem a ordem pública, como as que freqüentemente ocorriam nas áreas de maior adensamento populacional.

Àquela época, o país vivia sob os auspícios do paradigma nacional-desenvolvimentista, que havia instituído a industrialização como mote do desenvolvimento. Tal escolha, certamente, incorria em estupenda canalização de recursos financeiros, políticos, técnicos e tecnológicos para as áreas que demonstravam maior vitalidade econômica, reforçando a tendência da concentração industrial. Boisier (1996, p. 121) destaca que a intenção de se obter resultados ótimos, como por exemplo, a maximização do crescimento econômico nessas áreas e ou projetos priorizados, faz com que algumas partes do sistema sejam subotimizadas (como o desenvolvimento de algumas regiões), usando-se para isso várias formas de dominação, expressando, então, a apropriação desigual do poder político. No sistema regional, essas formas de dominação, muitas vezes, são de natureza quantitativa, traduzindo-se como freios ao desenvolvimento regional equitativo, contribuindo para aumentar as desigualdades regionais. Esse mecanismo comporta-se de maneira aparentemente contraditória, pois muitas vezes se chega até a estimular o crescimento (produção de matérias-primas, capacitação de mão-de-obra), mas este é submetido aos interesses da região dominadora e não se coloca a serviço da população da região dependente. Apesar da sutileza, essa forma de dominação esconde uma forte conotação ideológica.

A abertura democrática do país, com o afrouxamento do período militar, trouxe mudanças na Nova Alta Paulista e, conseqüentemente, na AMNAP. O ano de 1983, que antecedeu o período em que Franco Montoro se elegeu governador, caracteriza-se como uma fase de indefinição político-ideológica, com nítido esvaziamento da entidade.

O PMDB de Montoro, congregando a maior expressividade da oposição nacional, inaugurou um novo paradigma ideológico e político-administrativo no Estado de São Paulo. A criação das Regiões de Governo foi a forma encontrada para operacionalizar a descentralização político-administrativa, tornando-se assim mais próximo da municipalidade. Nessa fase, a Associação desorientou-se em seu modo original de condução. Entrou em uma fase de refluxo, ficando desativada por seis anos.

Em 1989, por insistência do vereador de Dracena, professor Diógenes Gonçalves de Carvalho, o prefeito daquela localidade, o médico José Cláudio Grando, convidou os prefeitos e refundou a AMNAP. Caracteriza-se essa como a segunda fase (1989-1996). Tal iniciativa nascia paralela à assunção de Orestes Quércia (PMDB), seguido de Antonio Fleuri Filho (PTB), ao governo paulista, que não deram continuidade ao modelo implantado pelo antecessor. Nesse período, as reivindicações versaram sobre temáticas mais abrangentes, como a instalação de alguma extensão de ao menos uma universidade estadual, como Unesp, Unicamp, ou Usp; a reconstrução de um hospital regional; e os contatos visando a construção da ponte sobre o rio Paraná. As dificuldades do governo paulista dessa fase não lograram êxito aos esforços da entidade. Foi um período em que ela se arrastou morosamente, com muitas reivindicações e poucas conquistas. Regionalmente, ela desgastou-se, caindo no descrédito diante da opinião pública. Em épocas de refluxo, é comum a população, e até mesmo os próprios membros, personalizarem a crise, apontando

nominalmente culpados, quando se sabe que as circunstâncias macroescalares influenciam profundamente a vontade e o poder de atuação de uma pessoa ou de um grupo.

A terceira fase (1997 em diante) está marcada pelo paradigma gerencialista na administração pública, surgindo então a necessidade de caracteriza-lo um pouco melhor. No Brasil, esse modelo, inspirado na vertente gerencial, tem no ex-presidente Fernando Henrique Cardoso o seu representante maior. Ele foi implantado ao longo da década de 1990, quando a sociedade brasileira esteve engajada no processo de redemocratização do país, buscando construir um modelo de Estado que conduzisse a economia de modo mais eficaz, que permitisse a participação do cidadão, e que lhe atendesse as necessidades básicas disponibilizando serviços públicos de melhor qualidade.

Essa vertente deriva do debate internacional de reforma do aparelho do Estado, iniciado na Europa, particularmente na Inglaterra, com Margareth Thatcher, e nos Estados Unidos, com Ronaldo Reagan, no final da década de 1970. “Como há uma estreita conexão entre os valores e ações de cunho gerencialista e as prerrogativas pós-fordistas da reestruturação produtiva da economia mundializada, o gerencialismo passou a representar as necessidades das mais diversas empresas e governos, transcendendo, portanto, as matrizes histórico-culturais locais”. (PAULA, 2005, p. 38)

No Brasil, essa vertente ganhou força nos anos de 1990, quando o debate se polarizava em torno da crise do nacional-desenvolvimentismo e das críticas ao patrimonialismo e ao autoritarismo herdados das décadas anteriores, estimulando a emergência de um consenso político de caráter liberal baseado em algumas estratégias: a do desenvolvimento dependente e associado; as estratégias neoliberais de estabilização econômica; e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado. (Ibidem, p. 38) Esse conjunto favoreceu a formação da aliança social-liberal, que fortaleceu o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), levando-o ao poder. Com a gestão de José Serra (2007-2010), essa aliança se mantém na situação por dezesseis anos consecutivos no Estado de São Paulo, mesmo com a condução de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República por dois mandatos.

Se, por um lado, perceberam-se resultados mensuráveis quanto à eficiência do setor público, por outro, o legado que se viu em termos de aumento das desigualdades sociais tem suscitado críticas⁴ sobre o modelo de administração pública gerencial implantado no país na década de 1990, destacando-se a primazia da dimensão econômico-financeira e institucional-administrativa sobre a inovação e o comprometimento com a participação cidadã.

Essas reflexões ajudam a compreender a fase atual da AMNAP, iniciada em 1997. A conjuntura contemporânea deflagrada pelo processo de globalização econômica, assentado na revolução técnico-científica, suscitou mudanças nos processos políticos internos, favorecendo a sua descentralização. O governador Mário Covas priorizou a continuidade do processo de descentralização político-administrativa do Estado de São Paulo, e, em relação ao desenvolvimento regional, estimulou a realização de fóruns regionais de

⁴ Paula (2005, p. 46) apresenta um balanço dos limites e dos pontos positivos do modelo de administração pública gerencial: Como limites ela afirma que “centraliza o processo decisório e não estimula a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social. Enfatiza mais as dimensões estruturais do que as dimensões sociais e políticas da gestão. Não há uma proposta nova para a organização do aparelho do Estado”. Como pontos positivos ela afirma que “possui clareza em relação à organização do aparelho do Estado e métodos de gestão”. Em relação aos limites e pontos positivos do modelo de administração pública societal, esta autora apresenta as seguintes considerações: “Limites: Não elaborou de forma mais sistemática alternativas de gestão coerentes com seu projeto político. Não conseguiu ainda desenvolver uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública. Como pontos positivos ela destaca: Procura elaborar um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais. Está construindo instituições políticas e políticas públicas mais abertas à participação social e voltadas para as necessidades dos cidadãos”. Obs: O artigo foi escrito em 2003, ainda no início do governo do presidente Lula.

desenvolvimento, criando espaços de apresentação e discussão das principais demandas dos municípios do entorno. Um desses fóruns aconteceu em Tupã, em 2001, por influência do prefeito Manoel Ferreira de Souza Gaspar (PSDB, empresário), com livre trânsito junto às esferas superiores paulistas, o outro, já sob a gestão de Geraldo Alckmin, aconteceu em Presidente Prudente, em 2003.

Em 1997, seguindo uma tendência geral, o então presidente, Walter Luiz Martins, prefeito de Osvaldo Cruz, sugeriu mudanças no Regimento Interno da entidade intencionando “busca de agilidade e maior dinamismo da mesma”, abrindo oportunidade de participação de outras entidades representativas dos municípios; acolheu os seis municípios da microrregião de Tupã, aumentando para trinta o número de municípios membros, porém, organizados em sub-regiões, com sedes em Dracena, Adamantina, e Tupã; propôs a intensificação das ações em favor da construção da ponte sobre o rio Paraná; e procurou “transformar a AMNAP de associação representativa em fórum de debates dos problemas regionais”. Para o setor produtivo, foi priorizado o apoio à volta da cafeicultura, à fruticultura, e à pecuária leiteira melhorada.

Apesar dessa abertura à participação de entidades representativas e ao contato mais próximo do executivo estadual, com temas de grande sensibilidade à população regional, não se pode falar que houve uma mudança conceitual quanto à concepção de desenvolvimento regional no âmbito dos cidadãos e lideranças da Nova Alta Paulista, capaz de deslocar o antigo paradigma assentado no centralismo e na burocracia para o paradigma do desenvolvimento endógeno em curso. As mudanças que ocorreram devem-se muito mais às iniciativas do governo estadual do que às lideranças e à participação popular da própria região. A observação do conteúdo expresso nos períodos de refluxo comprova este fato, o que reforça a condição de dependência econômica da mesma, a cultura governista historicamente disseminada, o enfraquecimento da possibilidade de um projeto regional de desenvolvimento devido às disputas intra-regionais, e de insipiência na capacidade mobilizatória das bases. Há uma falta de vontade coletiva, transferindo-se ao prefeito e aos vereadores a responsabilidade pela solução dos seus problemas e, dessa forma, critica-se a morosidade das ações, desconhecendo o funcionamento da máquina pública e o “malabarismo” que se faz para romper as estruturas rígidas da administração pública. As reivindicações dificilmente partem das bases da sociedade, por meio de movimentos populares autônomos; elas emanam das carências detectadas pelos prefeitos e vereadores, esses já instalados na instância do poder local.

A observação da trajetória dos movimentos populares ocasionalmente formados nos municípios indica a intermitência dos mesmos, cuja mobilização dura até que os problemas detectados sejam resolvidos e, geralmente, eles se resolvem na própria cidade: na prefeitura ou no Ministério Público. Os motivos mais freqüentes, que têm mobilizado parcelas da população, são: descontentamento quanto ao transporte escolar ou extensão das linhas de ônibus circulares, vagas insuficientes nas creches e pré-escolas, agressões ambientais pontuadas, precariedade nas obras de infra-estrutura dos bairros, filas nos postos de saúde, mal atendimento das santas casas, ingerência e improbidade administrativa de alguns prefeitos etc. As questões mais amplas, como os conflitos trabalhistas, principalmente em relação aos cortadores de cana-de-açúcar, são debatidos ou resolvidos pelos sindicatos, sem a participação da AMNAP; as questões referentes ao meio ambiente são resolvidas no Ministério Público, e a maior parte das insatisfações é resolvida na prefeitura, com a mediação de algum vereador.

Cada prefeito se vê às voltas com as demandas locais e, com raras exceções, driblando a insuficiência orçamentária. A busca de solução para os seus problemas junto às instâncias governamentais acaba milindrando algumas articulações do prefeito com outros vizinhos, por meio da associação, pois, certamente, há prefeitos e comunidades melhor articulados, resultando em maiores conquistas para si, o que pode parecer uso de influência do cargo na diretoria da mesma.

Alguns setores defendidos pela AMNAP, como a pequena agricultura, não têm articulação política suficiente para impor seus projetos, sendo abrigados em programas

desenvolvidos por órgãos oficiais, como a CATI e a APTA⁵, por exemplo, ou em projetos do SEBRAE, como o Programa de Certificação de Frutas ou de apoio à pequena e média empresa, cuja atuação da associação de prefeitos acaba sendo meramente avalisatória. Quanto às obras de infra-estrutura, destacando-se a manutenção das estradas e a ponte sobre o rio Paraná, é significativa e louvável a pressão constante e incansável que a entidade exerce sobre os governos estadual e federal, mas, tal atitude, que demanda grande desprendimento de energia, tempo e paciência, apenas demonstra o quanto esse país tem dívidas para com um dos setores elementares do desenvolvimento.

Deixando-se o âmbito dos serviços públicos essenciais e observando-se a influência da AMNAP no setor produtivo, percebe-se a sua fragilidade diante de um setor dinâmico e extremamente vinculado às leis do mercado. Nesse território, sempre predominaram as forças do capital monopolista, que se interessa por uma determinada região enquanto houver condições favoráveis. Em relação à Nova Alta Paulista, o ciclo do café e, mais recentemente, o da cana-de-açúcar, sob a tendência das energias renováveis, comprovam esta realidade.

Um conjunto de fatores locais não proporciona vantagens comparativas e competitivas à Nova Alta Paulista, inibindo a atração de investimentos que possam alavancar o seu desenvolvimento econômico: mercado consumidor regional pouco expressivo, solos de média e fraca fertilidade, distância significativa dos principais centros consumidores do Centro Sul, poucas belezas cênicas atraentes, ausência de P&D voltados às características e necessidades locais e regionais, entre outros. Além das condições basilares pouco atrativas, somam-se a predominância dos poucos capitais locais, a cultura administrativa arraigada aos modelos tradicionais de gestão, à grande evasão de jovens e o conseqüente envelhecimento dos adultos, dificultando a ruptura desses paradigmas, comprometendo a introdução de inovações tecnológicas, e a disponibilização de pouca mão-de-obra especializada.

Tais constatações apontam para a necessidade de um redirecionamento de foco, sinalizando para a reestruturação de objetivos, estratégias e ações. As megatendências da atualidade impõem às entidades envolvidas com o desenvolvimento regional, particularmente àqueles que atuam em regiões desvantajosas, extraordinários desafios: como mediar ações que possibilitem a superação de carências históricas e adquirirem condições mais eqüitativas de inserção na modernidade? Como estimular o desenvolvimento em regiões menos vantajosas em alguns aspectos, promovendo a equidade e a participação? A resposta a essas indagações leva a outras: qual é a configuração político-administrativa que se deve buscar para promover o engajamento de todos os envolvidos? Qual é a configuração territorial mais adequada para o desenvolvimento? Que tipo de desenvolvimento se deseja?

AMNAP: cooperação, competição e resistência

Apesar do empenho mais constante de alguns prefeitos, as dificuldades foram imensas. Por descrença no poder de realização da associação muitos prefeitos pouco se envolveram, postergando o fortalecimento e a consolidação da entidade. As disputas internas entre as cidades-pólo de Dracena, Adamantina, e Osvaldo Cruz tornaram-se uma constante ao longo do tempo e serviram para dividir o poder de articulação entre os prefeitos, vereadores, e outras lideranças. É difícil decifrar se as disputas internas enfraqueciam/enfraquecem a entidade ou se elas refletem a pouca expressividade que o conjunto dos municípios tem na totalidade do Estado de São Paulo, levando-os a disputarem entre si o naco das verbas que lhes sobra do orçamento estadual e federal. A morosidade da máquina pública é outro elemento que dificulta a agilidade da associação de municípios, aumentando o descrédito da mesma diante da sociedade regional.

⁵ CATI – Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. APTA – Agência Paulista de Tecnologia para o Agronegócio

Internamente, há duras críticas à atuação da AMNAP, principalmente dos pequenos municípios, que a acusam de não representar os seus interesses. O prefeito de Nova Guataporanga (2.101 habitantes. IBGE, Censo 2007), Policarpo S. Freire (65 anos, PSDB), afirma: “*Para cidades muito pequenas como a nossa, o que a AMNAP pode fazer? Nós é que temos que brigar, reivindicando aos deputados que nos apóiam e para os quais trabalhamos*”. (Entrevista concedida em 21/1/2006)

Entrevistas com membros da comunidade evidenciam severas críticas em relação à atuação da entidade referente à instalação de presídios. Entre 1998 e 2005, dez presídios foram construídos em nove municípios, num raio de cem quilômetros, abrigando mais de onze mil presos (Secretaria de Administração Penitenciária, 2007). Esta temática não foi incluída na pauta de nenhuma das assembleias. A justificativa apresentada pelos prefeitos que os recepcionaram é que esta decisão era local, não envolvendo o aspecto regional. Por parte da entidade, não houve interesse em discutir o impacto dos mesmos nos aspectos sociais, ambientais e de segurança, nem a sua influência (ou não) no desenvolvimento regional.

Observando-se a disposição das matérias referentes à AMNAP nos jornais, percebe-se a valoração da sua importância para a sociedade regional. Nos primeiros anos, todas as assembleias eram noticiadas na primeira página, nos períodos mais opacos, não há páginas definidas, sendo impressas sem nenhum destaque. Não foram feitas coberturas jornalísticas de várias assembleias, atestando o descrédito do próprio jornal para com os propósitos da entidade.

O governo de André Franco Montoro provocou profundos impactos no modelo centralizado que perdurava há anos. Inaugurador de uma gestão mais descentralizada, ele procurava manter contato direto com os prefeitos por meio das regiões de governo, delimitadas por microrregiões definidas por uma cidade-pólo, onde mantinha um escritório-sede. No novo sistema, cada conjunto de municípios reivindicava suas demandas de modo mais próximo ao governador e os recursos eram repassados diretamente às contas correntes das prefeituras. A entidade, nesse período, esvaziou a sua finalidade. O recrudescimento das disputas intermunicipais e o modelo administrativo implantado explicam a ausência de encontros e o seu desaparecimento dos jornais entre meados de 1982 e janeiro de 1989.

O término do governo Montoro, no final de 1988, e a sucessão de Orestes Quércia e Antonio Fleury Filho, refletiram-se nas gestões da AMNAP, entre 1989 e 1996. Houve uma tentativa de rearticulação dos prefeitos, pois os dois governadores subsequentes não deram continuidade aos métodos implantados por Montoro e os ERI perderam a sua funcionalidade. Além disso, esse foi um período de grande endividamento do Estado, refletindo-se, logicamente, nas prefeituras.

Entre 1993 e 1996, há poucas notícias referentes àquela entidade. A afirmação do presidente Orides Zanardi, prefeito de Junqueirópolis, em matéria publicada quando da assembleia de fevereiro de 1994, ajuda a compreender o momento de refluxo da entidade: “*o governo Fleury está sem dinheiro para atender as principais reivindicações dos municípios*”.

O fato mais relevante desse período ocorreu em 1995, durante a gestão do prefeito de Adamantina, Ivo Santos, referente à criação de um consórcio intermunicipal apoiado pelo CEPAM, visando a elaboração de um diagnóstico regional para estabelecimento de estratégias para atração de novos investimentos. Como não houve interesse dos prefeitos e outros líderes regionais, o projeto não frutificou.

Os Escritórios Regionais de Integração funcionaram até 1996, quando o governador Mário Covas os desativou e centralizou parte dos municípios da Nova Alta Paulista na 10ª Região Administrativa, com sede em Presidente Prudente, e parte deles na 11ª Região Administrativa, com sede em Marília.

As dificuldades do governo estadual, e a atitude do governador Mário Covas de extinguir os ERI, centralizando os municípios nas antigas regiões administrativas, reacenderam os ideais regionais dos prefeitos e lideranças da Nova Alta Paulista. O ex-prefeito de Osvaldo Cruz, Walter Luiz Martins, deu início a uma nova mobilização entre os

prefeitos para que a entidade fosse reativada. Pode-se dizer que, com ele, se inicia uma nova fase da AMNAP e do desenvolvimento regional, esse, agora, inspirado nos princípios do desenvolvimento endógeno. A conjuntura político-social contemporânea criava novas demandas e inspirava novas estratégias de ação, tornando a entidade “mais ágil e dinâmica”. (Jornal O Adamantinense, 5/2/1997). Para isso, foram sugeridas mudanças no estatuto, abrindo espaço para que entidades representativas dos municípios pudessem participar das assembléias.

A nova diretoria sugeriu a gestão descentralizada e, para isso, propôs “a criação de sub-regiões para que sejam resolvidos, pelas cidades próximas, os problemas locais, formulando consórcios para que um município auxilie o outro”. Foi formada uma comissão de prefeitos e vereadores para propor alterações no estatuto da entidade, “prevendo a participação de outras entidades representativas devidamente cadastradas nos municípios”. Foi, então, formado um grupo de prefeitos mais afinados com os princípios da administração pública moderna: transparência, descentralização, participação popular sistematizada/pró-ativa.

As estratégias da AMNAP coadunaram, a partir daí, com os princípios da Constituição Federal de 1988 (descentralização político-administrativa e controle social). Os governos, nas três esferas, tiveram que elaborar os PPA (Planos Plurianuais) e desenvolver suas ações com bases nos programas elencados nesses documentos. Cada município teve que se adequar à Lei de Responsabilidade Fiscal e a AMNAP foi centrando suas ações nas questões tipicamente regionais.

Foram priorizadas algumas demandas regionais e, dessa época em diante, elas pautaram as principais ações da entidade: duplicação ou construção da terceira faixa na rodovia Comandante João Ribeiro de Barros (SP-294), criação da região administrativa da Nova Alta Paulista, elaboração de planos regionais de desenvolvimento, construção de um hospital regional, reativação do transporte ferroviária, e, principalmente, a construção da ponte sobre o rio Paraná, ligando os estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul.

Todos os prefeitos que se sucederam empenharam-se em dar continuidade às mesmas prioridades, centrando maior atenção na construção da ponte sobre o rio Paraná e à reativação da ferrovia, desativada em 2000. Após décadas de reivindicação as obras foram iniciadas, como obra compensatória à construção da UHE Ministro Sérgio. Motta. O local escolhido foi o município de Paulicéia (SP) e Brasilândia (MS). Outra preocupação foi a regularização jurídica da entidade, que atuou de modo informal até 2006.

Entre 2003 e 2004, o presidente foi Hélio Aparecido Mendes Furini (PSDB), prefeito de Junqueirópolis. Sobre sua gestão, ele comenta:

A definição de prioridades foi fundamental porque tínhamos uma linha a seguir. As obras da ponte foram paralisadas no governo Lula porque se tratava de uma iniciativa de FHC. A AMNAP não se satisfaz com isso e continuou pressionando, juntando-se ao governador de Mato Grosso do Sul, o Zeca do PT. No final de 2006, novas verbas foram liberadas e há indícios de que seja concluída em breve. Em Brasília, junto à ANTT, iniciamos, em 2003, uma gestão pela reativação da ferrovia. Formos informados por essa agência de que o trecho entre Pederneiras e Panorama (o nosso) tinha ficado fora do pacto da privatização das ferrovias, em 1997, por falta de viabilidade econômica. Constituíamos um trecho onde não seria cobrada execução de contrato de reativação. Nosso trabalho foi batalhar para a inclusão desse trecho no TAC, que obriga a ALL (empresa concessionária) a cumprir compromissos contratuais de reativação das ferrovias, levando o trem cargueiro até o fim da linha que corta toda a Nova Alta Paulista, como faria em outros trechos. Não podíamos ficar de fora. (Entrevista concedida em 11/1/2007)

Elzio Stelato Jr (PSDB, prefeito de Dracena) foi presidente em 2005 e 2006. Ele deu prosseguimento aos trabalhos políticos de seus antecessores, centrando atenção, novamente, na ponte e na reativação da ferrovia. Outra preocupação desse presidente foi

quanto à regularização jurídica da entidade. Para isso, contratou um diretor executivo, o senhor Carlos José Ribeiro do Val (advogado e empresário), de Dracena, que explica:

A AMNAP funcionava de maneira informal. A cidade do presidente era a sede da entidade, de modo que as atas, as correspondências, as publicações, e outros documentos, tinham um caráter itinerante. Esse fato contribuiu para que muita coisa se perdesse no tempo. Com as alterações no estatuto, Dracena se tornou sede e foro da entidade. Em dezembro de 2006, protocolamos pedido de registro do novo estatuto, e o registro definitivo saiu em janeiro de 2007. Há uma conta fixa no Banespa, cujos titulares mudam mediante apresentação da ata de posse da nova diretoria. A profissionalização administrativa da entidade facilita o trabalho, passa a idéia de seriedade, e respalda a gestão de projetos. Essa medida foi inspirada por uma ação trabalhista recente impetrada por um ex-funcionário da entidade. (Entrevista concedida em 14/1/2007)

Em relação à temática da ferrovia, Stelato Jr comenta:

A reativação da ferrovia vive uma fase de acirramento de pressão. Atendendo à determinação da justiça federal, a ALL já reativou o trecho entre Bauru e Tupã. O trem cargueiro já fez o primeiro carregamento nessa última, em 17/1/2007. O prazo para chegar em Panorama é 28/3/2007, mas a empresa diz que nesse trecho não há demanda, não compensando seus investimentos na recuperação da linha. A lógica, no entanto, é o contrário: demanda há, o que não há é interesse da empresa em investir na recuperação da linha. É aí que a AMNAP entra. Temos o apoio da Procuradoria da República, da Associação Paulista da Memória Ferroviária (APMF), e, principalmente, da sociedade regional. Formou-se uma comissão de representantes da sociedade civil e um amplo abaixo-assinado envolveu os trinta municípios membros. Cidadãos e segmentos organizados estão apoiando essa iniciativa. Em fevereiro, essa documentação será entregue às autoridades paulistas e federais, para que se faça valer o compromisso contratual da empresa. (Entrevista concedida em 18/12/2006)

A última assembléia considerada ocorreu em 3/2/2007, na cidade de Panorama, quando ocorreu a posse da nova diretoria e foram apresentados os documentos contendo os abaixo-assinados referentes ao *Movimento pela reativação da ferrovia e construção da ponte sobre o rio Paraná*, em curso desde novembro de 2006.

Movimento pela reativação da ferrovia (Ramal de Jahú – trecho Bauru Panorama)

Em 2006, a atuação da entidade, sob o segundo ano da presidência do prefeito de Dracena Elzio Stelato Junior, dedicou seus esforços à continuidade das metas estabelecidas em 1997, reafirmadas em 2001, e apresentadas em 2003, no Fórum Regional de Desenvolvimento, realizado pelo governador Geraldo Alckmin e seu secretariado, em Presidente Prudente. Em relação à reativação da ferrovia no trecho denominado Ramal de Jahú (entre Bauru e Panorama), a elaboração de um TAC (Termo de Ajuste de Conduta), firmado entre o Governo Federal e a empresa concessionária da malha ferroviária paulista, América Latina Logística (ALL), passaram a respaldar as ações da Amnap. Ficou acordado que a empresa reativaria o transporte de carga entre Bauru e Tupã, num total de 200 quilômetros, até o dia 28/12/2007, e o trecho entre Tupã e Panorama, num total de 160 quilômetros, até o dia 28/3/2007.

A assessoria de imprensa da ALL informou que a empresa reativaria apenas o primeiro trecho dentro do prazo estabelecido, alegando que o segundo trecho não apresenta

viabilidade econômica que justifique investimentos para recuperação de uma ferrovia em avançado estado de deterioração.

As demandas apresentadas pela Granol e pela Archer Daniels Midland Company (ADM), ambas empresas transportadoras e exportadoras de grãos, além de outras empresas regionais, apontam para a legitimidade da pressão da diretoria da AMNAP sobre o Ministério dos Transportes, por meio do DNIT e da ANTT, para que os compromissos contratuais estabelecidos pelo TAC sejam cumpridos.

Numa assembléia realizada em Lucélia, em 17/11/2006, surgiu a idéia de formação de uma comissão multidisciplinar e suprapartidária para organização de um movimento regional com o objetivo de sensibilizar e mobilizar a opinião pública em favor da causa. A iniciativa contou com o apoio do Procurador da República de Presidente Prudente (Luiz Roberto Gomes) e do presidente da Associação Brasileira de Preservação da Memória Ferroviária – ABPF (eng^o Sérgio Feijão Filho).

Em relação ao movimento e à experiência da participação da sociedade apoiando as ações da AMNAP, apresentam-se os fatos e algumas observações que favorecem uma análise sobre esse tipo de iniciativa. Quanto às estratégias, definiram-se os seguintes procedimentos: seriam realizadas reuniões nas três cidades-sede de microrregião quando os prefeitos sensibilizariam os prefeitos das outras nove cidades interligadas. Em cada município, os prefeitos coordenariam a campanha, envolvendo vereadores e cidadãos interessados em divulgar o movimento e coletar assinaturas. Sugeriu-se que fossem articuladas reuniões com representantes de todos os segmentos organizados da comunidade, descentralizando as ações e atingindo toda a população. Contou-se com o apoio da mídia regional, especialmente os jornais e as rádios locais. Estimou-se em cinquenta mil o número de assinaturas a serem coletadas, considerando-se que são trinta os municípios membros, sendo que quatro deles têm mais de trinta mil habitantes. A coleta de assinatura iniciou-se em dez de dezembro e estendeu-se até vinte e cinco de janeiro. Em data pré-estabelecida, as listas com as assinaturas foram encaminhadas para a sede da AMNAP, onde se redigiu um documento-síntese.

O desenrolar da campanha e os resultados obtidos favorecem algumas análises que ajudam a compreender algumas dificuldades da entidade em relação às suas articulações horizontais; o comportamento das lideranças locais e a participação popular também oferecem preciosos elementos para a compreensão da dinâmica regional. Somente vinte e um municípios envolveram-se na campanha e o total de assinaturas não chegou a dez por cento do estimado: somaram-se 8.214 assinaturas para a ferrovia e 8.066 para a ponte. Entre os dificultadores do êxito do movimento, destaca-se a época da sua realização, coincidindo com as festividades de final de ano, o que acaba desarticulando as entidades, instituições, lideranças, e comunidades. Essas limitações estendem-se também aos membros da própria comissão, atestando a importância vital do empenho pessoal. Onze municípios não manifestaram interesse em engajar-se no movimento, alegando descontentamento com a AMNAP ou o fato de seus municípios não serem diretamente beneficiados com a reativação da ferrovia. Entre esses, destacam-se aqueles que se localizam fora do eixo da ferrovia.

Em relação aos cidadãos, percebeu-se grande simpatia à causa, ou por saudosismo (todos têm uma lembrança idílica do trem), ou pelo significado da ferrovia para o desenvolvimento regional. Observou-se a grande contribuição de líderes da Igreja Católica, quer pela sensibilização quanto à causa do desenvolvimento regional, quer pelo seu poder de articulação e vivência em práticas mobilizatórias. A resistência veio de alguns caminhoneiros e seus familiares, preocupados com o impacto que a reativação da ferrovia poderá trazer aos seus empregos ou à dinâmica dos seus negócios. Cópia do documento (Manifesto de Panorama) transcrito na seqüência foi encaminhado ao Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, ministro dos Transportes Paulo Sérgio Passos, governador do Estado de São Paulo José Serra, governador de Mato Grosso do Sul André Putinelli, procurador da República de Presidente Prudente Luiz Roberto Gomes, e diretoria da América Latina Logística.

A empresa América Latina Logística enviou correspondência justificando a ausência de membros da diretoria, porém assumindo compromisso de reativar o trecho Tupã – Panorama até julho de 2007. Durante todo o ano de 2007, sob a gestão do presidente Antonio Alves da Silva, prefeito de Parapuã, deu-se continuidade às ações políticas pela reativação da ferrovia no referido trecho, porém, sem avanços significativos.

Construção da ponte sobre o rio Paraná

As informações mais antigas de que se tem notícia sobre reivindicações da população regional para que se construísse uma ponte sobre o rio Paraná, ligando o espigão divisor Peixe-Aguapeí e o Leste de Mato Grosso, datam de meados da década de 1960 e tratam de fontes orais. Os registros escritos mais antigos são matérias jornalísticas encontradas no Jornal O Adamantinense, de 25/12/1978, como tema de pauta em assembléia da Amnap. (Jornal O Adamantinense, ano XIII).

Reporta-se, aqui, ao depoimento do vereador Luiz Vivaldo Schimit, de Dracena:

Uma das primeiras reivindicações, assim que percebíamos o desmonte da ferrovia, já em meados da década de 1960, foi a construção da ponte sobre o rio Paraná, que nos ligaria ao então Estado de Mato Grosso. Precisávamos buscar outras conexões e outros mercados, já que nos localizávamos distante dos grandes centros consumidores. Para o Leste, as dificuldades seriam maiores, então, começamos a olhar para o Oeste. Desse modo, a construção de uma ponte passou a ser uma das principais metas de todas as lideranças regionais. (Luiz Vivaldo Schimit, 72 anos, advogado, professor e vereador em Dracena, em seu sétimo mandato)

Diógenes Gonçalves de Carvalho, professor e coordenador político da Associação durante vários anos, relembra:

O desejo de se construir uma ponte sobre o rio Paraná é anterior à criação da AMNAP. A entidade encampou essa idéia e, junto com o prefeito de Brasilândia, preparamos estratégias para trabalhar em parceria com o governo de Mato Grosso, pois mais da metade dos proprietários rurais daquele município residia entre Marília e Panorama. A morte prematura do prefeito e o desinteresse daquele que o sucedeu fizeram com que o projeto perdesse a velocidade que já tinha ganhado. (Entrevista concedida em 23/3/2007)

Gildomar Pax Pedroso, ex-prefeito e ex-vereador em Adamantina, relembra:

No início da década de 1970, eu e o vereador Fernando Chagas Fraga assinamos um ofício endereçado ao governador do Estado de São Paulo solicitando a construção da ponte sobre o rio Paraná. Com esse ofício, Adamantina aderiu ao movimento pela construção da ponte e nunca deixamos de apoiá-lo. (Entrevista concedida em 15/1/2007)

Apesar de sempre constar da pauta das assembléias, a construção da ponte nunca despertou interesse das autoridades paulistas, mato-grossenses, sul-matogrossenses e federais a ponto de viabilizá-la. Por outro lado, as lideranças regionais nunca deixaram de incluí-la em sua lista de reivindicações. O *Movimento pela reativação da ferrovia*, iniciado em dezembro de 2006, incluiu o tema da ponte, como uma forma de aproveitar a mobilização da população regional.

Uma cópia do documento foi encaminhada ao Presidente da República, ministro dos Transportes, governador do Estado de São Paulo, governador de Mato Grosso do Sul, secretária de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo, e aos deputados estaduais Edson Aparecido, Mauro Bragato e Reinaldo Alguz.

Em audiência realizada em Brasília no dia 28/2/2007, com o ministro dos Transportes Paulo Sérgio Passos, o governador José Serra, o deputado federal Edson Aparecido (PSDB/SP), e prefeitos da Nova Alta Paulista, o governo federal assumiu compromisso de investir R\$ 31 milhões para concluir a ponte sobre o rio Paraná. O governo paulista já havia garantido R\$ 9 milhões de contrapartida do Estado. Pelo novo convênio, as obras foram retomadas em março de 2007. Após várias postergações, a data prevista para conclusão é abril de 2009. A ponte, que faz parte do compromisso assumido em 1998 entre a CESP e a Associação dos Municípios da Nova Alta Paulista (AMNAP) como obra compensatória para as cidades afetadas pela formação do reservatório da UHE Min. Sérgio Motta, terá 1.705 metros de comprimento, com duas mãos de direção em pista única, tendo um trecho estaiado com vão de navegação de 200 metros. Uma nota publicada pela Assessoria de Imprensa da Secretaria de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (28/2/2007) destaca a importância da mesma para os setores de turismo, comércio, e escoamento de produção agrícola (especialmente soja e álcool), além de atrair investimentos e integrar as regiões Sudeste e Centro-Oeste. Até final de fevereiro, data de conclusão deste artigo, nenhuma obra foi retomada ou iniciada.

Não à AMNAP? A associação dos municípios em um ambiente político-administrativo descentralizado

Os encontros e desencontros da Associação dos Municípios da Nova Alta Paulista, seus erros e acertos, seus fluxos e refluxos, as críticas e expectativas, levam a inevitáveis questionamentos: ela terá finalidade no ambiente macropolítico contemporâneo, cujo processo de descentralização político-administrativo tende a consolidar-se? Se ela apenas reproduz o paradigma da situação política das esferas superiores, qual é a sua importância para o desenvolvimento regional?

Uma de suas maiores contribuições deu-se no sentido da construção da identidade regional. É ela quem agrega o imaginário coletivo de pertencimento. Quem veio inicialmente para essa porção do Estado de São Paulo, o fez inspirado pelo ideal de se radicar no lugar, construir a sua vida como cidadão independente, fazendo valer o seu trabalho na materialização dos seus sonhos. Certamente, sozinho ninguém consegue o seu intento; vivemos em sociedade e o atendimento das necessidades estabelece e requer um complexo liame de relações, sendo o poder público a instância vital para a realização das necessidades elementares e comuns a todos.

A denominação Nova Alta Paulista, segundo depoimentos de vários de seus fundadores, surgiu dentro da AMNAP, e isto tem uma conotação significativa. Não fosse a sua atuação, os efeitos da localização periférica em relação às Regiões Administrativas de Presidente Prudente e Marília e da distância geográfica desfavorável em relação à capital e aos principais centros consumidores seriam maiores. O isolamento é um dos piores males ao desenvolvimento. Loteada como mero objeto dos colonizadores que haviam aprendido a ganhar dinheiro com o mercado de terras; atraindo colonos pobres, que se transformaram em agricultores pobres, na sua maioria; vendo o surgimento de municípios como quem vê plantas que crescem aleatórias; posicionando-se desfavoravelmente num recanto paulista; tendo travada, até agora, a sua inserção com o Estado vizinho mais próximo por não dispor de uma ponte fluvial ou pela extensão da ferrovia condicionada aos limites territoriais do Estado de São Paulo; não dispor de recursos naturais⁶ que atraíssem investimentos motrizes; vendo cessar o tráfego de trens por afrouxamento dos princípios constitucionais que garantem direitos adquiridos aos cidadãos, respaldado pela política neoliberal instituída no governo central, como não se levantar para dizer que existe? E essa é a voz da AMNAP.

⁶ A cana-de-açúcar vem mudando esta configuração. As terras arenosas, a topografia relativamente plana e o clima tropical do Oeste Paulista, aliados às inovações tecnológicas da engenharia agrônômica, à degradação das pastagens e à descapitalização do produtor rural, são aspectos recentemente considerados fatores como favoráveis à expansão da cultura canavieira nesta área.

A partilha dos recursos públicos não ocorre de modo equânime e é isso que justifica a atuação ostensiva da entidade. Daí a sua importância como elemento mediador entre os municípios e as esferas superiores. As disputas internas refletem o caráter competitivo que marcou o sistema de colonização regional: colonização comercial, em que a terra era tratada meramente como mercadoria e a instalação de uma vila era pré-condição para atrair compradores. Dessa forma, destacava-se aquele empreendedor que conseguisse apresentar melhores atrativos. Essa prática, emanada do modelo de sociedade que a concebeu, somada à dependência econômica que se configurou, dificilmente resultaria em uma cultura diferente, traduzindo-se nos matizes atuais. Mas, se a competição é um comportamento comum às entidades agremiativas que congregam diferentes interesses, mesmo que haja um objetivo comum, a racionalidade deve prevalecer, procurando focar as estratégias e as ações na finalidade maior. A sensibilidade está em articular energias e definir procedimentos convergentes.

O tempo eminentemente curto de duração de um mandato presidencial na entidade (um ano, com direito de recondução por mais um ano), coincidindo com o intervalo de quatro anos dos mandatos executivos municipais, faz com que as gestões sejam marcadas por interesses e ações imediatistas, quase sempre de caráter reivindicatório. Uma gestão focada apenas em resultados prioriza os fins em detrimento dos processos, destoando da natureza do desenvolvimento, que, embora se busquem soluções para problemas imediatos, muitas dessas soluções dependem de mudanças estruturais, que envolvem sistemas administrativos, liderança, vontade política dos dirigentes locais e principalmente dos superiores, recursos técnicos e tecnológicos e recursos financeiros, o que, naturalmente, demanda tempo e planejamento.

Não se pode perder de vista que todas as reivindicações e, com elas, a definição de estratégias, visam a materialização de demandas, numa clara evidência das relações assimétricas entre a população local, as lideranças regionais, e as instâncias governamentais superiores. Tratam-se de relações horizontais e verticais em diferentes níveis de mandos e de interesses. Dessas relações conflitivas em sua essência, emanam os territórios e “em um território, o que está em disputa é o ‘para quê e o para quem’ de um espaço determinado”. (INTA, 2006, p. 3)

O amadurecimento político da entidade e o aumento do grau de complexidade dos tempos atuais vêm fazendo com que os últimos presidentes dediquem grande esforço para que se aperfeiçoem os mecanismos de gestão, profissionalizando a administração da mesma: regularização documental, definição de uma sede fixa (Dracena), criação do cargo de diretor executivo (setembro de 2006), arquivamento de registros dos eventos, entre outras medidas, o que lhe garante as condições administrativas basilares, contribuindo para desfazer a imagem fluida e entrópica perante a sociedade. Certamente esse é um desafio que extrapola os esforços internos da entidade, pois passa também pelo debate sobre os paradigmas do desenvolvimento regional contemporâneo, da gestão de entidades agremiativas com atuação político-administrativa regional, e o estabelecimento de metodologias e estratégias para se construir uma vontade coletiva por parte dos agentes políticos das comunidades. O protagonismo e a participação constituem as forças imprescindíveis às transformações da realidade e à conquista de um desenvolvimento mais equânime.

Nessa cruzada pelo desenvolvimento, o engajamento entre o setor público, empresarial e acadêmico é fundamental, desenvolvendo pesquisas, realizando investimentos, e promovendo debates que levem os diferentes atores sociais a refletir sobre seus papéis e sobre o projeto regional que se deseja. Na Nova Alta Paulista, essa é uma prática a ser construída. A existência apenas de Institutos Isolados de Ensino Superior, mesmo sendo duas delas autarquias municipais, não inspirou uma aproximação mais orgânica. Nem se buscou a equipagem dessas faculdades, dando-lhes condições para a pesquisa básica, nem as mesmas se aproximaram do poder público e do empresariado, disponibilizando algum tipo de serviço ou de parceria.

A reivindicação pela instalação de campus de universidades públicas mostrou-se efêmera e, somente em 2003, foram instalados dois campus da Unesp, sendo um em

Dracena e o outro em Tupã. Trata-se de um tempo ainda curto para se avaliar o seu impacto no desenvolvimento regional, considerando-se, inclusive, as dificuldades orçamentárias e políticas da instituição.

A fase recente do ensino superior no país, com a ampliação do número de cursos e autorização para abertura de novas faculdades na Nova Alta Paulista, acena para a possibilidade de se inaugurar um novo capítulo no desenvolvimento regional e, inclusive, da AMNAP. Os desafios da atualidade, representados principalmente pela expansão da cultura canavieira, apontando para uma profunda reconfiguração espacial, econômica e social, impõem a necessidade de se pensar o presente e o futuro de modo articulado, consciente e responsável.

AMNAP - Resistência e realizações

O ideal de criação da Região Administrativa da Nova Alta Paulista sempre esteve presente no ideal daqueles que se incomodam com a condição desvantajosa da localização geográfica e da gestão central em relação às especificidades da área que se denominou Nova Alta Paulista. Ações sistematizadas para a concretização desse ideal ocorreram em diferentes momentos, como em 1997-98, 2001, 2003, e 2005, sendo que a primeira ganhou dimensões maiores. Nenhuma delas, no entanto, se concretizou.

O quadro-síntese apresentado ao final desta seção dá uma idéia geral das ações da entidade, possibilitando várias análises e inferências. Os números parecem não refletir os trinta anos de ações reivindicativas, contatos, articulações, viagens etc. Essa aparente subestimação quantitativa tem algumas explicações: primeiro: a maior parte das informações foi coletada nos jornais locais, uma vez que as atas disponíveis se iniciam no ano 2003. Como se registrou anteriormente, as matérias jornalísticas não garantem a seqüência e o conteúdo fiel de cada assembléia; segundo: muitas das assembléias realizadas tinham e têm como característica a reiteração dos itens pré-estabelecidas, não apresentando, portanto, novos temas a serem contabilizados.

Destaca-se o papel da mídia regional, em especial dos jornais, uma vez que produz material físico, de fácil manuseio pela população e de fácil arquivo pela mantenedora em épocas anteriores aos meios eletrônicos. Quanto às rádios, a ausência de uma cultura de registros orais também compromete a preservação da memória regional. Em ambos os casos, é importante ressaltar o compromisso de quem produz as matérias (tanto orais quanto escritas), uma vez que refletem as inter-relações da sociedade local e regional. Entre as pessoas que atuavam no meio jornalístico e radialístico, anos atrás, poucos tinham formação profissional específica, o que fica evidente nas matérias eivadas de subjetividade, muitas vezes omitindo ou comprometendo o fato real. Nos dias atuais, quando já se têm profissionais qualificados, também há comprometimento da veracidade do conteúdo, uma vez que o/a jornalista, com a pretensão de demonstrar criticidade, omite ou distorce o fato real. A mídia local e regional, pelo alcance que tem nas pequenas cidades e pelo seu poder de formação de opinião, muitas vezes acaba prejudicando a formação de uma cultura de coesão em torno das causas regionais. Nem pieguismo, nem omissão: a consciência coletiva regional precisa de informações consistentes, precisas, e diversificadas, que ofereçam elementos capazes de aguçar o espírito crítico do leitor, cidadão que habita e interage local e regionalmente.

Principais conquistas contabilizadas pela AMNAP

Ponte sobre o rio Paraná, reivindicada desde 1969. Conclusão prevista para dezembro de 2007)
Construção da terceira faixa e reformas na rodovia Comandante João Ribeiro de Barros, SP-294
Inclusão do trecho da ferrovia entre Tupã e Panorama na agenda de reativação de ferrovias da ANTT (2003)
Recapoteamento de estradas vicinais (vários trechos, várias décadas)
Pontes sobre o rio do Peixe, ligando à Nova Alta Paulista à Alta Sorocabana (Mariápolis-Caiabu/1978)
Instalação da torre de retransmissão de sinais de televisão em Flórida Paulista (1978)
Marcha do café para Brasília (1978)

Aeroporto regional de Dracena (1978)

Conclusão das obras da rodovia Gal. Euclides Figueiredo, Sp-563 (1978)

Quadro 1 - Fonte: Matérias publicadas nos jornais locais entre 1977 e 2006; atas da entidade após o ano 2003; entrevistas com membros das diretorias e membros da comunidade. Org.: Izabel Castanha Gil/2007.

Movimentação vertical da entidade

Secretarias mais contatadas e visitadas em São Paulo:	Secretários mais presentes nas assembleias, a convite da Amnap:	Ministérios mais contatados e visitados em Brasília:	Audiências com governadores e com o Presidente da República:
Obras e Infra-Estrutura, Agricultura, Transportes, Finanças, Energia, Casa Civil, Planejamento.	Agricultura, Finanças, Transportes, Obras e Infra-Estrutura, Bem-Estar Social.	Transportes, Agricultura, Casa Civil.	No Palácio dos Bandeirantes: 3 Nº de visitas do governador (ou vice) paulista em reuniões da entidade: 4 Nº de viagens a São Paulo, específicas para tratar de assuntos regionais: 10 Nº de viagens a Campo Grande/MS ou outra cidade daquele Estado para tratar de assuntos comuns: 5 Nº de viagens a Brasília: 7 Nº de audiências com o presidente da República: 2

Quadro 2 - Fonte: Matérias publicadas nos jornais locais entre 20/7/ 1977 e 3/2/2007; atas da entidade após o ano 2003. Org.: Izabel Castanha Gil/2007

Movimentação horizontal (intra-regional) da entidade

- Mobilização dos municípios para reativação do trem cargueiro na Nova Alta Paulista (2006-2007)
- Mobilização pela não desativação das escolas estaduais agrícolas de Dracena e Adamantina (1997)
- Proposta de formação de comissões intermunicipais para discutir a municipalização do ensino (1997)
- Proposta de formação de vários conselhos regionais: habitação, saúde, educação, agricultura etc (1997)
- Esforço para transformar a Amnap num fórum permanente de debates dos problemas regionais (1997)
- Proposta para inclusão dos municípios da microrregião de Tupã (1997)
- Proposta de discussão sobre expansão harmônica do ensino superior na região (1997)
- Mudanças no estatuto para abertura à participação de entidades representativas dos municípios (1997)
- Programa de fortalecimento da cafeicultura (CAMDA e CASUL, 1997)
- Criação de consórcios intermunicipais (1997)
- Criação de sub-regiões (2006, 1997)
- Proposta de criação de comissões regionais para discutir saúde, educação, transporte, esporte, habitação, agricultura, indústria, tecnologia (1992)
- Discussão sobre a construção de usinas de lixo hospitalar (1990)
- Discussões e ações pela construção da ponte sobre o rio Paraná (desde 1978)
- Mobilização para manifesto dos prefeitos em Brasília (desde 1977)

Quadro 3 - Fonte: Matérias publicadas nos jornais locais entre 1977 e 2006; atas da entidade após 2003.

Demandas regionais reivindicadas pelas diretorias da AMNAP

Ao governo do Estado de São Paulo:

Maior repasse de verbas provenientes de tributos, sobrecarga de impostos municipais, construção da ponte sobre o rio Paraná, duplicação e manutenção da SP-294, apoio à cafeicultura, perenização e manutenção das estradas rurais e vicinais, apoio técnico e financeiro ao controle de erosão, linhas de crédito ao pequeno produtor rural, apoio à fruticultura, garantia de preços mínimos aos produtos agrícolas, mal atendimento da Fepasa, uso dos galpões e terrenos ociosos da companhia ferroviária, reativação do transporte ferroviário, liberação do plantio de citros, transformação da Nova Alta Paulista em Região Administrativa, criação de um Hospital Regional, transformação da região em zona de incentivos fiscais.

Ao governo federal:

Verbas e agilidade na construção da ponte sobre o rio Paraná, construção da rodovia ligando Panorama a Campo Grande/MS, política nacional de apoio à cafeicultura, manifesto contra repasses do FPM, manifesto contra o “Emendão”, garantia de preços mínimos aos produtos agrícolas, liberação do plantio de citros, uso dos galpões do extinto IBC, reativação do transporte ferroviário.

Quadro 4 - Fonte: Matérias publicadas nos jornais entre 1977 e 2006; atas da entidade após o ano 2003. Org.: Izabel Castanha Gil/2007.

Ganhos da Nova Alta Paulista por meio de programas estaduais, sem atendimento específico às reivindicações da AMNAP

Duplicação da SP-294 – previsão de verbas no Orçamento de 1992 para as regiões mais carentes: Vale do Ribeira, Pontal do Paranapanema e Nova Alta Paulista;

Verba para perenização das estradas rurais e vicinais é meta governamental para todo o Estado de São Paulo;

Casas populares são metas das políticas públicas estaduais;

Secretaria de Ciência e Tecnologia disponibiliza programas de apoio aos municípios – PATEM, Sistema de Meteorologia e aparelhamento de escolas técnicas;

Incentivo ao desenvolvimento regional rural por meio do PEMBH – Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas;

Convênio entre Codasp e prefeituras para recuperação de estradas rurais;

Recursos e programas destinados aos municípios para a área social;

Ponte sobre o rio Paraná: construção de obra compensatória referente à construção da Usina Hidrelétrica Ministro Sérgio Motta.

Quadro 5 - Fonte: Matérias publicadas nos jornais locais entre 1977 e 2006; atas da entidade após o ano 2003. Org.: Izabel Castanha Gil/2007

Considerações finais

O conhecimento da trajetória das associações de municípios leva a refletir sobre o seu papel no desenvolvimento regional. Apesar dos percalços e dos inevitáveis embates internos, elas se configuram como importantes entidades políticas representativas. Sua movimentação interna, principalmente naquelas que agremiam municípios de pequena expressão econômica, política e demográfica, reflete a dinâmica das políticas da supra-estrutura (estadual e federal). As conquistas mais significativas atestam a importância do planejamento estratégico e da perseverança das ações, o que demanda tempo e paciência, uma vez que uma das características da política é o seu caráter fluido. Pode-se comparar a gestão de uma entidade política, nos moldes das associações de municípios, com a corrida do bastão. As pessoas revezam-se, mas o bastão sempre segue em frente.

Outro aspecto a se considerar é a liderança que os dirigentes da entidade exercem no âmbito regional, emprestando seu prestígio pessoal, principalmente seu poder de

articulação, para mobilizar os agentes políticos e reforçar a credibilidade da mesma junto à opinião pública e até mesmo junto aos governantes. A construção de territórios, razão de ser desse tipo de associação, resulta de conflitos de interesse e de mobilização e articulação permanente.

Parte das críticas feitas à AMNAP pode ser explicada pela falta de políticas centrais que priorizem o desenvolvimento regional, com vistas à superação de desigualdades. Gestões político-administrativas centralizadas e centralizadoras contribuíram para a disseminação de práticas mais verticalizadas, quais sejam, as de solicitar verbas e recursos, principalmente por meio de parlamentares, ao invés de se buscar articulações horizontalizadas, como os consórcios intermunicipais.

O desenvolvimento regional da Nova Alta Paulista e o futuro da entidade prescindem de uma ampla discussão. O momento aponta para transformações regionais profundas, destacando-se a produção de bioenergia e a concentração de presídios. Uma forma de a entidade adequar-se aos desafios contemporâneos é procurar intensificar as relações intra-regionais. Este investimento horizontal tanto deve ser intensificado entre os municípios, por meio de uma coesão que venha da mobilização de todos os segmentos, quanto numa maior aproximação entre a gestão política e o setor acadêmico. Esta aproximação pode gerar resultados de impacto qualitativo à coletividade.

São inquestionáveis os resultados dessas parcerias gestadas a partir das demandas regionais cujas soluções prescindem de aparatos tecnológicos e de pesquisas organicamente vinculadas à realidade regional.

Bibliografia

Acervo dos jornais O Adamantinense, Jornal de Osvaldo Cruz, Diário do Oeste (Adamantina), Folha Regional (Flórida Paulista), Novo Jornal (Dracena).

Memória: Entrevistas com membros de várias diretorias da AMNAP, jornalistas, vereadores e membros da comunidade.

ABREU, Dióris S. Poder político local no populismo: Pres. Prudente (SP) – 1928 – 1959. Tese de livre-docência. Presidente Prudente: UNESP, 1982, 310 p.

AMARAL FILHO, Jair. Desenvolvimento endógeno em um ambiente federalista. Revista Planejamento e políticas públicas. nº 14, dez/1996, p. 35-70.

APPENDINI, K. e NUIJTEN, Monique. El papel de las instituciones en contextos locales. Revista de la CEPAL. nº 76, abril 2002.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BOISIER, Sergio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa preta e o projeto político. Revista Planejamento e Políticas Públicas. nº 13/jun/96, p. 111-143.

_____. Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? Revista de la CEPAL. nº 86, agosto/2005, p. 47-62.

CASTRO, Iná Elias de. O mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

FERNANDES, Bernardo M. Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais. Contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. Revista Nera. nº 5, 2005. www.prudente.unesp.br/dgeo/nera

GIL, Izabel Castanha. Nova Alta Paulista, 1930-2006: entre memórias e sonhos. Do desenvolvimento contido ao projeto político de desenvolvimento regional. Tese de doutorado. Presidente Prudente: FCT/Unesp, 2007. Tese de doutorado, 411 p. Disponível em <http://www4.fct.unesp.br/nera/telas/membros.htm>

GOLDENSTEIN, Lea e SEABRA, M. Divisão territorial do trabalho e nova regionalização. *In* Fundamentos para o ensino de geografia. São Paulo: SEE-CENP, 1989, p. 45 – 69.

IBGE. Censos demográficos. Disponível em <www.ibge.gov.br>.

IICA – Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Actores sociales y desarrollo sostenible. Sinopses, agosto de 2003. p. 26-40.

OLIVEIRA, F.. Elegia para uma re(li)gião. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PAULA, Ana P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. RAE – Revista Brasileira de Administração, v. 45, jan/mar 2005, p. 36-49.

PERROUX, Francois (et al). Planificação e os pólos de desenvolvimento. Cadernos de Teoria e conhecimento nº 6. Portugal: Rês, sd.

RAFFESTIN, Claude. O território e o poder, p. 143 – 220. *In* Por uma geografia do poder. Trad. de M. Cecília França.. São Paulo: Ática, 1993.

SILVA, Rubens Galdino da. Incorporação da Nova Alta Paulista ao setor produtivo do Estado de São Paulo: Município de Adamantina – 1937 a 1955. Tese de mestrado. Assis: UNESP, 1999.

WEFFORT, Francisco C. O populismo na política brasileira. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.