

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
SETOR DE CIÊNCIAS EXATAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
MESTRADO EM GESTÃO DO TERRITÓRIO

EDEMILSO PEDRO RECH

DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIO:
UMA ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO
AGRÁRIO NO TERRITÓRIO CENTRO-SUL DO PARANÁ

PONTA GROSSA

2010

EDEMILSO PEDRO RECH

DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIO:
UMA ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO
AGRÁRIO NO TERRITÓRIO CENTRO-SUL DO PARANÁ

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Gestão do Território,
Programa de Pós-Graduação em Geografia, da
Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha

PONTA GROSSA

2010

Ficha Catalográfica Elaborada pelo Setor de Processos Técnicos BICEN/UEPG

R296d Rech, Edemilso Pedro
Desenvolvimento e território : uma análise da política pública do
Ministério do Desenvolvimento Agrário no território Centro-Sul do
Paraná. / Edemilso Pedro Rech. Ponta Grossa, 2010.
110 f.
Dissertação (Mestrado em Gestão do Território) - Universidade
Estadual de Ponta Grossa.
Orientador : Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha

1. Desenvolvimento territorial. 2. Políticas públicas.
3. Territórios rurais. I. Cunha, Luiz Alexandre Gonçalves. II. T.

CDD: 910

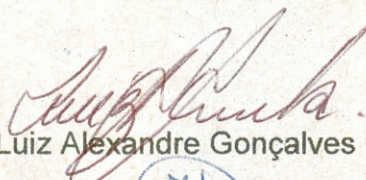
TERMO DE APROVAÇÃO

EDEMILSO PEDRO RECH

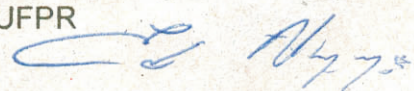
DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIO: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO NO TERRITÓRIO CENTRO-SUL DO PARANÁ

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Geografia – Mestrado em Gestão do Território, Setor de Ciências Exatas e Naturais da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Orientador


Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha
UEPG


Prof. Dr. Jorge Ramon Montenegro Gomes
UFPR


Prof. Dr. Edu Silvestre de Albuquerque
UEPG

Ponta Grossa, 25 de março de 2010

Aos meus filhos, Gabriel e Julia.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha, pela valiosa competência na orientação desta dissertação.

Ao Professor Dr. Jorge Ramón Montenegro Gómez e ao Professor Dr. Edu Silvestre de Albuquerque, pelas contribuições e comentários dirigidos durante a fase de qualificação.

Aos professores, que durante o curso me transmitiram maior conhecimento em sala de aula, além de oportunizarem um proveitoso debate acadêmico.

Aos meus colegas de mestrado, pela convivência e troca de experiências durante o curso.

Aos agricultores familiares e aos membros do Conselho Gestor do Território Centro-Sul do Paraná que foram prestativos e se dispuseram colaborando nas entrevistas para efetivação desta pesquisa.

À minha família, pela compreensão nos momentos de maior trabalho e algumas ausências.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a conclusão desta pesquisa.

RESUMO

O objetivo desta dissertação é analisar o processo de implantação do Território Centro-Sul do Paraná, composto por 12 municípios, como uma política pública do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que objetiva o desenvolvimento regional com um enfoque territorial. Apesar da tentativa de inovação no aporte de recursos para a agricultura familiar, passando de um atendimento setorial para territorial, essa política pública é na verdade mais uma continuidade do que uma inovação para o desenvolvimento territorial rural. A partir de uma discussão do conceito de desenvolvimento e de certa forma da desconstrução deste, através de um contraponto entre as concepções tradicionais e as concepções inovadoras, se analisa o desenvolvimento territorial e sua trajetória nos últimos anos, além de analisar o marco teórico que fundamenta essa política do MDA, contrapondo em seguida o conceito de território na Geografia com a abordagem teórica governamental. A caracterização do Território, bem como uma breve história da formação do Paraná tradicional são primordiais para se entender algumas características da região e se analisar os principais dados e índices sócio-econômicos desse Território, passando-se pela atual organização administrativa do mesmo e as funções do Conselho Gestor. A visão que os membros desse Conselho possuem referente à implantação do Território demonstram uma forma de estruturação institucionalizada, além de uma participação muito tímida dos atores sociais, apontando ainda que todo esse processo apresenta em sua operacionalidade ao mesmo tempo aspectos positivos e aspectos limitantes, relacionados com fatores históricos e culturais, evidenciando-se assim que o desenvolvimento a ser perseguido se constitui mais precisamente em um processo de pseudodesenvolvimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial. Políticas públicas. Territórios rurais.

ABSTRACT

This dissertation aims at analyzing the deployment process of the Center–South Territory of Paraná, which is composed of 12 municipal districts, as a new public policy of the Ministry of Agricultural Development (MDA), whose major purpose is regional development with territorial emphasis. In spite of the attempt to renew the contribution of resources to familiar agriculture, changing it from sectional to territorial service, this public policy is in fact continuity rather than an innovation for the rural territorial development. Having as starting point a discussion on the concept of development and in a certain way its deconstruction, through a counterpoint between the traditional concepts and the innovative ones, the territorial development is analyzed, as well as its trajectory in the recent years. The theoretical mark that is the foundation of this MDA policy is also analyzed, being compared to the concept of territory in Geography with a governmental theoretical approach. The characterization of Territory and a brief history on the formation of the “traditional” Paraná are essential points so that some characteristics of the region are understood and also the main socio–economical data and rates of this Territory can be analyzed, going through the current management organization, as well as the functions of the Management Council. The Council members’ point of view towards the deployment of the Territory demonstrates a way of institutionalized structure, apart from a very weak participation of social actors. This fact shows that this process still presents not only positive but also limiting operating aspects related to cultural and historical factors, pointing out, this way, that the development to be pursued is more precisely a process of pseudo-development.

Key words: Territorial development. Public policies. Rural territories.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Distribuição dos Territórios Rurais no Brasil em 2009	47
FIGURA 2 – Distribuição dos Territórios Rurais no Estado do Paraná.....	48
FIGURA 3 – Localização do Território Centro-Sul do Paraná	57
GRÁFICO 1 – Relação entre o índice de pobreza e área destinada a agricultura familiar nos municípios do Território Centro-Sul do Paraná	9370
GRÁFICO 2 – Participação dos agricultores familiares nas Associações de Pequenos Agricultores	93
GRÁFICO 3 – Conhecimento dos agricultores familiares acerca do seu município pertencer ao Território Centro-Sul do Paraná	94
GRÁFICO 4 – Conhecimento dos agricultores acerca dos objetivos do Território Centro-Sul do Paraná	95
GRÁFICO 5 – Expectativa dos agricultores familiares com a criação do Território Centro-Sul do Paraná	96

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Número total de habitantes nos municípios do Território Centro-Sul do Paraná (2007)	61
TABELA 2 – Índice de desenvolvimento humano dos municípios do Território Centro-Sul do Paraná (1991-2000)	61
TABELA 3 – Índice de Gini dos municípios do Território Centro-Sul do Paraná (2003).....	62
TABELA 4 – Índice de pobreza nos municípios do Território Centro-Sul do Paraná (2003).	63
TABELA 5 – Taxa de analfabetos e taxa de analfabetos funcionais nos municípios do Território Centro-Sul do Paraná (2007)	64
TABELA 6 – Índice do IDEB nos municípios do Território Centro-Sul do Paraná (2007)	65
TABELA 7 – Estabelecimentos e área da agricultura familiar e não-familiar nos municípios do Território Centro-Sul do Paraná (2006).....	68

LISTA DE SIGLAS

ADECSUL	Agência de Desenvolvimento da Região Sul e Centro-Sul do Paraná
AEARI	Associação dos Engenheiros Agrônomos de Irati
AMCESPAR	Associação dos Municípios do Centro-Sul do Paraná
AMCG	Associação dos Municípios dos Campos Gerais
ASSIS	Associação dos Agricultores Ecologistas São Francisco de Assis
CEDEJOR	Centro de Desenvolvimento Jovem Rural
CEDRAF	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar
CEDRS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONDRAF	Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável
EMATER	Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Organização de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ING	Instituto Guardiões da Natureza
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEC	Ministério da Educação
MINEROPAR	Minerais do Paraná S.A.
MST	Movimento Sem Terra
NRE	Núcleo Regional de Educação
NRS	Núcleo Regional de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEAB	Secretaria Estadual de Abastecimento
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa
UNICENTRO	Universidade Estadual do Centro-Oeste

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 O DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL	15
1.1 PARA ENTENDER O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO	16
1.2 O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	24
1.3 O DESENVOLVIMENTO RURAL.....	30
1.4 O TERRITÓRIO COMO FATOR DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA, SOCIAL E CULTURAL	34
2 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL.....	41
2.1 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO MDA.....	41
2.2 DO DESENVOLVIMENTO SETORIAL PARA O TERRITORIAL: A POBREZA CONTINUA.....	53
3 A FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO CENTRO-SUL DO PARANÁ	56
3.1 CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO CENTRO-SUL DO PARANÁ.....	56
3.1.1 Localização	57
3.1.2 Histórico	58
3.1.3 Dinâmica Populacional	59
3.1.4 Indicadores.....	61
3.1.5 Estrutura Fundiária e Produção Agrícola.....	65
3.1.6 Organização	72
4 ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA PROPOSTA DE FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO CENTRO-SUL DO PARANÁ	76
4.1 O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO E VISÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO GESTOR	77
4.2 OS ATORES SOCIAIS, SUA PARTICIPAÇÃO E VISÃO SOBRE O TERRITÓRIO.....	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
REFERÊNCIAS	102
APÊNDICES	108
APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA COM MEMBROS DO CONSELHO GESTOR DO TERRITÓRIO	109
APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS AGRICULTORES FAMILIARES	110

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos nos deparamos com algumas tentativas de mudança do enfoque escalar nas diversas políticas públicas em nosso país. Dentre essas, observamos que as políticas de desenvolvimento também passaram por um processo semelhante e para o meio rural não foi diferente.

Nessa mudança a que nos referimos está a própria forma de atendimento do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA para os municípios brasileiros, que passou a priorizar os territórios rurais em detrimento do atendimento a nível individualizado dos municípios.

Tivemos a oportunidade de participar desta mudança, o que nos motivou na escolha do tema para o mestrado, uma vez que no período da mudança do enfoque estávamos trabalhando na Prefeitura Municipal de Guamiranga, onde pudemos vivenciar essa transformação de enfoque do atendimento por parte do MDA.

Não é objetivo deste trabalho analisar simplesmente essa mudança de enfoque e sim mostrar como foi a implementação dessa proposta no Território Centro-Sul do Paraná, que foi homologado em 11 de maio de 2005 pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS e apoiado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e que compreende 12 Municípios: Fernandes Pinheiro, Guamiranga, Imbituva, Inácio Martins, Ipiranga, Irati, Ivaí, Mallet, Prudentópolis, Rebouças, Rio Azul e Teixeira Soares.

Nesse período, o município recebia recursos diretamente do MDA, com a sigla do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, quando, então, a partir de 2005 passou a receber recursos através da sigla PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, ou seja, um programa de apoio aos territórios rurais. Novas propostas foram discutidas, exigências foram apresentadas e os municípios precisaram se adequar à nova realidade.

Isso causou certa surpresa e também certa curiosidade tanto para as lideranças locais como para nós funcionários que trabalhávamos com uma forma de atendimento setorial e precisávamos nos adaptar com o trabalho de formação de um Conselho Gestor para, em conjunto com os demais municípios, sermos atendidos em nossos anseios para o meio rural.

Nosso município já contava com certa organização no meio rural, pois já possuía as associações de pequenos produtores nas diversas localidades rurais. Reuniões com os representantes dessas associações eram comuns, principalmente porque se visava um trabalho em conjunto entre a Secretaria Municipal de Agricultura e os pequenos produtores, onde se decidia em conjunto as prioridades de atendimento para o meio rural.

Aos poucos, no entanto, vai se entendendo a política pública e uma necessidade de superação do antigo que precisava dar lugar ao novo. Havia muita expectativa e muitos sonhos de que novos horizontes se desenhavam em prol da agricultura familiar. Havia é claro, certa apreensão por todos os municípios participantes.

Diante disso, acabamos por aproveitar o Mestrado em Gestão do Território oferecido pela Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG na expectativa de podermos melhorar nosso arcabouço de conhecimentos e assim analisarmos essa política pública que abrange também nossa cidade. Com as disciplinas do mestrado houve a chance de um aprofundamento aos conceitos que sustentavam tal política, principalmente após as valiosas discussões sobre o desenvolvimento e as políticas ao meio rural na disciplina de “Desenvolvimento, Território e Espaço Rural”, ministrada pelo Prof. Dr. Luiz Alexandre Gonçalves Cunha.

A partir disso já tínhamos uma necessidade de discutir mais profundamente a ideia de desenvolvimento e descobrimos uma grande crítica a esse conceito em sua forma tradicional. Fizemos algumas leituras e posteriormente algumas discussões referentes a alguns autores que confrontavam esses conceitos tradicionais com conceitos mais renovados.

Com isso, uma melhor compreensão foi se delineando e houve a superação do conceito de desenvolvimento ditado pelo reducionismo convencional economicista, ou seja, que atendesse além deste, com um enfoque social amparado por questões históricas e culturais. A partir disso, aqueles sonhos e expectativas foram se esvaecendo na medida em que se pôde perceber que essa busca desenfreada pelo desenvolvimento não conseguiria por si só melhorar as desigualdades sociais.

Desta forma, o presente trabalho tem por objetivo analisar essa política pública do MDA em relação ao Território Centro-Sul do Paraná na ótica de sua implementação e participação dos atores envolvidos, contrapondo os referenciais teóricos do Estado com a forma como se deu tal implementação. Além disso, por se tratar do estudo de um território, que é um conceito tão caro para a Geografia, é feita uma discussão das relações de poder aí exercidas, da sua ocupação e apropriação e também da gestão desse Território.

Outro fator que apesar de não ser objetivo principal dessa dissertação, porém não menos importante, é a questão da participação dos beneficiários desse programa,

demonstrando certo desconhecimento do público envolvido, sustentado principalmente pelo despreparo dos envolvidos ocasionados por questões históricas e culturais.

De tal modo, para cumprir com o propósito desta dissertação se discute a questão do desenvolvimento relacionado com uma abordagem territorial. Surge daí a necessidade de um contraponto entre o enfoque de atendimento a nível local para o territorial. Por fim é preciso resgatar e avaliar a implementação do Projeto.

Para tanto, este trabalho está dividido em quatro capítulos. No primeiro capítulo são discutidas as principais questões conceituais que envolvem o trabalho: desenvolvimento, desenvolvimento territorial, desenvolvimento rural e território. Faz-se uma desconstrução da forma que o desenvolvimento é apresentado por diversos órgãos internacionais, ou seja, através de um viés puramente economicista, numa clara alusão ao mercado. Aponta-se também uma discussão sobre o território que é um conceito chave da Geografia, numa perspectiva econômica, social e cultural, e, neste caso, como referência para a regulação da política pública para execução de ações desenvolvimentistas.

O segundo capítulo descreve a política de desenvolvimento territorial ditada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, bem como os principais textos que amparam tal iniciativa, além das principais estratégias de apoio por parte do Governo Federal, que demonstra claramente se tratar de uma política destinada aos municípios que possuem certa concentração de agricultores familiares. Ressalta-se também um brevíssimo histórico da abordagem territorial, nascida na Europa como o Programa *Leader* e a Terceira Itália. As principais recomendações do Banco Mundial, seguidas à risca pelo governo brasileiro, para o desenvolvimento rural relacionado com a agricultura familiar são também aqui tratadas. Para finalizar o capítulo se analisa a questão da mudança do enfoque de atendimento a nível local para o nível territorial, de forma que apesar da mudança há uma reprodução das características de continuidade da pobreza e até certo agravamento das condições de vida dessas populações.

O capítulo três faz um resgate e descreve como foi o processo de criação do Território, os antecedentes da proposta do MDA, a caracterização do Território na forma de sua localização, histórico, dinâmica populacional, indicadores sociais e econômicos, estrutura fundiária, produção agrícola e ocupação. Faz parte também deste capítulo as etapas da organização do Território, com a criação dos Conselhos Municipais nos diversos municípios que compõem o Território para então formar o Conselho Gestor. Em seguida se relata como foi organizado esse Conselho sob a égide do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Por fim se mostram as principais ações e investimentos que veem sendo aplicados no Território.

E no quarto e último capítulo se fará uma análise do processo de implantação da proposta de formação do Território, numa demonstração de uma criação institucionalizada, sem as prerrogativas de identidade e dos fatores culturais. Além da implantação, é fator de análise também a participação dos atores sociais e das principais lideranças. Para tanto se busca analisar as falas de alguns membros do Conselho Gestor, aqueles mais ligados na prática do Território, que mais sentem em seus municípios as dificuldades e os pontos positivos que se apresentam. Buscou-se também verificar a visão daqueles que participaram desde o momento da pré-organização e que ainda estão engajados no processo de gestão. Assim, se busca analisar os relatos desses Conselheiros que descrevem como foi o processo de implantação, comparando-se sempre com o referencial teórico do MDA, além de alguns autores que tratam do mesmo tema discutido. Discutem-se também as dificuldades que encontram na participação e no envolvimento dos atores sociais para o que poderia ter um resultado mais efetivo. Além disso, há um forte viés dos que acreditam que o modelo anterior ao Território era até mais eficiente para obtenção dos recursos do MDA. Por fim, os próprios beneficiários do projeto que são os agricultores familiares demonstram que realmente não possuem organização suficiente para um efetivo resultado satisfatório, não participando a grande maioria nem mesmo das associações de pequenos agricultores de seus respectivos municípios e mostrando também na grande maioria total desconhecimento dos principais objetivos do Território.

1 O DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

O objetivo deste capítulo é discutir algumas questões referentes aos conceitos relacionados ao objeto da presente dissertação, que é a questão do desenvolvimento. Para isso, é preciso evidenciar algumas discussões que se apresentam inerentes aos conceitos de desenvolvimento, com a preocupação de se fazer um contraponto ao enfoque homogeneizador que são aqueles declarados nas concepções tradicionais.

Assim, primeiramente, busca-se apresentar uma desconstrução dos conceitos de desenvolvimento apresentados pelas principais agências promotoras, mostrando que esses conceitos economicistas nada mais são que uma busca por dados estatísticos de melhoria de alguns índices, em detrimento de um desenvolvimento que priorizasse em primeiro lugar as questões sociais.

Em seguida, apresenta-se a questão do desenvolvimento territorial, ou seja, a trajetória na qual essa questão evoluiu nos últimos anos, desde a implantação do PRONAT pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, passando pela abordagem do apoio do Banco Mundial, até a questão da verificação de mudanças, mesmo que aparentes, nos Territórios Rurais.

Na sequência, faz-se uma análise do desenvolvimento rural, onde se apresentam sucintamente alguns apontamentos conceituais, desde experiências encontradas em outros países, até a trajetória da realidade brasileira e suas particularidades, que são diferentes das apresentadas no exterior. Também aqui se faz uma análise da participação e indicação do Banco Mundial para essa ideia de desenvolvimento rural.

Por fim, surge a necessidade de se adentrar no debate sobre o território, numa discussão em torno dos principais conceitos da Geografia, comparados com a apropriação feita pelo próprio MDA. Em seguida, se aborda a questão da ocupação dos territórios como forma de organização social e interação com a natureza, produzindo assim relações de poder.

Com as conceituações propostas, a intenção deste Capítulo inicial é analisar o marco teórico que fundamenta essa política pública do MDA. Essa compreensão é importante na medida em que possam ser utilizadas para um melhor entendimento desta política pública para os Territórios Rurais.

Cabe lembrar, que não houve uma preocupação em ordenar no tempo e no espaço essas discussões conceituais, pois muitas vezes se apresenta uma discussão, que por vezes não se esgota ali e que precisam ser retomadas em outros momentos.

1.1 PARA ENTENDER O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO

Segundo a Enciclopédia e Dicionário Koogan/Houaiss, desenvolvimento é “ação e efeito de desenvolver; crescimento; (...) crescimento global de um país, de uma região, etc; progresso”. Ou conforme define Abbagnano (2007, p. 284), “movimento em direção ao melhor”. Livros, artigos, referenciais, entre outros, insistem no incentivo ao desenvolvimento, sem se preocupar em definir de que tipo de desenvolvimento se fala.

Vários autores definem desenvolvimento como progresso, melhora, produtividade, modernização, entre outros. Até mesmo na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o desenvolvimento “é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar” (ONU, 1986).

Importante ressaltar que são duas as principais concepções teóricas dos conceitos de desenvolvimento, a primeira concepção é aquela tradicional sustentada pela ordem economicista, historicista e etapista, a segunda é uma concepção renovada de ordem social, na verdade uma grande crítica à primeira.

Mesmo nesta segunda perspectiva há uma diferença, apesar de todos os autores serem unânimes em criticar a perspectiva tradicional, diferem na visão que tem com relação aos efeitos das propostas. Enquanto alguns possuem uma visão mais catastrófica da situação, acreditando que por mais que se implementem projetos e propostas nunca haverá desenvolvimento sob qualquer aspecto, existem outros que podem ser chamados de reformistas e acreditam que é possível um determinado nível de desenvolvimento desde que bem implementado.

O que se procura fazer aqui é uma crítica às propostas tradicionais e uma análise das propostas renovadas, assumindo que se está trabalhando nesta dissertação numa perspectiva reformista. Assim, acredita-se que é possível determinado grau de desenvolvimento, porém sem deixar de mencionar que mesmo aquelas políticas de desenvolvimento que dizem ser diferentes das tradicionais trazem aspectos demonstrando que não ocorrem mudanças significativas, mas que se bem implementadas são exequíveis.

Assim, num primeiro momento, se traz alguns autores que fazem aquela crítica às propostas tradicionais e que não acreditam no desenvolvimento na ótica do capitalismo para depois mostrar outros autores que veem “uma luz no fim do túnel”.

Para os primeiros, o desenvolvimento é assim apresentado como o caminho único e indiscutível para livrar-se de um universo desumano de carências e limitações apresentadas por certos povos ou nações. Porém, a partir de sua implementação, o desenvolvimento tem a tendência de produzir escassez para um alto número de pessoas e viabilizar o consumo excessivo para uma pequena minoria.

Dentro de uma concepção renovada de desenvolvimento, aquela de ordem social, existem os que não acreditam nessa vertente, onde se destacam Esteva, Rahnema, Gronemeyer, Berthoud, Montenegro Gómez e Brandão. Há, porém, os que acham plenamente possível essa possibilidade de desenvolvimento na ótica renovada, onde se destacam Cunha, Souza, Maluf, Kliksberg e Graziano da Silva.

Na verdade, a preocupação com o desenvolvimento surge de maneira mais explícita após a Segunda Guerra Mundial, seja como estratégia para combater o Comunismo seja como interesse em ajudar países a combater a pobreza, ou ainda para combater nacionalismos progressistas. Seria, como bem resume Montenegro Gómez (2006b) o “tudo pelo desenvolvimento” acaba por cercear democracias incipientes, reduzir orçamentos de programas sociais, liberar empréstimos para países pobres, que beneficiam empresas dos países ricos ou bombardeiam civis em nome da liberdade.

Escobar (2000) ressalta que a maior parte dos planejamentos para o desenvolvimento, foram elaborados no início dos anos 1970 em algumas universidades norte-americanas ou britânicas, no Banco Mundial, ou em algumas agências técnicas das Nações Unidas e implementadas em vários países do Terceiro Mundo.

Da mesma forma, Sachs (2000) alerta que objetivos clássicos como lei e ordem ou bem-estar social têm sido invocados, e, mais recentemente o desenvolvimento tornou-se alvo em nome do qual muitos governos sacrificam os interesses vitais de grande parte do seu povo. Diz que as últimas décadas poderiam ser chamadas de era do desenvolvimento e que essa era está chegando ao fim, chegando ao ponto de afirmar que já é o momento adequado para escrever seu obituário. Nesse período, o desenvolvimento tem orientado e guiado as nações emergentes em prol do desenvolvimento. Mais de quatro décadas se passaram e governos e seus cidadãos continuam a manter seus olhos fixos na meta desse tão propalado desenvolvimento e ainda acreditando que todos os sacrifícios foram e são justificáveis.

Nessa perspectiva do desenvolvimento a prioridade é o crescimento econômico, principalmente na elevação de índices tais como PIB, PNB, renda *per capita* e modernização. Isso resultou em uma busca desenfreada da industrialização em muitos países, com um sistema de produção em massa e o incentivo ao grande consumo.

Na mesma perspectiva, Esteva (2000) aponta que o desenvolvimento passou a constituir um simples crescimento da renda *per capita* nas áreas economicamente subdesenvolvidas. Para o autor, isso fez com que o termo ficasse empobrecido ainda mais nas mãos de seus primeiros defensores, que o reduziram a crescimento econômico. É enfático ao afirmar que o termo desenvolvimento é carregado de conotações e está destinado à extinção.

Se o crescimento econômico somente, não garante o desenvolvimento e uma melhor distribuição de renda, a tendência é o agravamento na concentração de renda. Não se trata somente de negar a importância da tecnologia e do capital no processo de desenvolvimento, mas de redefinir a sua orientação e função.

Aos países subdesenvolvidos sempre foi doutrinado que a importância de se “desenvolver” a qualquer custo era para que em médio prazo pudessem ser auto-suficientes no domínio de seus conhecimentos não necessitando importar tecnologia, aumentando a oferta de emprego, obtendo maior lucro e acabando por não ficar tão dependentes dos países centrais. Todavia, esse modelo só fez aumentar as desigualdades sociais nos países subdesenvolvidos, pois a modernização tecnológica não garantiu automaticamente uma melhoria das condições sociais da sua população.

As políticas de desenvolvimento tendem a fabricar necessidades artificiais, que criam dependência, e muitas dessas condicionam fortemente as mentes de sua população alvo. Assim, os projetos de desenvolvimento e modernização que estão a serviço dos interesses de uns poucos, continuam a ter apoio popular, simplesmente porque perpetuam a ilusão de que, algum dia, vantagens semelhantes serão estendidas a todos (RAHNEMA, 2000).

Nessa mesma perspectiva, Gronemeyer (2000) diz que os padrões do desenvolvimento que se pretende estabelecer são os mesmos que orientam as organizações mais avançadas do mundo e os estilos de vida mais acelerados. Resumindo, são os que vigoram no modelo de vida dos países altamente desenvolvidos. Essa ajuda moderna que é oferecida dá a possibilidade de escapar dos grilhões de nossas culturas nativas e de adaptar-nos ao alvoroço profundamente organizado de uma cultura mundial única.

Também Berthoud (2000) diz que o desenvolvimento sempre foi a preocupação de duas instituições: o Estado e o mercado, unidos indissolivelmente pelo projeto da modernidade. Ressalta também que o mercado parece se apresentar como o único caminho

viável para o desenvolvimento e que todas as teorias e políticas sobre desenvolvimento têm implícita, a premissa do mercado.

Para Montenegro Gómez (2006b), no Capitalismo, o desenvolvimento é uma estratégia de reprodução de capital e de controle social que, segundo o discurso oficial, serviria para concertar os transtornos provocados pela dinâmica cultural do sistema, permitindo que os pobres, num futuro muito próximo, possam desfrutar das benesses que os ricos já desfrutam. Dessa maneira, as políticas de desenvolvimento seriam a justificativa para a ajuda aos mais necessitados.

O desenvolvimento acaba por manter certo controle social sob aqueles países que recebem recursos para determinadas políticas públicas determinadas por instituições internacionais, com contundência Montenegro Gómez (2006b, p. 37-38) ressalta:

Para poder se manter como benefício para uns poucos, o desenvolvimento cada vez mais reforça e aprimora seu viés de controle social. A reprodução do capital que comporta o desenvolvimento se garante, através de hábeis estratégias de mascaramento que ocultam seus verdadeiros objetivos. Ao mesmo tempo, precisa fortalecer uma certa ordem social que seja funcional aos interesses dos grupos dominantes, que mantenha uma certa estrutura de dominação. Enfim, a estratégia de controle social se hipertrofia, possibilitando a reprodução e a acumulação desigual de capital e, acima disso, a manutenção da ordem social.

O desenvolvimento cumpre assim uma função essencial para o sistema capitalista: a função de controle social, respaldado por uma rede de saberes e poderes de grande penetração e difusão, o desenvolvimento consegue se impor, como um objetivo desejado por todos e necessário para todos (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006b).

O desenvolvimento é apenas um modelo de certos padrões da cultura e da modernidade ocidental e se constitui numa estratégia de controle, num discurso que evoca e molda.

O desenvolvimento propõe (impõe) um modelo a seguir: o modelo dos países desenvolvidos, que, ao mesmo tempo, é o modelo da racionalidade científica superando o obscurantismo supersticioso do atraso, o modelo da fé no progresso como algo acumulativo, o modelo da universalização de padrões econômicos, sociais, políticos e culturais ocidentais. O desenvolvimento, segundo a crítica pós-estruturalista, serve de instrumento para manter uma certa ordem social arraigada no modelo de modernidade ocidental. (ibid., p. 134).

A noção de desenvolvimento, bem como suas teorias, se dissolvem a partir do momento em que fica evidente a impossibilidade de impor um modelo cultural único no mundo inteiro, pois por mais que o desenvolvimento pareça ser o ideal, deve-se admitir a existência de obstáculos estruturais que impossibilitam a materialização universal dessas metas.

Parece incontestável que as teorias do desenvolvimento sugeridas após a 2ª Guerra Mundial são enganosas. Elas se mostram compostas de proposições parcialmente incompatíveis e constituem frequentemente generalizações apressadas, construídas a partir de processos particulares observados sob determinados contextos.

Porém, como já citado anteriormente alguns teóricos veem o desenvolvimento social como uma consequência do desenvolvimento econômico. São esses que acreditam num desenvolvimento possível sob alguns aspectos que não só o economicista.

Esses autores que serão analisados a seguir mostram que é possível alguma forma de desenvolvimento, mesmo que herdadas da vertente economicista. Para eles é preciso que haja simplesmente a substituição do conceito economicista de desenvolvimento das teorias da modernidade por outro mais abrangente que é o social. Não se pretende com isso somente criticar a ideia e as políticas de desenvolvimento herdadas dessas teorias, mesmo porque isso não seria suficiente.

Cunha (2003) diz que para alguns existe uma visão etapista do processo de desenvolvimento, pois países ou regiões têm etapas a transpor em direção ao desenvolvimento. E mais, essas etapas são pré-determinadas e seguem um modelo de sociedade que deve ser perseguido pelas diferentes comunidades, um verdadeiro projeto de homogeneização social.

Para Brandão (s.d., p. 4), há também um conjunto de etapas, porém,

Segundo essa visão tais sequências regulares e predeterminadas são passos necessários, cujo seguimento linear, no tempo e no espaço, de eventos e fenômenos consecutivos, claramente caracterizados, está claramente ordenado. Isto é há uma sucessão mais ou menos natural e esses fenômenos ocorrem sem qualquer tipo de superposição.

Brandão (s.d.) diz que é preciso mergulhar no concreto e no histórico para captar e apreender as manifestações concretas dos fenômenos relativos ao processo de desenvolvimento capitalista em cada situação. Para o autor, não existe uma teoria do desenvolvimento pronta e acabada.

A impossibilidade de tal teoria do desenvolvimento “pronta e acabada” deriva da incapacidade do estabelecimento de leis de validade universal no que diz respeito a um processo multidimensional e de transformações estruturais qualitativas que é o desenvolvimento. As leis de movimento e reprodução só podem ser apreendidas em sua realidade histórico-concreta. Tratam-se de estruturas, dinâmicas, relações e processos historicamente determinados. (op. cit., p. 1).

Observamos em Souza (2005), que a redução do conceito de desenvolvimento ao desenvolvimento econômico – expresso através do crescimento econômico e da modernização tecnológica – já foi, por diversas vezes, criticada. Esse reducionismo, típico das teorias de modernização (que vêm os efeitos sociais positivos do desenvolvimento econômico como consequências naturais dos processos de crescimento e modernização) não está extinto e pode ser observado justamente no campo prático das estratégias e políticas de desenvolvimento dos mais diferentes países do Terceiro Mundo.

Segundo Souza (2006), aos partidários do neoliberalismo o desenvolvimento precisa ser incentivado e apoiado, tanto com relação às pessoas como aos países, aos territórios etc. Sempre é apresentado para ser seguido de maneira enfática e repetitiva, sem uma preocupação em definir de que tipo de desenvolvimento se fala. Souza diz ainda que as várias discussões sobre desenvolvimento têm se apresentado extremamente viciadas, tais como: economicismo, etnocentrismo, teleologismo e conservadorismo. Fala que o mais usual, no tocante ao assunto é usar o termo desenvolvimento como sinônimo de desenvolvimento econômico.

Da mesma maneira, é preciso ver a quem tem servido todo esse referencial que prega que desenvolvimento deve ser perseguido a qualquer custo como a grande salvação para povos e nações. Souza (1996, p. 7) afirma que

o desenvolvimento só tem servido à ocidentalização do mundo, à exploração capitalista em escala mundial, à destruição da etnodiversidade em nome de uma pasteurização cultural; falar em desenvolvimento significa defender os interesses capitalistas ou, mais amplamente a valores do Ocidente e do modelo civilizatório capitalista.

O grande problema cultural do desenvolvimento é que está atrelado e enraizado na modernidade, onde se acha que o desenvolvimento leva à modernização e à consequente melhoria nos aspectos sócio-econômicos da população. Maluf aponta que o desenvolvimento constitui-se numa das materializações da modernidade, com a ideia de progresso conferindo um sentido positivo a ambas. Ressalta também que a maioria dos modelos de

desenvolvimento supõem que o crescimento econômico gera efeitos benéficos para todas as camadas da população (MALUF, 2000).

Da mesma forma, para os governos que recebem assistência de patrocinadores estrangeiros, ou seja, das agências promotoras do desenvolvimento, pobreza assim como subdesenvolvimento, é uma palavra de ordem para legitimar suas pretensões por formas mais centralizadas de controle sobre suas populações e, também, por mais verbas para implantar seus objetivos. Essas verbas destinadas para políticas assistenciais servem no final das contas para perpetuar os processos de empobrecimento (RAHNEMA, 2000).

O mesmo autor, porém, denuncia que tanto os doadores como os beneficiários de recursos pró-desenvolvimento são testemunhas que os bilhões gastos com projetos de desenvolvimento não tinham conseguido produzir os resultados esperados e frequentemente até acrescentaram novos problemas aos já existentes. Diz ainda que quando as populações locais são excluídas dos projetos de desenvolvimento, o mesmo está fadado ao fracasso. Por isso, os especialistas defendem a inclusão de métodos de interação participativos como uma dimensão essencial para o desenvolvimento e que não sejam utilizadas estratégias de ação planejadas de “cima para baixo” (RAHNEMA, 2000).

Fazendo uma análise das colocações de Rahnema, observamos que se para a maioria dos especialistas em desenvolvimento os seus conceitos são meramente estatísticos, é preciso lembrar que para todas as situações é preciso fazer uma interpretação que agregue pessoas. Ao fazer isso, esses mesmos profissionais entendem que as pessoas precisam ser manipuladas como categorias impessoais e por isso exigem controle. Isso se observa na maioria das declarações sobre desenvolvimento, pois sempre se referem à população como beneficiários de desenvolvimento econômico, técnico ou cultural, que os afetam de alguma forma, mas dos quais não participam como sujeitos.

Maluf (2000) ressalta que o crescimento econômico não seria então suficiente para enfrentar a desigualdade e a pobreza e isso já está amplamente confirmado por pesquisas e pelo método das correlações estatísticas. Assim como não é correto afirmar que o crescimento econômico sempre beneficia os mais pobres ou que nenhum pobre perde com reformas pró-crescimento, isso é mostrado a despeito de alguns países da América Latina que apresentaram notável desempenho econômico sem, no entanto, combinar com equidade e renda.

Para aqueles que acreditam nessa proposta de desenvolvimento renovada, já é largamente aceita a ideia de que a melhoria das condições de vida de uma população não depende somente do seu grau de modernização e desenvolvimento econômico e que, para alcançar determinados níveis de renda por parte de grupo-alvo bem delimitado, ou, ainda mais

concretamente, a satisfação de necessidades básicas, representaria o verdadeiro objetivo a ser perseguido por uma política de desenvolvimento. Crescimento e modernização, caso não sejam acompanhados por distribuição de riqueza socialmente produzida e atendimento de necessidades materiais e não-materiais elementares, não deveriam, por conseguinte, valer como indicadores do desenvolvimento (SOUZA, 2005).

Nessa perspectiva do social, para Kliksberg (2002) apresentam-se visões que ampliam os objetivos que o desenvolvimento deveria perseguir. Junto com o crescimento econômico, surge a necessidade de desenvolvimento social, de melhora da equidade, de fortalecimento da democracia e da preservação do equilíbrio ambiental.

Ao que se percebe, isso não seria suficiente, pois como já comentado anteriormente, alguns países apresentam um desenvolvimento econômico bastante eficiente sem no entanto apresentar em consequência um desenvolvimento social satisfatório, ou talvez, o que se presencie aí é na verdade a falta de vontade ou interesse para que isso ocorra, ou ainda uma forma de continuar com o controle social aí exercido.

Ainda não parece ser consenso, atualmente, que para que o crescimento signifique bem-estar coletivo, deve haver desenvolvimento social simultâneo, da mesma maneira que sem desenvolvimento social não haverá desenvolvimento econômico satisfatório. Mais uma vez, Kliksberg (2002) afirma que “o desenvolvimento social não é viável sem crescimento econômico, mas que este, por seu lado, não será sustentável sem apoiar-se em um intenso crescimento social”.

Mas a pretexto do desenvolvimento são oferecidos alguns tipos de “ajuda” na forma de auxílio que se presta a alguém que realmente o necessite, uma assistência cujo objetivo é eliminar algum tipo de déficit. Muitas vezes essa ajuda não é solicitada, tornando-se compulsória, aparentemente uma necessidade que foi identificada externamente sem depender de um pedido, roubando-se assim, a autonomia daquele que está sendo ajudado (GRONEMEYER, 2000).

Um conceito de desenvolvimento livre de ranço etnocêntrico precisa acentuar a ideia de cada povo, cada grupo social deve possuir a autonomia necessária para definir o conteúdo deste conceito de acordo com suas próprias necessidades e de conformidade com suas características culturais. A coletividade deve livrar-se da exploração, da opressão e da pasteurização cultural representados pelo modelo civilizatório capitalista.

Qualquer programa ou projeto de desenvolvimento deve respeitar as particularidades locais, de modo a não agravar as desigualdades regionais. É, pois, no nível local que as peculiaridades se expressam, que os atores sociais interagem, que as políticas públicas se

viabilizam, enfim, que as ações efetivamente se realizam (CAMPANHOLA e GRAZIANO DA SILVA, 2000, p. 21).

Segundo Souza (2005, p. 5):

(...) inexistente uma receita universal de desenvolvimento. O que pode haver é um princípio básico, o princípio da autonomia, que visa garantir o direito de cada coletividade de procurar orientar o seu destino e estabelecer metas e prioridades – desde que entre essas metas não se inclua a submissão de uma outra coletividade.

Na verdade, o Estado decidiu assumir o papel desenvolvimentista através da implantação de algumas políticas públicas e arroga-se o direito de desenvolver as pessoas e a natureza com base numa visão de progresso e com a esperança de uma nova sociedade e uma nova economia.

Entende-se, então, que o desenvolvimento serve a certos propósitos momentâneos, sempre como uma estratégia, geralmente com o objetivo do controle social e com um viés econômico-capitalista.

Fica claro então que apesar dessas políticas desenvolvimentistas serem de caráter economicista, acredita-se sim, que é plenamente possível uma busca pelo desenvolvimento social, aquele que deposita nas pessoas o grande objetivo das propostas governamentais. Sendo assim, defende-se que essas propostas apesar de reproduzirem certos preceitos tradicionais podem ser um diferencial, mesmo que apresentando resultados ínfimos.

Assim, o debate acerca dos conceitos de desenvolvimento cresce entre os estudiosos e organismos internacionais como referência para algumas políticas públicas. Para tanto, ao abordar o debate que envolve o termo desenvolvimento é necessário também entender o desenvolvimento territorial e suas implicações como uma política pública do MDA para a agricultura familiar.

1.2 O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

A partir de 2003 com o surgimento do PRONAT, já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, se articula uma política de desenvolvimento territorial.

O PRONAT é uma ação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA que tem por objetivo promover o planejamento, a implementação e a auto-gestão do processo de

desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e dinamização da sua economia. Os projetos do PRONAT são elaborados de forma colegiada entre agricultores familiares, gestores públicos, entidades da sociedade civil e demais atores territoriais (MDA, 2007a).

Na perspectiva do desenvolvimento territorial, alguns autores se posicionam favoráveis a tal iniciativa, com uma visão renovada e com vistas ao social, numa possibilidade de maior autonomia dos atores sociais. Dentre os que apresentam essa proposta que se acredita realista se destacam Beduschi Filho e Abramovay, Schneider, Cunha, Haesbaert, Navarro, Denardi e Wanderley. Dentre os que apresentam uma crítica e a consideram mero idealismo estão Escobar, Rahnema e Gronemeyer.

Schneider (2004), explica que a emergência da abordagem territorial do desenvolvimento rural que ganhou rápido interesse, especialmente para planejadores e formuladores de políticas públicas é demonstrada principalmente pela criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA.

Ainda Schneider (2004) diz que em face da situação presente, cabem duas indagações fundamentais para se analisar a emergência dessa abordagem territorial do desenvolvimento rural, quais sejam:

No que se refere à indagação acerca dos fatores que ocasionaram a emergência da abordagem territorial como tentativa de síntese para discussões sobre o desenvolvimento rural, é possível afirmar que a origem está em dois processos distintos. Primeiro, pelo esgotamento teórico e prático da abordagem regional, que torna evidentes os limites da noção de região como unidade de referência para se pensar as ações e políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento rural. (...) O segundo fator pode ser arrolado como motivo importante para a emergência da abordagem territorial está baseado no questionamento crescente da dinâmica setorial de ramos da atividade econômica. (op. cit., p. 103).

Cunha (2006, p. 18) diz que “a perspectiva territorial e sua incorporação em propostas e análises requerem uma série de mudanças em diversos aspectos ligados à atuação dos pesquisadores e planejadores”. O mesmo autor explica melhor essa condição ao afirmar que

é através das ciências humanas e sociais e de seus estudos e propostas, que as políticas públicas poderão incorporar os segmentos fragilizados, entre os quais se encontram milhões de agricultores. Acredita-se que esta inclusão, que antes era defendida muito mais a partir de premissas éticas, tornou-se uma exigência teórico-metodológica numa concepção de desenvolvimento

territorial, tendo em vista que a perspectiva espacial consagra a consideração com a diversidade, a simultaneidade e a integração das diversas dimensões relativas a vida do homem em sociedade. (CUNHA, 2006, p. 19).

A implementação das políticas de ordenamento territorial que visam o desenvolvimento sustentável para a agricultura familiar, deixa clara a necessidade de considerar duas características básicas do território, primeiro, o seu caráter político no jogo entre os macro-poderes políticos institucionalizados e os micro-poderes produzidos e vividos no cotidiano das populações; segundo, seu caráter integrador, o Estado em seu papel gestor-redistributivo e os indivíduos e os grupos sociais em sua vivência concreta, capazes de reconhecer e tratar o espaço social em todas as suas dimensões (HAESBAERT, 2002).

Assim se consegue ter claro que a autonomia do território com relação ao seu desenvolvimento é relativa, pois geralmente o global se impõe ao local, ou seja, o global representado pelos países desenvolvidos com suas tecnologias, propondo o comércio capitalista com o mito do progresso e do bem estar social.

Sabe-se hoje que nessa questão do desenvolvimento territorial, a capacidade coletiva em inovar num território tem a finalidade de garantir uma condição de desenvolvimento. No coletivo de atores é necessária também a existência de uma forte solidariedade, onde os atores devem estar inseridos numa cultura, com consciência clara da sua identidade.

Cunha (2006) faz uma discussão sobre a descentralização da formulação e implementação das políticas públicas, onde afirma que “há uma corrente muito forte no sentido de considerar indispensável que estas políticas devam adotar a descentralização para que os atores locais sejam os sujeitos efetivos na construção dos projetos de desenvolvimento” (op. cit., p. 20).

Assim, o desenvolvimento seria então entendido como um processo de mudança social com expectativas territorialmente localizadas e geradoras de cidadania. Porém, é preciso reconhecer que não é possível integrar a todos de maneira satisfatória numa economia capitalista, nem se pode ter como objetivo o desenvolvimento de uma coletividade sob a lógica do mercado.

O enfoque territorial assume um importante destaque no debate sobre o desenvolvimento na medida em que os maiores entraves devem ser solucionados no próprio espaço, onde o território passa a ser a unidade de referência para o desenvolvimento.

A emergência da abordagem territorial do desenvolvimento rural pressupõe que o nível adequado de tratamento analítico e conceitual dos problemas

concretos deva ser o espaço de ação em que transcorrem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais. Esse espaço é construído a partir da ação entre os indivíduos e o ambiente ou contexto objetivo em que estão inseridos. Portanto, o conteúdo desse espaço é entendido como o território. Mas não se trata apenas do entendimento teórico e abstrato, pois esta perspectiva também propõe que as soluções e respostas normativas aos problemas existentes nesses espaços encontram-se nele mesmo. (SCHNEIDER, 2004, p. 97).

O maior entrave é que não acontecem ações voltadas ao desenvolvimento rural do território, pois estas requerem, é fato, que as representações políticas construídas pelas famílias rurais sejam presentes e ativas (NAVARRO, 2001). Os agricultores familiares nunca tiveram organização e força a ponto de influenciar as instituições governamentais que tomam as principais decisões sobre a política agrícola. Principalmente nos últimos anos, com os ditames neoliberais, a política agrícola está submetida às determinações macroeconômicas (DENARDI, 2000). Aqui é preciso ressaltar que essa falta de organização não é responsabilidade exclusiva desses agricultores, seria necessário uma análise mais aprofundada sobre o assunto, o que não é objetivo deste trabalho.

Existem algumas organizações públicas voltadas ao desenvolvimento regional e são marcadas pela centralização das iniciativas e pela falta de articulação real com as experiências vividas pelos atores locais (BEDUSCHI FILHO e ABRAMOVAY, 2004). Na verdade, são modelos prontos utilizados para todos os territórios, independente de sua localização e de sua carga cultural, sem se importar com as especificidades de cada um.

É preciso perceber o território como um espaço de vida de uma sociedade local, que tem uma história, uma dinâmica social interna com o conjunto da sociedade na qual está inserida. Trata-se de perceber o território como uma inscrição espacial da memória coletiva e como uma referência identitária forte (WANDERLEY, 2000).

O conceito de território que fundamenta a concepção de desenvolvimento territorial, não é definido apenas a partir de fatores econômicos, devem ser considerados outros aspectos como as raízes históricas, configurações políticas, identidades, redes, convenções, ativos relacionais e coordenacionais, capital social, instituições (CUNHA, 2006).

Com relação às decisões tomadas nesses territórios, quem deveria eleger as prioridades, os meios e as estratégias do que se quer com o desenvolvimento seriam, nesse caso, os próprios atores sociais, sem se deixar enganar que modernização é sinônimo de desenvolvimento, pois esta, não traz melhoria na qualidade de vida de toda a população e muito menos ajuda na questão da equidade social. Se por um lado é necessário olhar o cenário

mais amplo, observando o existente a nível global que é delineado pelas políticas oficiais, por outro é importante atentar para as “experiências das comunidades”.

São vários os estudos que trazem opiniões de como deveriam ser essas políticas públicas com autonomia dos atores sociais, um exemplo é Boisier (1999), que acredita que uma política regional moderna é aquela em que o papel do Estado será o de fazer com que os atores sociais tomem decisões coerentes em função da transmissão de informação e não de ordens como no passado.

Ainda Cunha (2006) afirma que neste contexto do desenvolvimento territorial é preciso buscar ter os elementos que permitam conhecer melhor os processos de desenvolvimento endógeno visando fundamentar da melhor forma, planos, projetos e políticas de desenvolvimento local e regional.

Para outros autores que fazem a crítica do real, como Escobar (2000), a expectativa dos planejadores era que as economias agrícolas do Terceiro Mundo poderiam ser reestruturadas mecanicamente para se assemelharem à agricultura modernizada dos Estados Unidos, ignorando os desejos e aspirações da população e também toda a dinâmica da economia, da cultura e da sociedade que serve de contexto para as práticas agrícolas do Terceiro Mundo.

Na mesma perspectiva, Rahnema (2000) explica que o fracasso dos projetos de desenvolvimento de uma população se deve ao fato de que as populações envolvidas sempre foram excluídas de todos os processos relativos ao desenvolvimento, formulação e implementação desses projetos.

A particularidade de cada desenvolvimento é determinada pela maneira como se produzem as relações sociais em cada território. O que diferencia o desenvolvimento entre dois diferentes locais é a condição de cada um em favorecer a coordenação dos distintos fatores e potencialidades locais, colocando-os a serviço da resolução dos problemas da localidade.

Para Abramovay (2005), “criar novas oportunidades de geração de renda e de inserção social que possam ser aproveitadas pelos que se encontravam até então em situação de pobreza é o desafio maior das políticas de desenvolvimento territorial”. Seria o mesmo que dizer que esses fatores seriam suficientes para ter como consequência o desenvolvimento nos territórios. Sabe-se que quando se fala em geração de renda as ideias de mercado prevalecem, e aí não há possibilidade de haver o tão cobiçado desenvolvimento na perspectiva do social.

Se esse tão desejado desenvolvimento é dado em forma de ajuda, acaba também por tirar a autonomia do território. Gronemeyer (2000) demonstra que essa “ajuda” que se presta é

abertamente calculista, com possibilidades de vantagens num primeiro momento e depois tornando-se uma armadilha.

Na verdade, a ajuda já nem é mais um auxílio que se presta a alguém que realmente o necessite; ao contrário, é uma assistência cujo objetivo é eliminar algum tipo de déficit. Só muito raramente, a aflição óbvia, aquele grito de uma pessoa necessitada, é o motivo que estimula um gesto de auxílio. Com muito mais frequência, ajuda – também frequentemente irrecusável e compulsória – é a consequência de uma necessidade que foi identificada externamente. A definição da necessidade de ajuda já não depende de um grito de socorro e sim de algum padrão externo de normalidade. Portanto, rouba-se, da pessoa que pede ajuda, sua autonomia de pedinte. Até a pertinência de um grito de socorro é determinada segundo esse padrão de normalidade. (op. cit., p. 19).

Da mesma forma, quando se fala que essa busca pelo desenvolvimento é apenas um processo de mudanças aparentes, onde essa ajuda vem através de liberações de recursos vindos das agências promotoras, observa-se que os mecanismos de mercado se impõem. Nessa perspectiva, os Territórios precisam estar dispostos a dedicar-se à busca do lucro econômico em detrimento de obrigações sociais, pois se o objetivo é desenvolver, o mecanismo seria integrar-se aos mercados capitalistas.

Toda essa “ajuda”, todo esse processo de mudanças parece mesmo não surtir os efeitos desejados. Há indicações que as dificuldades são grandes, pois de acordo com um estudo realizado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES e veiculado numa reportagem preliminar no Jornal Gazeta do Povo (2008) que afirma que os 127 municípios que formam os oito territórios mais carentes do Paraná ficaram mais pobres nos últimos dez anos (Vale do Ivaí, Norte Pioneiro, região de União da Vitória, Centro-Sul, Cantuquiriguaçu, Vale do Ribeira, Caminhos do Tibagi e Paraná Centro).

Segundo a mesma matéria, esses territórios das oito regiões mais pobres são classificados agora como prioritários pelo governo do Estado. Parece estranho se tornar em regiões prioritárias a partir do momento desse levantamento do IPARDES, pois essas áreas já eram tidas como áreas compostas por municípios com grande pobreza.

Além disso, o jornal cita que de acordo com os pesquisadores do IPARDES, a diferença das áreas menos desenvolvidas do Paraná em relação às outras não vem diminuindo, muito pelo contrário, num período de 10 anos (1997-2007), a disparidade só se acentuou.

Tão importante quanto se discutir a questão do desenvolvimento territorial, é discutir a questão do desenvolvimento rural, principalmente porque este foi apoiado nos modelos de experiências em outros países, sem a devida preocupação com as particularidades brasileiras.

1.3 O DESENVOLVIMENTO RURAL

Embora pareça desnecessário um esclarecimento sobre o que é desenvolvimento rural, torna-se relevante mesmo que sucintamente apresentar alguns apontamentos conceituais.

Para Marques (2002), as propostas de desenvolvimento rural em nosso país têm se apoiado em experiências recentes encontradas em países como França e Estados Unidos. Ressalta que é preciso ficar atento para a realidade brasileira e suas particularidades, que são bem diferentes das apresentadas em outros países.

Segundo Navarro (2001), a primeira expressão de desenvolvimento rural utilizada é desenvolvimento agrícola ou agropecuário. Nessa perspectiva, estar-se-ia referindo exclusivamente às condições da produção agrícola e/ou agropecuária, basicamente no sentido produtivo, econômico e quantitativo. Outra expressão correlata é desenvolvimento agrário, que já estuda além das mudanças econômicas, também as mudanças sociais e políticas. A análise passa a se centrar também nas instituições, nas políticas do período, nas disputas entre classes, nas condições de acesso e uso da terra, nos conflitos sociais, nos mercados.

Ainda na interpretação de Navarro (2001), surge a terceira expressão que é exatamente o desenvolvimento rural e para o autor se diferencia das anteriores na medida em que prevê uma ação articulada que induz (ou pretende induzir) mudanças em um determinado ambiente rural. Nessa perspectiva, o Estado apresenta o desenvolvimento em uma estratégia pré-estabelecida, com metas definidas, metodologias de implementação, lógica operacional e demais características específicas de projetos e ações governamentais.

Na verdade, não há nada de diferente, pois mudando o nome não irá mudar o enfoque de uma política voltada ao mercado, até pelo contrário, pois há aí, ao que se demonstra uma maior interferência do Estado com estratégias já estabelecidas de forma homogênea.

Assim, analisando o desenvolvimento rural, observa-se que as ações têm variado ao longo do tempo, porém nenhuma deixa de destacar como prioridade a melhoria do bem-estar das populações rurais como objetivo final desse desenvolvimento. As diferenças surgem nas estratégias escolhidas, na hierarquização das prioridades e nas ênfases metodológicas (NAVARRO, 2001).

O desenvolvimento rural no Brasil, bem como em outros países, correspondem e seguem receitas que reproduzem com pequenas variações os modelos aceitos e impostos pelos órgãos de controle internacional, tais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário

Internacional (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006b). Assim, aparentemente o que ocorre é uma manobra feita através de um discurso que tenta passar uma ideia de um modelo desenvolvimentista para o meio rural, traduzindo em termos de necessidades humanas que se acham universais.

A noção de desenvolvimento rural foi moldada pelo ímpeto modernizante. No Brasil, nos anos 1970, sob a condução dos governos militares, um conjunto de programas foi implementado nas regiões mais pobres. O objetivo era uma transformação social e econômica com a consequente melhoria do bem-estar das populações rurais dessa regiões. Isso era entendido como um resultado natural do processo de mudança produtiva na agricultura (NAVARRO, 2001).

Para Montenegro Gómez (2006b) o meio rural brasileiro é um duplo candidato ao desenvolvimento: por ser brasileiro e por ser meio rural. Explica que por ser brasileiro é considerado subdesenvolvido na forma que demonstra os setores produtivos, sua organização social e até sua cultura. Por ser meio rural, seja nos países desenvolvidos, seja nos subdesenvolvidos, sempre aparece como o “parente pobre” do meio urbano.

Nos últimos anos, vem-se firmando outra visão sobre o meio rural, construída e difundida na escala global e que, no Brasil, vem conseguindo visibilidade sob os auspícios de políticos, técnicos e acadêmicos dedicados a propor opções para solucionar os impasses do meio rural como lugar de oportunidades. O meio rural passa a ser um lugar carregado de potencialidades, as quais, devidamente articuladas, lhe permitiriam atingir estágios mais elevados de desenvolvimento (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006b).

Navarro (2001) observa que apesar dessas possibilidades para o meio rural, olhando para essa nova política territorial, há um conjunto de limites que condenariam qualquer expectativa de desenvolvimento territorial, devido, principalmente, à abertura comercial e o acirramento concorrencial derivado da globalização. Fala ainda que, como resultado, existe uma manobra dos Estados nacionais para programas de desenvolvimento rural que mantenham alguma autonomia própria, o que tem sido reduzido com o passar dos anos.

Por outro lado, Navarro (2001), aponta ainda que está havendo uma redução na capacidade de intervenção do Estado, principalmente porque não há mais um Estado capaz de comandar uma forte intervenção no campo, restringindo assim, as chances de propor uma efetiva política de desenvolvimento rural.

Em ambos os casos,

o termo de comparação é um desenvolvimento baseado na colonização do social pelo econômico, universalizando comportamentos ocidentais alicerçados na lógica de mercado e na reprodução e acumulação do capital, como nas estratégias de controle que permitam um governo do social capaz de garantir a reprodução do sistema socioeconômico vigente. (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006b, p. 32).

No tocante ao avanço do desenvolvimento rural nos últimos anos, Escobar (2000) diz que em sua primeira fase de implementação, durante os anos 1970 e 1980, o desenvolvimento rural incluía medidas para aumentar o cultivo de produtos alimentícios por pequenos produtores através do fornecimento de crédito, assistência técnica e infra-estrutura básica. O Banco Mundial tinha em sua visão o desenvolvimento rural de forma integrada e que ditavam as políticas de organização como uma estratégia destinada a criar melhores condições de vida, econômicas e sociais, para um grupo específico de pessoas: os pobres das áreas rurais.

A proposta de desenvolvimento rural que aparece nos últimos anos, mais precisamente a partir de 1995, no início do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, e também no segundo, estava fortemente direcionada pelas orientações do Banco Mundial, que são seguidas fielmente, e que preconizava principalmente os mecanismos do mercado.

Com relação às indicações do Banco Mundial pode-se observar que

o desenvolvimento rural no Brasil, entre 1995 e 2005, não é uma evolução natural das ideias desenvolvimentistas ou do devir do sistema social e sim está condicionado ao momento histórico. A forma em que o governo de Fernando Henrique Cardoso adota todas as indicações do Banco Mundial, exceto a implementação de uma política de alívio (ou combate) à pobreza, revela uma conjuntura histórica determinada, em que se utiliza o desenvolvimento rural para a integração do pequeno produtor no mercado e para combater os movimentos sociais. (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006b, p. 149).

A agricultura familiar passa a ser a nova via para o desenvolvimento rural, e “nasce” para reforçar um desenvolvimento rural capitalista. O Banco Mundial passa a incentivar a agricultura familiar através de suas políticas de desenvolvimento capitalista. Essa categoria da agricultura familiar desconsidera as múltiplas dimensões que a agricultura da base familiar realmente mostra (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006b).

Assim, em 1996 é criado o PRONAF, que foi assumido como uma proposta de desenvolvimento ao meio rural brasileiro. Em termos de linha de financiamento, foi a criação do PRONAF infra-estrutura e serviços, considerado uma política pública descentralizada.

No discurso do Banco Mundial sobre desenvolvimento rural, é apresentada a vida rural de tal maneira, que qualquer suspeita de mediação e da história que inevitavelmente estão inseridas nessa construção é excluída da consciência de seus economistas e de muitos de seus atores mais importantes (ESCOBAR, 2000).

Escobar (2000) ainda cita que para o Banco Mundial, o desenvolvimento rural é uma estratégia destinada a criar melhores condições de vida, econômicas e sociais, para um grupo específico de pessoas, quais sejam, os pobres das áreas rurais, que buscam nessas áreas seus meios de subsistência. O autor enfatiza ainda que para o Banco Mundial, o desenvolvimento rural é claramente destinado a aumentar a produção e incrementar a produtividade, numa transição de um isolamento tradicional para a integração na economia nacional.

Assim, as vidas pessoais acabam por ser menosprezadas por profissionais e instituições, pois muitas das realidades locais acabam por ser determinadas por essas práticas institucionais externas que reduzem a vida das pessoas a uma única característica e fazem dessas pessoas um caso a ser tratado ou modificado.

Graziano da Silva (2001) diz que as ações voltadas exclusivamente para o desenvolvimento agrícola, apesar da invejável modernização da base tecnoprodutiva em algumas regiões do Centro-Sul do país, não se fizeram acompanhar pelo tão esperado desenvolvimento rural.

Para o autor, uma das principais razões para tanto foi a de privilegiar as dimensões tecnológicas e econômicas do processo de desenvolvimento rural, relegando a um segundo plano as mudanças sociais e políticas. Com a globalização, as disparidades hoje existentes tendem a se acentuar mais ainda.

Os especialistas identificam duas possibilidades de resultado para o desenvolvimento rural: a) o pequeno produtor será capaz de utilizar a tecnologia no processo produtivo, o que o transformará num empresário agrícola; b) o pequeno produtor não está preparado para assumir tal nível de competitividade e nesse caso será excluído do mercado e até mesmo da produção. Em outras palavras: “produzir (para o mercado) ou morrer” (ESCOBAR, 2000).

Montenegro Gómez (2006a, p. 5) diz que

propostas de desenvolvimento rural integrado prestam um serviço essencial de manter a ordem social no campo, disciplinando a massa de pequenos produtores por meio do mercado e combatendo com a marginalização outras propostas de organização social realmente alternativas.

As ações centradas em torno da agricultura familiar têm reforçado a tendência de reivindicar novos padrões de desenvolvimento rural, dentre esses padrões está a proposta de alguns mecanismos de ação que incluam alternativas voltados aos territórios rurais.

Sendo esta uma política voltada para os Territórios Rurais, torna-se necessário fazer uma discussão do conceito de território apresentado na Geografia e na política pública implementada pelo MDA.

1.4 O TERRITÓRIO COMO FATOR DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA, SOCIAL E CULTURAL

Território é um conceito que possui grande tradição em muitas ciências. Na Geografia é um conceito central e de muita discussão. Para tanto é preciso entender primeiramente o significado do termo.

Desde a origem, o território nasce com uma dupla conotação, material e simbólica, pois etimologicamente aparece tão próximo de *terra-territorium* quanto de *terreo-territor* (terror, aterrorizar), ou seja, tem a ver com dominação (jurídico-política) da terra e com a inspiração do terror, do medo – especialmente para aqueles que, com esta dominação, ficam alijados da terra, ou no “territorium” são impedidos de entrar. Ao mesmo tempo, por outro lado, podemos dizer que, para aqueles que têm o privilégio de plenamente usufruí-lo, o território pode inspirar a identificação (positiva) e a efetiva “apropriação”. (HAESBAERT, 2002, p. 20).

Souza (1995) entende o território como “um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”. Para o autor, não há poder sem base territorial, uma vez que esse é o fundamento do acesso às fontes do poder: dos recursos naturais e da população às identidades politicamente legitimatórias territorialmente referenciadas.

Para Haesbaert (2007) território também tem a ver com poder, mas não apenas ao tradicional poder político, ele diz respeito tanto ao poder no sentido mais explícito, de dominação, quanto ao poder no sentido mais implícito ou simbólico, de apropriação.

Para haver território é preciso ter sociedade, em virtude de que os territórios são caracterizados primordialmente pelas relações sociais projetadas no espaço, e não meramente por espaços concretos. A questão central para a compreensão do território seria: “quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço?” (SOUZA, 1995, p. 79).

Tanto Souza (1995) como Haesbaert (2002) ressaltam que o território não é apenas a expressão do espaço social construído em que ocorre a produção e interação humana, mas é também um campo de forças onde atuam e operam as relações de poder e dominação.

Schneider (2004) ressalta que com referência ao poder, a capacidade de articulação dos territórios está intrinsecamente relacionada ao seu caráter transcendente, o que faz do território uma arena de disputas de visões de mundo, interesses de atores e alianças políticas visando o exercício do poder através da dominação. Aponta também que o território estaria relacionado com a apropriação e dominação que os indivíduos fazem do espaço onde transcorre a sociabilidade. Para ele o território seria

uma unidade de referência, um nível de operação e agregação adequado para operar o planejamento de ações governamentais e políticas públicas que promovam mudanças e transformações múltiplas no espaço social. Esta definição conferiria utilidade normativa e prática ao território, passando-se a entendê-lo como a unidade de referência para a implementação e gestão das ações intervencionistas. (SCHNEIDER, 2004, p. 110).

As relações de poder passam pela atuação de grupos, classes e instituições, seja dos atores individuais e coletivos, públicos e privados, que atuam a partir de heranças culturais, políticas e econômicas relativas a uma determinada região – como um território (CUNHA, 2000).

A contribuição de Abramovay sobre o território parece aproximar-se destas definições ao afirmar que

territórios podem ser definidos como lugares de interação entre sociedades humanas e ecossistemas. Território é a maneira como uma determinada sociedade se organiza em sua relação com a natureza. Esta organização supõe formas de coordenação entre organizações sociais, atores econômicos e representantes políticos necessariamente específicas e com uma história própria a cada lugar. No meio rural a noção de território adquire uma dupla importância: em primeiro lugar, ela convida a reflexão sobre o desenvolvimento a voltar-se a um conjunto variado de protagonistas e a superar assim um âmbito estritamente setorial. A diversificação das economias rurais é, portanto, o resultado mais importante do desenvolvimento territorial em áreas não densamente povoadas. Além disso, a noção de território, no meio rural, chama a atenção ao fato de que o processo de desenvolvimento depende fundamentalmente da maneira como cada localidade vai relacionar-se com os ecossistemas em que vive. (ABRAMOVAY apud SCHNEIDER, 2004, p. 108).

Para o autor o território é mais que simples base física para as relações entre os indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa que vão além de seus atributos naturais. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades.

Assim, o conceito de território pode significar também espaços sociais abrangendo as condições culturais, políticas, econômicas e históricas, que são as relações sociais.

O MDA também buscou uma definição para a implementação de sua política de desenvolvimento territorial, e a utiliza de maneira operacional para o território, que é entendido como

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (MDA, 2005b, p. 28).

Quanto se trata de território rural o MDA usa o seguinte conceito:

São os territórios onde os critérios multidimensionais que os caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial, apresentam, explícita ou implicitamente, a predominância de elementos “rurais”. Nestes territórios incluem-se os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados. (MDA, 2005b, p. 28).

Schneider (2004) alerta para que com esse novo enfoque territorial, não se deve deixar de lado o fato que os territórios não são ilhas, pois se situam em meio a um contexto nacional e internacional que possui uma dinâmica social, econômica, cultural, política, ou de outra natureza, que é sistêmica e que influencia, pressiona e delimita os espaços de ação dos agentes.

O território apesar de ser considerado um centro de articulações e mediações, com certa heterogeneidade, não seria, portanto autônomo e tampouco inteiramente dependente do exterior, mas o resultado concreto e material do processo de articulação e mediação.

Também Reis (2005) é contundente ao afirmar que territórios não são, evidentemente, paisagens: são atores, interações, poderes, capacidade e iniciativas – condição própria e lugar específico nas ordens e nas desordens sociais.

Por isso, o território precisa ser analisado de acordo com as relações dos indivíduos que ocupam esse espaço, sejam elas de ordem política, social ou de poder, sabendo que a ocupação desse espaço gera conflitos.

Com relação a ocupação do território, Souza (1995, p. 84) diz que

a ocupação do território é vista como algo gerador de raízes e identidade: um grupo não pode mais ser compreendido sem o seu território, no sentido de que a identidade sócio-cultural das pessoas estaria inarredavelmente ligada aos atributos do espaço concreto (natureza, patrimônio arquitetônico, “paisagem”). E mais: os limites do território não seriam, é bem verdade, imutáveis – pois as fronteiras podem ser comumente alteradas pela força bruta -, mas cada espaço seria, enquanto território, território durante todo o tempo, pois apenas a durabilidade poderia, é claro, ser geradora de identidade sócio-espacial, identidade na verdade não apenas com o espaço físico, concreto, mas com o território e, por tabela, com o poder controlador desse território.

As comunidades em geral possuem um *locus* territorial, uma organização social ou sistema social, onde emerge uma cultura e onde existe plena valorização do econômico.

Nos territórios rurais ocorrem dialéticas evolutivas específicas, marcadas pela cultura, pelo jogo do poder e pelos valores e interesses dos diversos segmentos e atores sociais, numa contínua dança de inter-relações e interações com a natureza. Os atores locais atuam condicionados por forças ou sistemas mais amplos, criando vínculos de dependência e interdependência (JARA, 2003).

Montenegro Gómez (2006b) em seu trabalho diz que houve um reducionismo do território, pois na elaboração da política pública para o meio rural, toma-o como simples depositário da intervenção, como receptor de uma ação mais bem direcionada. Mero receptor, porque o território definido a partir da densidade demográfica não é um território carregado de interações homem-meio, porque perde a miríade de relações entre a sociedade e a natureza, não considera que esse território está no cerne da dinâmica social.

No mesmo trabalho, o autor argumenta que existe outra dimensão que se perde nessa consideração normativa do território, que é o conflito, pois o território está relacionado com disputa pelo espaço, com interesses conflitantes, com as aspirações de outro grupo ou indivíduo envolvido.

O autor consegue muito bem esclarecer seu ponto de vista quando afirma que

o território do desenvolvimento rural aplaina os conflitos entre grupos, entre classes, substituindo-os por uma suposta comunhão de interesses, que tem no desafio do desenvolvimento seu principal elemento aglutinador. (...) Essa é a utopia reificada do desenvolvimento territorial: uma sociedade afinada com seu território, sem conflitos essenciais entre os grupos que o formam, que se proponha dotar esse território de qualidades insuperáveis, para concorrer no mercado (local, nacional ou internacional) com outros territórios. (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006b, p. 107).

Assim, o que poderia ser um aprofundamento através de conflitos, de debates, de antagonismos, da procura por alternativas, passam a ser ignorados por um objetivo que se acha superior a tudo isso, que é a procura desenfreada pelo desenvolvimento do território. Para Montenegro Gómez (2006b) isso é um mascaramento de reprodução e acumulação de capital que se configura numa estratégia de controle social

Para Reis (2005), “não há interpelação sobre o território desligada de uma interpelação sobre a forma como funcionam, de um ponto de vista socioeconômico, os sistemas e as dinâmicas coletivas.” Ou seja, ocorre uma interdependência entre o funcionamento do território com a questão socioeconômica do mesmo. O autor defende também, que os territórios não são evidentemente paisagens, são atores, interações, poderes, capacidades e iniciativas.

No mesmo sentido, Santos (1999), afirma que na gestão do território, a sua regulação é cada vez menos possível pelas instâncias ditas políticas e passam a ser exercidas pelas instâncias econômicas. O autor declara que a ideia de território usado pode ser mais adequada à noção de um território em mudança, de um território em processo.

Abramovay (2000b) afirma que

a ideia central é que o território, mais que simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais, dos custos de transportes e de comunicações. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico.

Pode ser percebido que existe um grande esforço por parte do MDA para tentar mostrar o território rural carregado de qualidades sociais e culturais, ou seja, um território com uma dimensão ampla, até mesmo com uma relação de identidade. Nota-se, porém o contrário, pois esse modelo de territórios rurais com vistas ao desenvolvimento da agricultura familiar mostra claramente o objetivo mercadológico.

A abordagem econômica do território envolve um jogo de forças no qual o poder, seja exercido pelo Estado ou por empresas, não ignora assim a natureza enquanto recurso. Essa concepção, que privilegia a dimensão econômica do território, representa a assimilação de uma perspectiva capitalista (FAJARDO, 2005).

É preciso ressaltar que alguns autores demonstram a importância cultural do território, tal como Wanderley (2000), que apresenta a cultura como um fator indissociável de um sentimento de pertencimento no território. Por isso, insiste que o agir humano se mostra na identidade com o lugar em que vive, criando uma relação com o território.

Outros como Schneider (2004), apresentam uma visão da questão social do território, citando que o território não é um espaço físico objetivamente existente, mas uma construção social, um conjunto de relações sociais que se originam e se expressam em uma identidade e em um sentimento de pertencimento compartilhado por agentes públicos e privados.

A emergência da abordagem territorial do desenvolvimento rural pressupõe que o nível adequado de tratamento analítico e conceitual dos problemas concretos deva ser o espaço de ação em que transcorrem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais. Esse espaço é construído a partir da ação entre os indivíduos e o ambiente ou contexto objetivo em que estão inseridos. Portanto, o conteúdo desse espaço é entendido como o território. (SCHNEIDER, 2004, p. 99).

Da mesma forma, nos territórios rurais, a cultura como mecanismo cumulativo e adaptativo sofre mudanças. Traços se perdem, outros se adicionam em grande velocidade nas diferentes sociedades. As mudanças acarretam normalmente resistências, visto que os processos de vida cultural estão ligados entre si e a alteração mínima pode transformar a consciência social.

Para Oliveira (2006), a identidade cultural é um sistema de representação das relações entre os indivíduos e grupos. Para a autora, isso envolve o compartilhamento de patrimônios comuns, como língua, religião, artes, esportes, trabalho, festas, entre outros. Por outro lado, ressalta que a defesa da preservação de identidades rígidas colide com valores tidos como universais e estabelecidos que ferem a dignidade humana.

Como a identidade resulta de uma construção social e faz parte de uma complexidade do social, não se pode reduzir cada identidade cultural a uma definição simples. Isso seria não levar em conta a heterogeneidade de cada grupo social. Além do mais, a identidade cultural está sempre em movimento.

Apesar disso, a ausência de um conjunto de valores aceitos e o aparecimento de outra cultura, ou a miscigenação de culturas, pode conduzir a dissolução das comunidades tradicionais com uma crise das relações sociais.

Segundo Wanderley (2000), o território deve ser percebido como um espaço de vida de uma sociedade, com uma história, uma dinâmica social interna e integração com o conjunto da sociedade na qual está inserida. Nesse caso quando o território é analisado sob a ótica da identidade cultural, esse deve ser percebido como uma inscrição espacial da memória coletiva e como uma referência identitária forte.

Para os indivíduos que ocupam um determinado território, esse se inscreve sob a forma de marcos, tais como lugares, trajetos, símbolos, estrutura fundiária e equipamentos coletivos (WANDERLEY, 2000). O território aparece assim como o receptáculo da memória coletiva dos indivíduos, das famílias, das organizações e das comunidades.

O território do desenvolvimento territorial rural seria, um território que se entende como instrumento base para a elaboração e implementação de políticas públicas. O planejamento territorial demandaria então, categorias ágeis e funcionais, para promover o desenvolvimento rural (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006b).

Evidenciam-se assim, propostas para o meio rural a partir de um enfoque de desenvolvimento territorial que acaba por reproduzir certos valores já saturados e que na prática não demonstram grandes resultados. Observa-se, porém, que por mais parques que sejam esses resultados, tornam-se válidos na medida em que os atores sociais sintam-se de alguma maneira um pouco mais satisfeitos.

Ao se realizar esta crítica ao desenvolvimento, acredita-se sim que tal como o mesmo é “vendido”, não trouxe benefícios aos territórios rurais, porém deixa-se claro que alguma forma de desenvolvimento que privilegie as pessoas e suas respectivas sociedades é exequível, porém precisa ser moldado de acordo com as particularidades locais.

Após evidenciar a discussão conceitual que a Geografia tem feito sobre o tema território, é preciso fazer uma breve discussão de que apesar da mudança de enfoque do processo desenvolvimentista de setorial para uma abordagem territorial, o que se observa são continuidades de um modelo que acaba por causar senão mais, a mesma pobreza para o meio rural.

2 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

O objetivo deste capítulo é apresentar a política pública de desenvolvimento rural do MDA. Como é uma política governamental, é preciso fazer uma análise que leve em consideração os principais aspectos da visão pública para essa política.

Na primeira parte, faz-se um breve histórico da abordagem territorial nascida na Europa relativa a essa visão territorial, como os casos citados da Terceira Itália e do Programa *Leader*. É apresentada também a questão das principais recomendações do Banco Mundial para o desenvolvimento rural com o enfoque principal na agricultura familiar. Assim, analisam-se em seguida as propostas do MDA com vistas ao desenvolvimento territorial, ou seja, os principais objetivos do MDA numa análise dos principais documentos que os referenciam.

Sendo a política pública aqui trabalhada voltada a agricultura familiar traça-se um perfil das principais características desse segmento majoritário e também heterogêneo da agricultura.

No último item é destacada a questão da mudança de enfoque do setorial para o territorial, ou seja, de um atendimento a nível local, por município, para uma visão de aglutinação de municípios para a tentativa de desenvolvimento a nível territorial. Desta maneira, procura-se analisar os desdobramentos dessa mudança e os principais reflexos do enfrentamento dessa política.

2.1 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO MDA

As políticas de intervenção para o meio rural foram sempre setoriais dando conta apenas parcialmente dos problemas e potencialidades dos locais com os quais tratava. Para compensar tais limitações criaram-se programas integrados, conforme política territorial nascida na Europa.

Segundo Guanzirolli (2006), as políticas agrícolas da Comunidade Europeia apresentaram uma alteração no caráter produtivista, estando cada vez mais condicionadas pelos aspectos de sustentabilidade e multifuncionalidade da agricultura. O autor reforça que a

experiência da Terceira Itália¹ tinha se tornado uma referência para a formulação e implantação de estratégias de desenvolvimento territorial em muitos lugares do mundo.

Para Montenegro Gómez (2006b), a Terceira Itália oferece um caminho para o desenvolvimento, com aspectos que servem para o Brasil e para o seu meio rural, servindo como eixo das políticas de desenvolvimento territorial. O autor ressalta que por ser tratar de um modelo que não precisa de grandes capitais, coloca-se como objeto de desejo de muitos propositores de políticas públicas, principalmente para o meio rural, onde a escassez de capitais e a necessidade de criar novos postos de trabalho são urgentes.

Outro programa muito citado na União Europeia é o programa *Leader*, instituído a partir de 1991. É destinado também a territórios rurais em desvantagem socioeconômica, desenvolvendo-se de forma descentralizada.

Pressupõe parcerias e cooperação entre todas as esferas de poder envolvidas, assim como participação ativa de comunidades rurais. Assim, o programa não é setorial, atua no território, as atividades econômicas são reorientadas para maximizar a retenção dos benefícios dentro do local, se focalizam as capacidades e necessidades do povo da localidade, dando ênfase à participação dos atores locais nas decisões. (GUANZIROLI, 2006, p. 6-7).

Abramovay (2005) ressalta que no programa *Leader*, quem define os territórios são os próprios grupos de ação local e não o governo. Cita que essa definição se apoia em uma rede política composta por diversas agências governamentais, pelo setor privado, por sindicatos, por ONG's e forças sindicais ligadas à arte, à cultura, além dos eleitos locais.

Os projetos no programa *Leader* são submetidos às agências públicas e são aprovados de maneira competitiva e em função de sua qualidade (ABRAMOVAY, 2005).

Na Europa existe uma tradição de locais com identidade cultural e histórica muito forte, com políticas tendendo a fortalecer os territórios. No Brasil se verifica uma impossibilidade de tratar o país e mesmo as diversas regiões de forma homogênea, principalmente onde as políticas são centralizadas na União sem a capacidade de surtir os

¹ A chamada Terceira Itália é um exemplo recorrente em todos os trabalhos relacionados ao desenvolvimento regional e colaboração entre micro e pequenas empresas. A partir da década de 1970, quando as grandes empresas passaram a diminuir sua produção e demitir empregados, as pequenas empresas italianas começaram a desempenhar um papel fundamental para o desenvolvimento e geração de renda (AMATO NETO, 2000). Como resultado do aprofundamento de relações e colaboração empresarial, entre 1970 e 1981 a Terceira Itália conseguiu sair de uma posição desfavorável e ultrapassar o consumo per capita do norte industrializado. Amato Neto (2000) destaca que esse tipo de organização industrial trouxe uma grande flexibilidade e maior capacidade inovadora às regiões envolvidas e à Itália como um todo, tornando-a mais competitiva e ajustada ao novo padrão concorrencial.

efeitos esperados por serem insensíveis às particularidades locais e por pretender sujeitar a matriz social local aos interesses nacionais (GUANZIROLI, 2006).

Schneider (2004) diz que essas ideias de desenvolvimento rural foram importadas para o Brasil, demonstrando claramente uma orientação para o enfoque territorial. Além disso, a agricultura familiar que está atrelada ao debate do território passa a ser a prioridade de atendimento.

Montenegro Gómez (2006b) ressalta que o Banco Mundial, a partir de 1994, recomenda que diante de algumas distorções criadas até aquele momento, seria necessária uma mudança no enfoque, colocando num primeiro plano o mercado e a promoção da figura da agricultura familiar, ou seja, o desenvolvimento no meio rural se assentaria na promoção de uma agricultura familiar empresarial integrada ao mercado.

Ainda com relação ao apoio a agricultura familiar existe um recorte espacial utilizado nas políticas públicas governamentais. Segundo o IPARDES (2007, p. 7),

a escala territorial foi introduzida nas políticas públicas pelo Ministério da Integração Nacional e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Ressalte-se que o MDA vinculou a sua política de crédito rural, notadamente o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), à organização territorial, ação respaldada inclusive com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). No Estado do Paraná, essa ação legitimou e/ou estimulou a organização de municípios em territórios.

Diante desta discussão em torno desse enfoque territorial, observa-se que do ponto de vista das políticas públicas, pode-se dizer que nas últimas três décadas as intervenções referentes ao meio rural sempre foram setoriais, dando conta parcialmente dos problemas e potencialidades dos territórios com os quais tratava, onde vigoraram políticas públicas de atendimento individualizado, ou seja, o atendimento era feito diretamente aos municípios, cujo exemplo claro, é o que já foi citado, que é o caso do PRONAF.

Os territórios rurais definidos pelo MDA são aqueles que se identificam dentro de microrregiões geográficas, que apresentam densidade demográfica menor que 80 hab./km² e população média por município de até 50 mil habitantes; que tenham concentração de agricultores familiares; que tenham ordenamento na densidade e atividade de capital social existente nos territórios rurais, a convergência de interesses institucionais e de participação da sociedade civil e governos estaduais, a existência de áreas prioritárias de ação do Governo Federal nos Estados e incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento de

caráter regional. Outro aspecto importante foi estabelecer referências que permitissem chegar às regiões mais necessitadas e valorizar iniciativas já em curso visando aumentar a eficácia dos recursos investidos (MDA, 2007a).

Quando se fala na política pública de caráter territorial para a agricultura familiar, é importante ressaltar que conforme já descrito, essa política é destinada aos municípios que possuem certa concentração de agricultores familiares. Porém, para o MDA (2007a), outras prerrogativas além daquelas descritas no parágrafo anterior deveriam ser valorizadas, tais como a relação com os recursos naturais e os ecossistemas, a produção de conhecimentos e saberes, o patrimônio cultural, a organização social e as inter-relações existentes entre o rural e o urbano e entre as atividades agrícolas e não-agrícolas.

Segundo o Novo Retrato da Agricultura Familiar (INCRA/FAO, 2000), a agricultura familiar pode ser definida a partir de três características centrais:

- a) A gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados são feito por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento;
- b) A maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família;
- c) A propriedade dos meios de produção pertence à família, e é em seu interior que se realiza a sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva.

Também para Abramovay (1992), a utilização do termo agricultura familiar apresenta diferentes interpretações e definições sobre o seu significado e amplitude. Para o autor, o importante é que três atributos básicos estão presentes em todas essas definições: gestão, propriedade e trabalho familiares.

Da mesma forma, para Brose (1999), a agricultura familiar representa um modelo produtivo muito peculiar, pois o produtor familiar é um personagem híbrido, que acumula uma tríplice identidade composta por proprietário fundiário, empresário privado e trabalhador. Denardi (2001) diz que um estabelecimento familiar é, ao mesmo tempo, uma unidade de produção e de consumo e uma unidade de produção e reprodução social.

No caso de se fazer um paralelo entre agricultura familiar e desenvolvimento rural, Montenegro Gómez (2006a) diz que a agricultura familiar reforça um desenvolvimento rural capitalista, e que

é interessante observar como essa categoria de agricultura familiar, lapidada nos moldes do desenvolvimento capitalista vai desconsiderar as múltiplas dimensões que a agricultura de base familiar realmente mostra, no campo brasileiro, por exemplo: o problema da luta pela terra diante da extrema

concentração fundiária existente; a agricultura de subsistência a que muitos pequenos produtores se veem impelidos, por falta de política integradora; a existência de formas de vida camponesa relutantes, não tanto *per se*, mas àquelas que as ignoram e até as tentam anular; a existência de movimentos sociais que lutam e resistem aos embates do capitalismo. (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006b, p. 68).

Na verdade esse debate de uma política para a agricultura familiar é antigo, tanto que ficou demonstrado na busca por uma descentralização promovida pela Constituição de 1988, que permitiu que os municípios, antes desprovidos de poderes e recursos, passassem a assumir um papel de destaque no planejamento e na implementação de políticas de desenvolvimento principalmente para a agricultura familiar.

Para Guanzirolli (2006), vários são os fatores que concorrem para que essa descentralização não cumpra suas promessas de promoção do desenvolvimento local. Em primeiro lugar, porque essa descentralização repassou responsabilidades para os municípios, mas não os meios necessários para dar conta deles, em segundo lugar, porque a descentralização por si só não alterou as relações de poder no município e a forma autoritária e clientelista como muitas prefeituras foram ou são governadas.

Assim, foi também, além da descentralização das questões agrárias, com as áreas de saúde e educação, em que os municípios tiveram que assumir grande parte das atribuições que eram do Governo Federal e Estadual.

Como vinha acontecendo com outros setores, a ênfase da época era uma política setorial, onde aparece também a Reforma Agrária como uma das soluções dos problemas que apareciam em torno do quadro fundiário e que requeriam solução imediata. Tratava-se, porém, de dar satisfação para a sociedade.

Por isso, o MDA procura manter o compromisso de implementar uma Reforma Agrária, porém, incorporando a esse programa a abordagem territorial. De acordo o II Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA:

um programa de apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais, com alcance nacional, pressupõe uma decidida alteração do quadro fundiário brasileiro, pois se desconcentrando as terras, também se desconcentrarão as condições de desenvolvimento. (MDA, 2004, p. 9).

Além da política de assentamentos, o PRONAF, criado em 1996, foi assumido como uma proposta de desenvolvimento do meio rural brasileiro. Proposta esta que atendia às

necessidades de cada município, ou seja, o próprio município solicitava recursos que julgasse necessários ao Governo Federal para atender ao seu meio rural.

Para Guanzirolli (2006), o centro dinâmico do debate no final do milênio rondava em torno da reforma agrária e a agricultura familiar e em como solucionar os problemas causados por ambas.

Abramovay (2003) apontava para um esgotamento deste modelo de intervenção de caráter setorial e para a necessidade de sua substituição por uma ação pública cada vez menos homogênea, que leve em conta as características das diferentes regiões.

O próprio PRONAF apresentou mais tarde uma inovação, com a criação do PRONAF infra-estrutura e serviços, considerado como uma importante inovação de construção de políticas públicas descentralizadas, baseadas numa abordagem que leva em consideração necessidades territoriais e não mais setoriais e que obriga os municípios a se organizar para poder se candidatar a infra-estrutura coletiva.

Algumas organizações internacionais e projetos de cooperação técnica vinham em meados dos anos 1990 desenvolvendo atividades com o conceito de território. O Governo Federal também passou a atender em alguns Ministérios nessa mesma perspectiva. Além do MDA, se observa o Ministério da Integração Nacional, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Ciência e Tecnologia, dentre outros, que também têm políticas voltadas ao atendimento regional.

Os Territórios Rurais são formados através da união de municípios com forte perfil rural, geralmente contínuos e de preferência pertencentes a um mesmo Estado da federação. Até o mês de maio de 2009 existiam 164 Territórios Rurais no país (Figura 1) pertencentes a esta política pública denominada PRONAT com o objetivo de se fortalecer o desenvolvimento territorial nas propriedades de agricultura familiar. No Estado do Paraná, até a mesma data existiam 7 Territórios Rurais (Figura 2). Os mapas dos territórios rurais apresentados são trazidos para se ter uma perspectiva geral de sua distribuição no país.

Assim, em outubro de 2003, o MDA elabora um texto intitulado: *Referências para o desenvolvimento territorial sustentável*, que expõe a importância que o território tem para o desenvolvimento e ainda, que um desenvolvimento rural deve ser concebido num quadro territorial, muito mais que setorial. Isso gera posteriormente o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) que articula a política de desenvolvimento territorial.

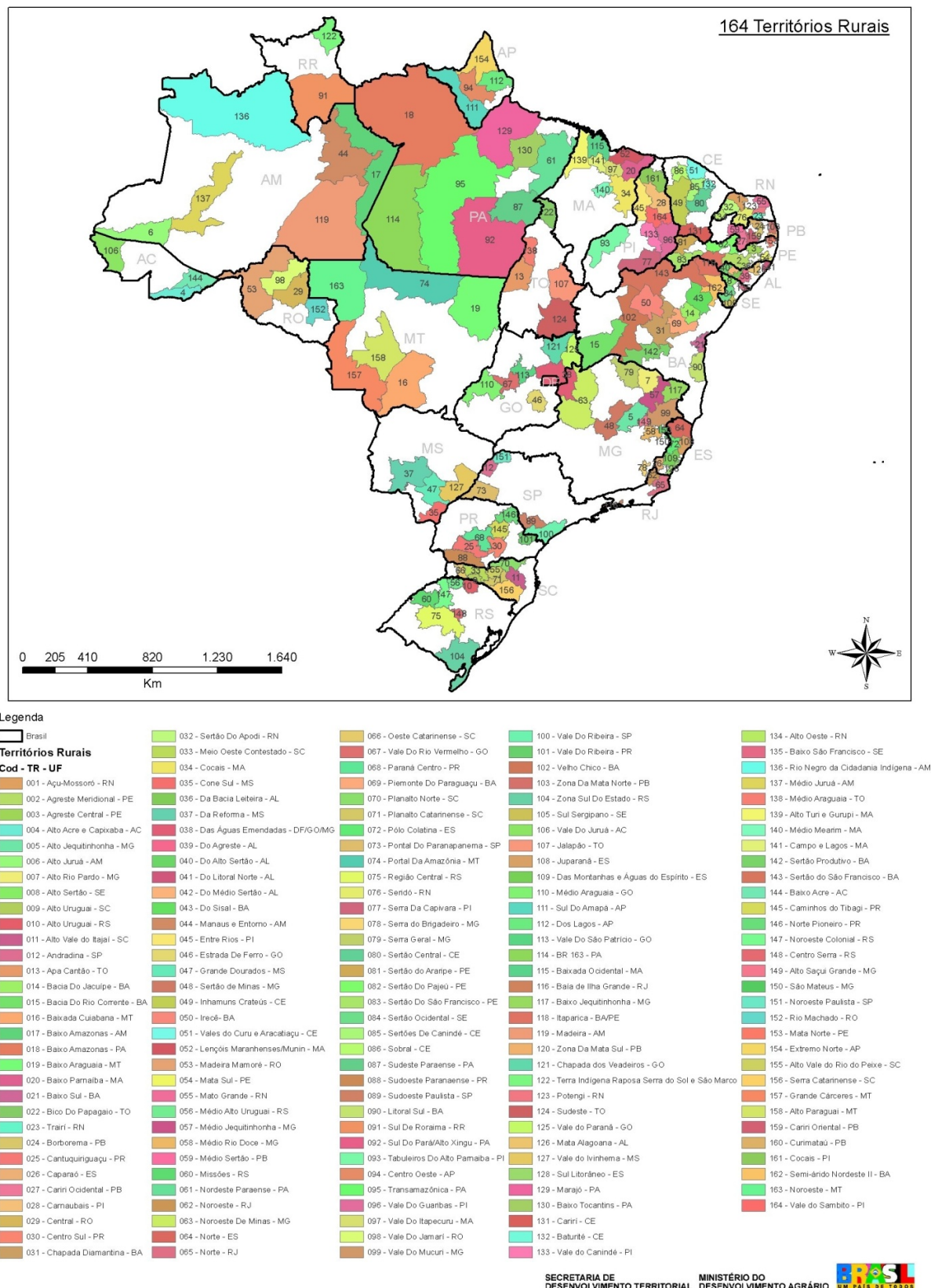


FIGURA 1 – Distribuição dos Territórios Rurais no Brasil em 2009

Fonte: MDA, 2009. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/...>

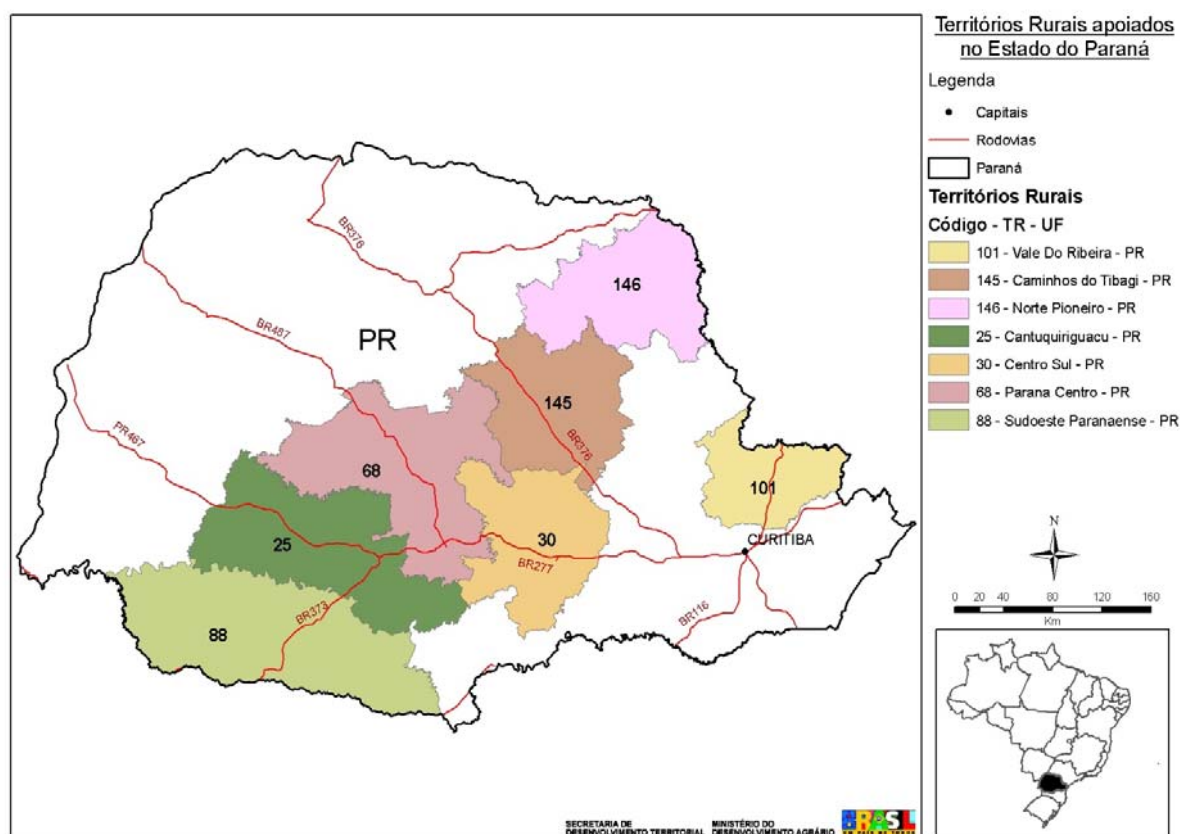


FIGURA 2 – Distribuição dos Territórios Rurais no Estado do Paraná em 2009.

Fonte: MDA, 2009. Disponível em: <http://serv-sdt-1.mda.gov.br/...>

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, por meio do PRONAT, assume a missão oficial, como representação do Estado, de “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas” (MDA, 2005, p. 14).

O MDA trabalha com um programa de apoio aos territórios rurais em várias ações de suporte aos atores locais, visando garantir que ocorram importantes transformações em cada uma das dimensões do desenvolvimento e que elas contribuam decisivamente para sua sustentabilidade.

Segundo o MDA (2005a, p. 7) são três as fases de ações nos Territórios: “- Fase I: sensibilização, mobilização e articulação; - Fase II: gestão e planejamento do desenvolvimento territorial; - Fase III: implementação de projetos específicos e supervisão, acompanhamento e avaliação.”

A SDT promove a organização dos territórios rurais como forma de impulsionar o desenvolvimento rural, e estes são formados por aglutinação de municípios de forte perfil rural, geralmente contínuos e pertencentes a um mesmo Estado da federação.

Segundo Nascimento (2005, p. 235), “a orientação estratégica do Governo Federal direciona esforços para redução da pobreza, o combate à exclusão social e a diminuição das desigualdades sociais e regionais”. Nesse sentido, cabe ao MDA incorporar e implementar novas estratégias e critérios para intervenção pública em prol do desenvolvimento sustentável, dando prioridade aos espaços rurais de maior demanda social.

O desenvolvimento territorial tenta dar conta de questões muito variadas, como combate à pobreza, mercado, identidade, território e capital social, os quais comporiam os objetivos fundamentais da criação dos territórios rurais. Essas questões se alinham com os modelos de desenvolvimento rural implementados na União Europeia.

Para o MDA (2005a) no documento *Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais*, o objetivo geral da estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais é “promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento dos níveis de qualidade de vida da população rural” (op. cit., p. 7).

Neste mesmo documento justifica a opção pela abordagem territorial, tendo em vista quatro principais aspectos: em primeiro porque o rural não se resume ao agrícola; segundo: porque a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento, ao mesmo tempo em que a escala estadual é excessivamente ampla; terceiro: porque na última década e meia tem se acentuado o movimento de descentralização das políticas públicas; e em quarto porque o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições (MDA, 2005a).

No mesmo documento do MDA há uma afirmação que o desenvolvimento dos territórios não é uma ação verticalizada do poder público, mas sim da criação de condições para que os agentes locais se mobilizem em torno de uma visão de futuro, de um diagnóstico de suas potencialidades e constrangimentos, e dos meios para perseguir um projeto próprio de desenvolvimento sustentável.

Espera-se assim, que a perspectiva de desenvolvimento territorial permita a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, que leva em consideração os pontos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais.

Ainda reportando-se ao mesmo documento, espera-se alcançar a geração de riquezas com equidade; o respeito à diversidade; à solidariedade; à justiça social e à inclusão social. Ressalta também que esses valores só poderão ser alcançados se o desenvolvimento não for pensado apenas como sinônimo do crescimento econômico desses territórios.

Além disso, é preciso entender os processos de desenvolvimento como algo que envolve múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira para o futuro de um território. Essas dimensões são as seguintes: econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental (MDA, 2005a).

O texto *Referências para o desenvolvimento territorial sustentável* da Secretaria de Desenvolvimento Territorial apresenta uma orientação de modo a reconhecer a importância da agricultura familiar e do acesso à terra como elementos capazes de enfrentar a raiz da pobreza e da exclusão social do campo, além de garantir a produção de alimentos, a integridade territorial, a preservação da biodiversidade, a conservação de recursos naturais, a valorização da cultura e a multiplicação de oportunidades de inclusão (MDA, 2003).

Esses requisitos ditados pela SDT demonstram que o desenvolvimento a ser conquistado é mais uma vez o desenvolvimento econômico via geração de riquezas através do crescimento econômico.

Nesse sentido, observa-se que o discurso do MDA ressalta a importância do fortalecimento da agricultura familiar para o enfrentamento da pobreza e da exclusão social. Para o MDA (2003, p. 11), os desafios da política de desenvolvimento territorial rural seriam,

(...) reconhecer a importância da agricultura familiar e do acesso à terra como dois elementos capazes de enfrentar a raiz da pobreza e da exclusão social no campo, mas também compreender que uma nova ruralidade está se formando a partir das múltiplas articulações inter-setoriais que ocorrem no meio rural, garantindo a produção de alimentos, a integridade territorial, a preservação da biodiversidade, a conservação dos recursos naturais, a valorização da cultura e a multiplicação de oportunidades de inclusão.

As estratégias de apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais têm as seguintes diretrizes para sua implementação nos territórios aprovados pelo MDA (2005a, p. 12-13):

- Adotar a abordagem territorial como referência conceitual para a promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável;
- Compreender o território como espaço socialmente construído, lugar de manifestação de diversidades culturais e ambientais que expressam limites e potenciais para a promoção do desenvolvimento rural sustentável;

- Entender o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais como um processo que articula de maneira integrada, as dimensões sócio-cultural, político-institucional, econômica e ambiental;
- Valorizar ações que estimulem a participação da diversidade de atores sociais nos processos de elaboração, planejamento, implementação e gestão do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, considerando as dimensões de gênero, etnia, geração e raça;
- Adotar metodologias participativas e mecanismos de planejamento ascendente como estratégias de fortalecimento dos processos de descentralização de políticas públicas, estimulando a autogestão dos territórios;
- Estimular a construção de alianças buscando fortalecer o protagonismo dos agricultores familiares nos processos de gestão social das políticas públicas;
- Atuar em sintonia e sinergia com os vários níveis de governo, com as entidades da sociedade civil e organizações dos movimentos sociais representativos dos diversos segmentos comprometidos com o desenvolvimento rural sustentável centrado na agricultura familiar e na reforma agrária;
- Estimular a articulação entre as demandas sociais e as ofertas das políticas públicas, promovendo instâncias plurais e participativas que viabilizem espaços para discussão, negociação, concentração e compartilhamento do poder decisório, no processo de gestão social;
- Priorizar a redução de desigualdades econômicas e sociais, atuando preferencialmente em espaços de elevada concentração de agricultores familiares assentados da reforma agrária e acampados;
- Incentivar processos de fortalecimento da participação dos diversos atores nas instâncias colegiadas consultivas e deliberativas dos territórios, qualificando os mecanismos de representação e participação direta para a gestão social de políticas públicas;
- Incentivar o desenvolvimento sustentável considerando a importância da dinamização econômica nos territórios rurais, com ênfase na agricultura familiar e na reforma agrária.

Essas diretrizes preveem estratégias de descentralização da gestão dos territórios rurais, com a busca do pleno funcionamento desses espaços para que se possa fortalecer a capacidade de gerir as iniciativas voltadas para o desenvolvimento dos territórios rurais.

O MDA trabalha com uma perspectiva de desenvolvimento em longo prazo, pois considera que o desenvolvimento é, em geral, resultado de sedimentação de processos que ocorrem em dinâmicas de intensidade que são desencadeadas e que se modificam segundo os resultados de cada ciclo e são evidenciados de forma diferente em cada território.

Os resultados que o MDA espera ver alcançados para a implementação dos processos de desenvolvimento dos territórios rurais depende, além de fatores externos às estratégias de apoio levadas adiante pelo MDA e pela SDT, de um conjunto de ações que incidem sobre eixos centrais de intervenção que se constituem em áreas de resultados do programa. Daí a importância de que as ações a serem desencadeadas, organizadas no Plano Territorial de

Desenvolvimento Sustentável devem ser elaboradas em cada local, não ficando restritas a essas estratégias de apoio (NASCIMENTO, 2005).

O Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável deve ser construído através de um plano que organiza as discussões, proposições e resultados a serem alcançados. Seu processo deve transitar pela reflexão crítica sobre os problemas e potencialidades, as fragilidades e oportunidades, procurando objetivar iniciativas na forma de projetos que concretizem o desenvolvimento almejado. Assim, o plano não deve ser caracterizado somente pelo documento que representa, mas sim como um conjunto organizado de proposições e decisões que conformam um acordo territorial e que tem a participação da maioria dos atores locais.

O próprio MDA incentiva os projetos específicos dos territórios e o monitoramento e avaliação das iniciativas como algo primordial para o sucesso econômico e as perspectivas de desenvolvimento dos territórios rurais.

Para o MDA, o território passa a ser visto como uma unidade de referência, um nível de operação e agregação adequado para operar o planejamento das ações governamentais e políticas públicas que promovam mudanças e transformações múltiplas no espaço social. Esta definição daria utilidade normativa e prática de território, passando-se a entendê-lo como a unidade de referência para a implementação e gestão das ações intervencionistas (SCHNEIDER, 2004, p. 110).

Desde 2003 com o PRONAT, o MDA através da SDT promove a organização dos Territórios Rurais como forma de impulsionar o desenvolvimento rural. O PRONAT toma como ponto de partida a heterogeneidade que acumula um território composto de vários municípios, com diferentes atividades produtivas, com diversas potencialidades, com população que apresenta certas características, necessidades e demandas múltiplas.

É preciso concordar que essa política para os Territórios Rurais necessita de uma forma de aglutinação desses municípios, difícil é entender que em muitos dos casos esses municípios não possuem características semelhantes, principalmente no tocante a identidade e a cultura, demonstrando muitas vezes uma heterogeneidade gritante, aparentemente insuperável no sentido de se perceber mudanças ou transformações nesse espaço.

Nesse sentido é necessário fazer uma discussão do conceito de território como unidade de referência para a implantação de uma política pública desenvolvimentista. Neste contexto essa análise conceitual se faz numa perspectiva econômica, social e cultural em busca de um entendimento prático atribuído pela abordagem territorial.

2.2 DO DESENVOLVIMENTO SETORIAL PARA O TERRITORIAL: A POBREZA CONTINUA

Na verdade, há nesses últimos anos, mais especificamente nas últimas duas décadas, mais continuidades que rupturas nas propostas de políticas públicas para o meio rural. Observamos que o modelo de desenvolvimento em que se baseiam as propostas não difere das sugestões que o Banco Mundial fez ao governo brasileiro no início da década de 90 para modificar a política agrária (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006b).

Montenegro Gómez (2006a) diz que se podem observar os vários efeitos negativos provocados historicamente pelas políticas de desenvolvimento que sempre enfatizam o mercado, criando um círculo vicioso que até hoje não está resolvido, onde a pobreza rural faz com que haja implementação de políticas de desenvolvimento de base mercantil, com isso ocorre o aumento da concorrência e em consequência disso, o aumento das desigualdades, gerando assim mais pobreza rural.

O que se observa ao longo dos últimos anos é que as sugestões do Banco Mundial são seguidas à risca pelo governo brasileiro, sempre incluindo propostas de participação, identidade, comunidade, etc., e que continuam atreladas à reprodução do capital. Sendo assim, o país cedeu às sugestões do Banco Mundial também para o meio rural.

Nessa perspectiva de aceitação dos preceitos do Banco Mundial, o Brasil vai difundir o fortalecimento da agricultura familiar e opta por um atendimento a nível territorial. Não há, porém como se imaginar que simplesmente pela mudança de enfoque, ou seja, privilegiando o território em detrimento do local, possa implicar um processo em que se passe a ter um desenvolvimento rural de nova estirpe.

Basicamente, percebe-se uma série de aspectos que já vinham fazendo parte da metodologia do desenvolvimento local. A dimensão territorial além de meramente setorial, incorpora atividades e setores produtivos para além do agrário e a necessidade de fortalecer as articulações institucionais. Porém, não vinham sendo cumpridas satisfatoriamente, devido principalmente pela dificuldade estrutural de levar a cabo essas ações e por pretender que questões como a inovação tecnológica, o gerenciamento empresarial e a confiança sejam questões facilmente apropriadas em todo tipo de comunidades (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006b).

Além do mais, tanto no antigo como no novo enfoque as teorias desenvolvimentistas parecem ser as mesmas, ou seja, atreladas à corrente tradicional que as instituições

internacionais promovem. Sobre isso, Montenegro Gómez (2006b) é contundente ao afirmar que “o desenvolvimento territorial rural parece o que realmente é: uma forma de operacionalizar o desenvolvimento como um novo nome, mas com a mesma essência”.

Quando o autor fala do novo discurso do desenvolvimento territorial rural, lembra que

o desenvolvimento territorial rural, apesar de seu discurso de novidade, de supostamente inaugurar uma nova época de esclarecimento acerca dos problemas de que o meio rural padece e de ter na mão as técnicas e instrumentos que devem trazer a prosperidade para o meio rural, de fato, não constitui nenhuma novidade essencial para reformular a articulação entre mercado, institucionalidade e participação, que vem sendo forjada desde a gênese do desenvolvimento, em finais dos anos 1940: maior e melhor integração no mercado, apoiada num arranjo entre instituições e legitimada por uma participação reificada e limitada ao papel decorativo de ratificar o que se apresenta como “possível” e “necessário”. (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006b, p. 207).

Com isso, poderíamos associar o desenvolvimento rural com base no local com desenvolvimento rural com base no territorial, uma vez que as correntes da teoria do desenvolvimento não avançam na mudança de enfoque, principalmente no tocante ao mercado capitalista.

Montenegro Gómez (2006b) insiste que o desenvolvimento territorial rural evidencia a ênfase no modelo único, a desconsideração de alternativas que não se adaptem à acumulação capitalista, a valoração positiva da construção de uma institucionalidade, que incorporando supostamente todos os interesses, em realidade cria uma falsa imagem de interesse comum e consenso reificado.

Afirma também que apesar das mensagens de mudança, não se produz, em momento nenhum, um questionamento do que significa o desenvolvimento, nem mesmo se aprofunda o que significa o território da denominação.

Outro fator que se mostra nessa busca pelo desenvolvimento territorial é a argumentação de que o primordial para que esse modelo funcione seria a participação dos atores envolvidos, como se somente isso pudesse assegurar a eficiência e a sustentabilidade dessa política pública.

Para Campanhola e Graziano da Silva (2000), no caso do processo participativo num processo de desenvolvimento, é preciso identificar as suas características para poder prever possíveis distorções nos resultados e poder assim corrigi-las. Citam também que apesar de

haver toda uma caracterização sobre o processo participativo, não há garantia de que de fato as ações vão se concretizar.

Nota-se que atualmente existe uma valorização muito grande pela participação nos vários setores da sociedade. Kliksberg (1999) diz que o Banco Mundial mostra evidências de que os projetos que promovem o combate a pobreza e procuram promover o desenvolvimento e que utilizam modelos participativos, apresentam melhores resultados que os projetos que se baseiam em estruturas hierárquicas.

Abramovay (2001) enfatiza que existe muita precariedade da participação social, da mesma forma que ocorre certa submissão a poderes locais dominantes. No caso dos Conselhos Gestores dos Territórios o autor afirma que a existência desses conselhos já se traduz no aumento do círculo social onde acontecem as discussões sobre a utilização de recursos públicos.

Mesmo com toda essa busca pela participação e a sua precariedade, continua-se tentando resolver a questão da pobreza, dos desequilíbrios, das desigualdades, mecanismos de mercado, como se melhorando o funcionamento da participação fosse possível solucionar os problemas do meio rural, mais especificamente com relação à pobreza.

Por outro lado, não se pode deixar de enfatizar que essas iniciativas ainda são muito tímidas para se chegar a grandes avanços no meio rural, porém talvez sejam essas poucas oportunidades que a agricultura familiar vê como uma chance de se conseguir recursos, mesmo que escassos, para esse setor que sempre tem ficado a margem das iniciativas governamentais.

Da mesma forma essa mudança de enfoque com objetivo desenvolvimentista que tenta alavancar uma política territorial em detrimento do setorial, faz com que as continuidades dos modelos sejam remodeladas, porém os resultados não diferem e causam muitas vezes efeitos negativos.

O Território Centro-Sul do Paraná apesar de algumas tentativas nessa busca pelo desenvolvimento, também sente os efeitos de uma política macroeconômica. Isso poderá ser observado ao se analisar os pressupostos que compõem a formação do Território Centro-Sul do Paraná, algumas experiências que antecedem essa formação, bem como a caracterização e análise dos principais indicadores dos municípios, são as principais preocupações do próximo capítulo.

3 A FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO CENTRO-SUL DO PARANÁ

Este capítulo visa resgatar e analisar o processo da criação do Território Centro-Sul do Paraná. A princípio busca-se caracterizar o Território, primeiramente localizando-o espacialmente e abordando suas principais características através de um breve histórico de sua criação. Em seguida se apresentam as principais características através de alguns indicadores dos municípios que compõem o Território.

Depois, se analisa a estrutura fundiária do Território com um breve histórico da ocupação do mesmo e os principais dados correspondentes à situação atual da agricultura familiar, área cultivada e alguns projetos que estão sendo implementados.

São apresentados também alguns indicadores sociais e econômicos, com ênfase sobre as dimensões do desenvolvimento, a estrutura produtiva e econômica, além das atividades econômicas e dos principais aspectos institucionais.

Nesse aspecto dos indicadores econômicos analisa-se esses dados e as principais diferenciações entre os municípios, que apresentam alguns índices semelhantes em algumas situações e dados bem diferenciados em outras.

Por fim, se faz um apanhado geral no tocante a organização do Território. A função do Conselho Gestor, como está organizado, quais seus principais objetivos e as entidades que o compõem. Faz-se também a descrição das principais ações e investimentos realizados no Território através dos recursos do MDA.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DO TERRITÓRIO CENTRO-SUL DO PARANÁ

Para falar da formação do Território Centro-Sul do Paraná houve uma preocupação em se analisar alguns fatores geográficos considerados essenciais para uma melhor compreensão do espaço. Assim, se destaca sua localização, histórico, dinâmica populacional, indicadores sócio-econômicos, estrutura fundiária e produção agrícola para então se discutir a atual organização do Território.

3.1.1 Localização

O Território Centro Sul do Paraná está situado no segundo Planalto Paranaense e abrange uma área de 9.938,38 km², que corresponde a cerca de 5,3% do território estadual. É integrado por 12 municípios, sendo 10 pertencentes a Associação dos Municípios do Centro-Sul do Paraná – AMCESPAR: Fernandes Pinheiro, Guamiranga, Imbituva, Inácio Martins, Irati; Mallet, Prudentópolis, Rebouças, Rio Azul, Teixeira Soares e outros 2 pertencentes a AMCG (Associação dos Municípios dos Campos Gerais): Ipiranga e Ivaí (Figura 3).

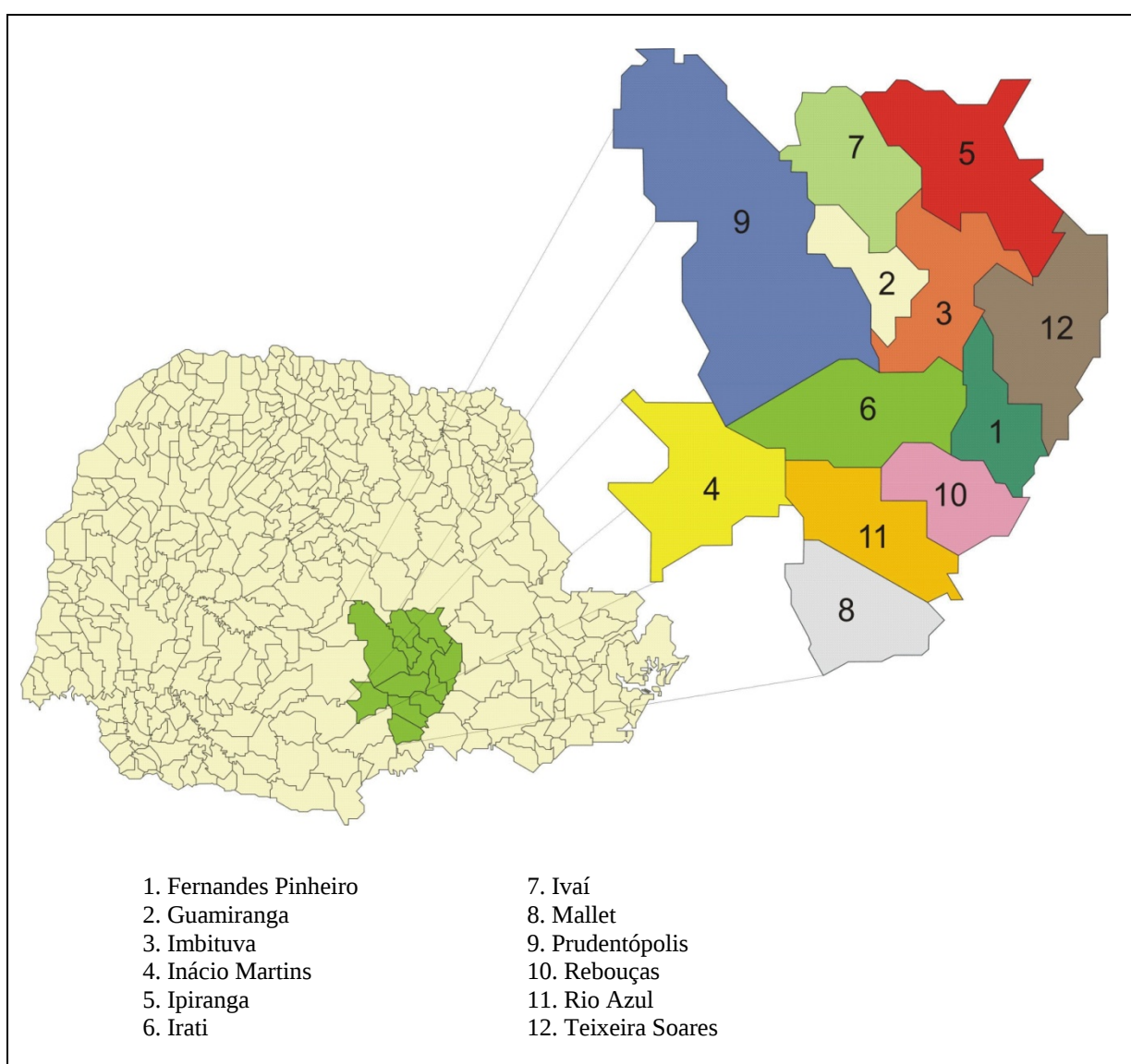


FIGURA 3 – Localização do Território Centro-Sul do Paraná
Fonte: AMCESPAR.

3.1.2 Histórico

Os municípios do Território Centro-Sul possuem uma história de ocupação muito semelhante.

O Território Centro-Sul do Paraná reúne um conjunto de municípios que ocupa parcela da extensa região denominada “Paraná Tradicional”, cuja história de ocupação remonta ao século XVII e atravessa os prolongados ciclos econômicos do ouro, do tropeirismo, da erva-mate e da madeira. A região teve sua história de organização do espaço sempre vinculada a atividades econômicas tradicionais, de cunho extensivo e extrativo, e parte importante do seu povoamento inicial decorreu de incursões militares, de tráfego de tropeiros e de estratégias governamentais de dinamização da navegação no vale médio do Iguaçu, direcionando para a região a instalação de colônias de imigrantes estrangeiros (principalmente poloneses, ucranianos, alemães e russos). Estas, assentadas em pequenas propriedades, dedicaram-se desde logo à extração da erva-mate e à agricultura alimentar, enfrentando dificuldades impostas pela presença de áreas montanhosas e de solos de baixa fertilidade. (IPARDES, 2007, p. 23).

Ainda segundo o IPARDES (2007), a região permaneceu sempre escassamente povoada e apresentando bases econômicas estreitas e de baixo dinamismo, a região teve um tardio processo de integração a outras áreas mais empreendedoras do Estado em função da quase total ausência de vias de comunicação que estimulassem a circulação de mercadorias e fomentassem a produção.

Como a formação histórica dos municípios do Território é semelhante, as características econômicas atuais também são muito parecidas. Isso de alguma forma favoreceu para criar certos laços de identidade, o que provavelmente ajudou na implantação do Território.

Com relação a essa implantação, o processo de discussão em torno da proposta de desenvolvimento rural da região de Irati, iniciou-se no ano de 1996, construindo e capacitando Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

No início do ano de 2003, aprofundou-se a discussão de novos conceitos de desenvolvimento sustentável de abrangência territorial e de gestão social do processo, em seminários municipais, com a mobilização dos conselhos, lideranças e instituições.

A partir dessa mobilização, o Território obteve um primeiro recurso do MDA, que foi aplicado no Projeto “Construção e Implantação do Centro de Formação de Agentes de Desenvolvimento para a Construção da Cidadania no Território Centro-Sul do Paraná”,

embora nesta época não tenha sido oficialmente reconhecido pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar – CEDRAF, o Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF conseguiu alocar o referido recurso.

Em 2005 o Território Centro-Sul do Paraná e o Conselho gestor foram formalmente reconhecidos pelo CEDRAF e também pelo MDA. Na continuidade do processo, novos projetos estão sendo discutidos e elaborados com a comunidade. Segundo o Conselho Gestor do Território, os principais projetos são os seguintes: desenvolvimento da fruticultura, produção agroecológica, plantas medicinais, aromáticas e condimentares, produção de leite, construção do Plano Territorial, consolidação de Centro de Formação de Agentes de Desenvolvimento e o aperfeiçoamento da gestão social pela reorganização das associações e da criação de uma Cooperativa Territorial dos Agricultores Familiares.

Ainda, segundo o Conselho Gestor, o Território Centro-Sul do Paraná tem por missão estabelecer e implementar políticas de superação da pobreza, redução das desigualdades de renda, gênero, geração e etnia garantindo a participação e o controle social da população do Território.

3.1.3 Dinâmica Populacional

Com uma população de 230.504 habitantes, apresenta um grau de urbanização média de aproximadamente 49% e uma densidade populacional média de 22 habitantes por km² (IBGE, 2007). Os municípios apresentam uma grande variação em sua população absoluta, com alguns apresentando aproximadamente 50.000 habitantes, enquanto outros com menos de 10.000 habitantes (Tabela 1).

Entre as décadas de 1970 e 1980, os municípios do Território apresentaram um crescimento populacional discreto. Já nos anos 1990, apesar de todos apresentarem taxas de crescimento populacional positivas, estas foram próximas a zero (IPARDES, 2007).

O componente migratório vem tendo um peso substantivo na conformação do quadro populacional regional. Um dos fatores dessa migração, comum em todas as áreas do Estado, foi a modernização da agricultura paranaense, deflagrando intensos movimentos de evasão populacional das áreas rurais. Os municípios do Território Centro-Sul não fugiram às características que marcaram esse processo (IPARDES, 2007).

TABELA 1 – Número total de habitantes nos municípios do Território Centro-Sul do Paraná (2007)

<i>Município</i>	<i>Nº de habitantes</i>
Fernandes Pinheiro	5.688
Guamiranga	7.548
Imbituva	27.044
Inácio Martins	11.036
Ipiranga	13.993
Irati	54.151
Ivaí	12.840
Mallet	12.414
Prudentópolis	48.708
Rebouças	14.053
Rio Azul	13.248
Teixeira Soares	9.781
T O T A L	230.504

Fonte: IBGE – Contagem da população (2007). Org.: RECH, E. P. (2010).

Com relação à taxa de fecundidade, da mesma maneira que no restante do país, o Território passou a experimentar também o declínio dessa taxa. O número médio de filhos passa de 2,6 filhos por mulher na década de 1990, para 2,3 no ano de 2000. Da mesma forma se observa o declínio das taxas de mortalidade e em consequência um aumento da expectativa de vida (IPARDES, 2007).

No tocante à composição por sexo, a população do Território evidencia uma predominância masculina, especialmente no segmento etário em idade de trabalhar e, via de regra, em áreas rurais (IPARDES, 2007).

No Centro-Sul do Paraná a migração do campo para a cidade teve seu ápice entre 1995 e 2000. Um fenômeno, porém, é curioso: os dados mostram que a maioria, ao invés de ir para as maiores cidades do Estado, se fixou em centros urbanos próximos de suas áreas de origem, como Irati, Imbituva e Prudentópolis (WURMEISTER e MARTINS, 2008).

A conclusão apontada pelo estudo é simples: a diversificação da atividade econômica tem sido fundamental para evitar que a população saia direto do campo para as metrópoles – mesmo saindo de sua origem, os migrantes param em pontos mais próximos de sua partida, o que facilita sua adaptação e diminui a pressão sobre os grandes centros (WURMEISTER e MARTINS, 2008).

3.1.4 Indicadores

As questões pertinentes à dinâmica populacional constituem dados que precisam ser tomados em conjunto com alguns indicadores sobre serviços públicos de atendimento às necessidades básicas da população, especialmente no que se refere aos setores sociais. Clarificá-los constitui, portanto, elemento relevante.

Tomando o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH como parâmetro de análise, percebe-se que a região está composta de municípios menos prósperos, principalmente quando os relacionamos com municípios de algumas outras regiões do Estado, apesar de terem uma variação positiva do indicador no período de 1991 a 2000 (Tabela 2).

Segundo esses indicadores, o Território Centro-Sul com um IDH-M de 0,725, ocupa uma situação desfavorecida em relação ao conjunto do Estado do Paraná com um IDH-M de 0,740.

A variação entre o patamar máximo e mínimo do IDH-M expressa a desigualdade social neste Território. Enquanto o município de Mallet ocupa a 121ª posição dos 399 municípios, outros como Inácio Martins ocupa posição bastante desfavorável.

TABELA 2 – Índice de desenvolvimento humano dos municípios do Território Centro-Sul do Paraná (1991/2000)

<i>Municípios</i>	<i>Índices (IDH)</i>				
	<i>Longevidade (L)</i>	<i>Educação (E)</i>	<i>Renda (R)</i>	<i>Média (M)</i>	<i>Classificação no Estado</i>
Fernandes Pinheiro	0,748	0,790	0,595	0,711	300
Guamiranga	0,707	0,834	0,565	0,702	331
Imbituva	0,708	0,827	0,647	0,727	249
Inácio Martins	0,669	0,792	0,610	0,690	360
Ipiranga	0,748	0,809	0,627	0,728	245
Irati	0,685	0,876	0,668	0,743	187
Ivaí	0,689	0,814	0,601	0,701	334
Mallet	0,742	0,883	0,658	0,761	121
Prudentópolis	0,776	0,824	0,598	0,733	231
Rebouças	0,685	0,854	0,595	0,711	297
Rio Azul	0,751	0,856	0,607	0,738	208
Teixeira Soares	0,718	0,855	0,641	0,738	204

Fonte: IPARDES (2000). Org.: RECH, E. P. (2010).

Por outro lado, a população que vive ainda no meio rural é grande em comparação com a média do Estado do Paraná, que apresenta a porcentagem de 35,11% da população vivendo no meio rural, enquanto que no Território Centro-Sul do Paraná essa porcentagem é de 66,15%, chegando alguns municípios a uma porcentagem em torno de 80% (IBGE, 2007).

Tomando outro indicador que mede a renda domiciliar, que é o Índice de Gini², tem-se os dados visualizados na Tabela 3.

Enquanto o Brasil em 2002 apresentava um índice de 0,58, nos municípios do Território Centro-Sul esse índice variou de 0,36 a 0,38, portanto, a distribuição da renda domiciliar no Território é mais igualitária que na média nacional. Os melhores resultados foram alcançados por Guamiranga e Ipiranga, apesar de que o índice dos outros municípios são relativamente próximos a estes.

TABELA 3 – Índice de Gini dos municípios do Território Centro-Sul do Paraná (2003)

<i>Município</i>	<i>Índice de Gini</i>
Fernandes Pinheiro	0,37
Guamiranga	0,36
Imbituva	0,37
Inácio Martins	0,37
Ipiranga	0,36
Irati	0,38
Ivaí	0,37
Mallet	0,37
Prudentópolis	0,38
Rebouças	0,37
Rio Azul	0,37
Teixeira Soares	0,38

Fonte: IBGE (2003). Org.: RECH, E. P. (2010).

Outro índice que merece ser analisado é a Incidência da Pobreza que expressa aspectos da privação humana relacionados às necessidades básicas insatisfeitas. Nos

² Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

municípios do Território a incidência da pobreza apresenta com índices considerados altos (Tabela 4).

Devido a essa condição de pobreza, as populações desses municípios são muito dependentes de políticas assistencialistas locais, sobrecarregando os serviços municipais e tornando-as dependentes desse sistema.

TABELA 4 – Índice de pobreza nos municípios do Território Centro-Sul do Paraná (2003)

<i>Município</i>	<i>Incidência da Pobreza</i>
Fernandes Pinheiro	43,27%
Guamiranga	36,35%
Imbituva	39,27%
Inácio Martins	40,19%
Ipiranga	31,46%
Irati	39,27%
Ivaí	36,19%
Mallet	39,32%
Prudentópolis	37,75%
Rebouças	39,45%
Rio Azul	31,37%
Teixeira Soares	38,89%

Fonte: IBGE (2003). Org.: RECH, E. P. (2010).

Segundo o IPARDES (2007), o número de famílias pobres no Território, chega a 23.620 – 36,7% do total de famílias, indicador superior à média do Estado, de 20,9%. De modo geral, todos os municípios apresentam taxas de pobreza extremamente elevadas, com destaque para Fernandes Pinheiro, Inácio Martins, Rebouças, Mallet, Irati e Imbituva.

Com relação à média da renda *per capita*,

no Território, ainda que tenham ocorrido acréscimos, na maioria dos municípios o segmento de menor renda permanece com média *per capita* bastante inferior à paranaense, e mesmo à brasileira. Esse resultado não é diferente para o segmento mais rico, que registra médias de ganho muito abaixo do Paraná e do Brasil, o que revela a trajetória de dificuldades associada à dinâmica regional. (IPARDES, 2007, p. 37).

Outro dado preocupante é com relação às crianças e aos adolescentes, que em sua grande maioria encontram-se ainda em ocupações rurais. A marca expressiva deste contingente está em ocupações no cultivo do fumo, com graves penalizações à saúde.

Com relação à saúde, um dos indicadores de qualidade de vida é o coeficiente de mortalidade infantil. Dos 12 municípios que compõem o Território, dez apresentam um índice de mortalidade infantil acima da média do Estado (15,5 por mil nascidos vivos).

Segundo o IBGE (2007), existe ainda um número bastante elevado de analfabetismo na população de 15 anos e mais. Enquanto a média estadual atingiu 9,5% em 2000, os municípios de Teixeira Soares, Rio Azul, Imbituva, Irati e Mallet, apresentaram taxas menores que a média do Estado, e os municípios de Guamiranga e Rebouças registraram posição igual e próxima à média estadual. Os outros municípios apresentaram média superior as do Estado (Tabela 5).

O agravante para essa situação é o analfabetismo funcional³ que também se apresenta elevado. O Censo do IBGE de 2007 mostra que metade dos municípios do Território possuía aproximadamente um terço da população na condição de analfabeta funcional.

TABELA 5 – Taxa de analfabetos e taxa de analfabetos funcionais nos municípios do Território Centro-Sul do Paraná (2007)

<i>Município</i>	<i>Taxa de analfabetos (%)</i>	<i>Taxa de analfabetos funcionais (%)</i>
Fernandes Pinheiro	13,1	42,0
Guamiranga	9,5	35,4
Imbituva	7,2	26,5
Inácio Martins	13,3	37,4
Ipiranga	10,5	31,7
Irati	6,8	24,5
Ivaí	12,3	34,4
Mallet	5,6	23,8
Prudentópolis	10,0	31,3
Rebouças	9,7	30,1
Rio Azul	6,6	27,5
Teixeira Soares	9,4	28,1

Fonte: INEP – Censo Escolar, PNUD. Org.: RECH, E. P. (2010).

³ Analfabetismo funcional: se aplica à pessoa maior de 15 anos que possui escolaridade inferior a quatro anos de estudo ou que, mesmo tendo aprendido a ler e a escrever, não desenvolve a habilidade de elaboração e interpretação de textos.

Com relação ao aproveitamento escolar dos estudantes, se utiliza o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB⁴ como um dos parâmetros de análise (Tabela 6).

TABELA 6 – Índice do IDEB nos municípios do Território Centro-Sul do Paraná (2007)

Município	Rede Municipal (anos iniciais)
Fernandes Pinheiro	4,1
Guamiranga	4,6
Imbituva	5,0
Inácio Martins	3,9
Ipiranga	4,7
Irati	4,9
Ivaí	4,3
Mallet	5,3
Prudentópolis	4,6
Rebouças	4,9
Rio Azul	4,8
Teixeira Soares	4,7

Fonte: MEC/INEP. Org.: RECH, E. P. (2010).

Esses dados se referem ao ano de 2007, os melhores índices no ensino fundamental nos anos iniciais da rede municipal para o Território são de Imbituva, Irati, Mallet, Prudentópolis e Rebouças, porém o único que se encontra acima da média do Estado (5,2) é o município de Mallet.

Quanto à taxa média de aprovação nos anos iniciais na educação fundamental da rede municipal, Guamiranga apresenta a melhor taxa (91,7%) enquanto Inácio Martins apresenta a menor taxa (78,2%) (MEC, 2007).

3.1.5 Estrutura Fundiária e Produção Agrícola

⁴ Indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB), obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino, ou seja, 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio, com informações sobre rendimento escolar (aprovação).

A estrutura fundiária corresponde ao modo como as propriedades rurais estão dispersas pelo território e seus respectivos tamanhos. A identificação do tipo de propriedade é utilizada para efetuar o enquadramento dos agricultores beneficiários dos programas de crédito do Governo Federal.

Para entender essa estrutura no Território, é preciso realizar uma análise relativa às formas de ocupação do espaço paranaense. O Estado do Paraná é caracterizado, historicamente, por um povoamento que teve orientação nas diversas fases econômicas pelas quais percorreu. Estas fases resultaram num processo de povoamento irregular.

Ao tratar da evolução da estrutura agrária no Paraná, Konzen e Zapparoli (apud FAJARDO, 2007, p. 90) apontam a existência de sete grandes “ciclos” no processo de ocupação. Estes seriam:

Escravo-indígena: iniciado com o estabelecimento de reduções jesuíticas que abrangiam várias regiões com as iniciativas espanholas de catequização indo até o período da ação dos bandeirantes paulistas.

Mineração: com a busca de ouro entre o final do século XVI e início do século XX, há o surgimento dos primeiros povoados (portugueses) no litoral paranaense como consequência da mineração. Com o esgotamento do ouro, estabelece-se uma agricultura de subsistência.

Tropeirismo: áreas de campo (como em Ponta Grossa, Palmas e Guarapuava) tiveram sua ocupação influenciada diretamente pela passagem de tropas (a partir do início do século XVIII) vindas do Rio Grande do Sul em direção a Sorocaba. Foi uma ocupação, entretanto, esparsa, mas que contribuiu ao surgimento de núcleos populacionais importantes.

Erva-mate: desde o período colonial, a exploração da erva-mate (planta nativa do Paraná) representou importante atividade, sobretudo durante o século XIX quando passou a ser beneficiada.

Madeira: entre o final do século XIX e início do século XX a madeira, além da exploração para consumo interno (relacionado inclusive com a produção do mate) atraiu capitais estrangeiros e passou a compor a pauta de exportações no Paraná. A instalação de várias madeireiras, até as primeiras décadas do século XX, ilustra bem o momento. Tal exploração atingiu regiões como o norte paranaense no momento de desmatamento com a introdução da lavoura cafeeira, enquanto o mate proporcionou a exploração inicial com a presença de capitais estrangeiros.

Café: este representaria o sexto ciclo na histórica econômica paranaense. O café ganha espaço no Paraná a partir da crise da economia ervateira e avanço da economia

madeireira. A cultura cafeeira foi predominantemente efetuada no norte do Paraná, quase que como uma extensão do café paulista. Mas como a ocupação do norte paranaense se realizou em três épocas distintas, a própria regionalização do “norte” foi compartimentada. Assim, o chamado “norte velho” foi o primeiro espaço ocupado (nas áreas entre os rios Itararé e Tibagi) pelos pioneiros. Entre os rios Tibagi e Ivaí (“norte novo”) predominou a colonização dirigida (destacando a os empreendimentos da Cia. De Terras Norte do Paraná, denominada mais tarde Companhia Melhoramentos do Norte do Paraná), do rio Ivaí até o Paraná, além de uma colonização dirigida, problemas fundiários (como conflitos com posseiros) caracterizaram a ocupação. O café passou a dominar a paisagem, sendo explorado principalmente em pequenas propriedades (muitas instaladas na colonização dirigida pelas companhias colonizadoras).

Soja, policultura e pecuária: Foi a partir dos anos de 1950, que teve início uma diversificação da agricultura paranaense com o plantio em escala comercial de algodão, milho, feijão, arroz, cana-de-açúcar, amendoim, rami, fumo, hortelã e soja. Além disso, intensificou em algumas regiões (como noroeste, oeste e sudoeste) a criação de bovinos e suínos. Mas no caso da soja, a expansão dessa cultura foi extraordinária a partir da introdução da mecanização e adoção das novas tecnologias (novas variedades de sementes, adubos, agrotóxicos, enfim, todo conjunto de insumos da chamada “revolução verde”). No norte, essa expansão coincide com o declínio e crise da lavoura cafeeira, que passou a ser substituída pelas “lavouras modernas”.

É preciso deixar claro que essas fases da economia paranaense não se sucederam uma suprimindo a outra. Na realidade, houve sempre a presença das atividades de uma ou outra fase ao mesmo tempo, mas de modo em que a crise de uma elevasse a participação da outra. O esgotamento de uma atividade, ainda que nunca por completo, dar-se-ia, então, como um processo de declínio da produção. Principalmente porque na atualidade se encontram a atividade ervateira e madeireira ainda presentes em certas regiões do Paraná, porém num contexto diferente da época em que possuíram um papel decisivo nos intuitos da constituição da autonomia econômica estadual (FAJARDO, 2007).

A ocupação do “Paraná tradicional” deu-se pelo desenvolvimento da pecuária em núcleos que iam de Curitiba até Guarapuava, estimulado pelo declínio na procura de ouro, que motivara a presença inicial dos portugueses a partir do litoral paranaense (FAJARDO, 2007, p. 92).

Com o declínio da pecuária extensiva e sendo a região rica em mata nativa de araucárias, se inicia a exploração da madeira e da erva-mate. Surgiram assim, as fazendas de ervais. Com isso, um contingente de agregados tornou-se posseiros de pequenos lotes e

trabalhadores na colheita e processamento de erva. Essa população passou a formar os pequenos estabelecimentos de subsistência por posse ou concessão, o que acabou por caracterizar a região com predominância de mini e pequenas propriedades (YU apud CUNHA, 2006, p. 38).

Cunha (2003) considera que a estrutura fundiária do Paraná Tradicional baseia-se no sistema latifúndio-minifúndio, onde inserido no latifúndio ou gravitando em torno dele, existem um grande número de pequenos estabelecimentos, nos quais as famílias camponesas não conseguem produzir o mínimo necessário para a reprodução social, precisando vender sua força de trabalho.

Mediante essa situação histórica da ocupação do Paraná Tradicional, verifica-se pelo último censo agropecuário do IBGE realizado em 2006, o grande problema da estrutura fundiária da região, com uma grande quantidade de pequenas propriedades destinadas a agricultura familiar e um reduzido número de propriedades com grandes extensões de terra nas mãos de poucos proprietários não familiares (Tabela 7).

TABELA 7 – Estabelecimentos e área da agricultura familiar e não-familiar nos municípios do Território Centro-Sul do Paraná (2006)

<i>Município</i>	<i>Agricultura Familiar</i>		<i>Não Familiar</i>		<i>Porcentagem de área destinada a agricultura familiar (%)</i>
	<i>Estabelecimentos</i>	<i>Área (ha)</i>	<i>Estabelecimentos</i>	<i>Área (ha)</i>	
Fernandes Pinheiro	472	5.575	94	20.879	21,07
Guamiranga	1.053	9.582	92	7.147	57,27
Imbituva	1.841	19.223	259	33.250	36,63
Inácio Martins	428	8.830	135	26.402	25,06
Ipiranga	1.483	16.847	173	43.104	28,10
Irati	2.587	39.292	404	31.743	55,31
Ivaí	1.641	25.407	212	19.952	56,01
Mallet	1.267	23.101	229	25.491	47,54
Prudentópolis	6.980	90.046	830	60.770	59,70
Rebouças	1.512	15.650	119	15.697	49,92
Rio Azul	1.787	23.931	116	10.916	68,87
Teixeira Soares	869	13.069	199	57.158	18,60

Fonte: IBGE 2006. Org.: RECH, E. P. (2010).

Segundo esses dados, a maioria dos municípios possui áreas destinadas à agricultura familiar bem inferior às destinadas a agricultura não familiar, com destaque para os

municípios de Teixeira Soares, Fernandes Pinheiro, Inácio Martins, Ipiranga, Imbituva, Mallet, e Rebouças.

Existem alguns índices apresentados anteriormente que são consequência dessa concentração fundiária, como por exemplo, o município de Fernandes Pinheiro, que possui apenas 18,60% de sua área destinada à agricultura familiar e índices sócio-econômicos insatisfatórios, com um índice de pobreza de 43,27%, o pior do Território. Além disso, possui baixo IDH (9ª colocação do Território), alto índice de analfabetismo (2º pior do Território) e baixo IDEB (penúltima colocação do Território).

Da mesma forma, o município de Inácio Martins que apresenta apenas 25,06% de sua área destinada à agricultura familiar, possui o 2º pior índice de pobreza do Território. Tem ainda os piores números referentes ao IDH, IDEB e analfabetismo.

Fica claro também que a pior porcentagem de área destinada à agricultura familiar se encontra no município de Teixeira Soares, e este apresenta índices médios comparados com o restante dos municípios do Território, tais como, 3ª melhor colocação no IDH, 7º na taxa de pobreza, 5º pior no analfabetismo e 7ª colocação no IDEB.

Da mesma forma o município de Mallet apresenta bons índices sócio-econômicos e uma taxa média dentre os municípios do Território na porcentagem de área destinada à agricultura familiar (47,54%), estando na 1ª colocação no IDH, analfabetismo e IDEB, e no 4º pior índice da pobreza.

Já o município de Rio Azul que possui a maior área destinada à agricultura familiar (68,87%), possui a melhor situação no quesito índice de pobreza, a 2ª menor taxa de analfabetismo, 4ª colocação no IDH e 5ª no IDEB. Outros municípios que apresentam uma maior porcentagem de área para a agricultura familiar, como Guamiranga, Ivaí e Prudentópolis, apresentam índice de pobreza inferior àqueles com uma maior concentração fundiária.

Isso demonstra claramente que dentre os índices apresentados, todos tem estreita ligação com a concentração fundiária, porém aquele que mais se acentua é o índice de pobreza, pois quanto maior a área destinada à agricultura familiar, menor é esta taxa (Gráfico 1).

Segundo o IPARDES (2007), o tipo familiar é relativamente mais frequente no Território em relação ao Estado com predomínio de unidades produtivas com área total de quatro módulos fiscais⁵ e menos, num total de 90,8% dos estabelecimentos. Observa-se

⁵ Módulo fiscal: varia de 18 a 20 hectares.

também que as unidades familiares e não familiares do Território, acima de quatro módulos fiscais, representam a sexta parte dos estabelecimentos e ocupam 45,6% da área total do Território.

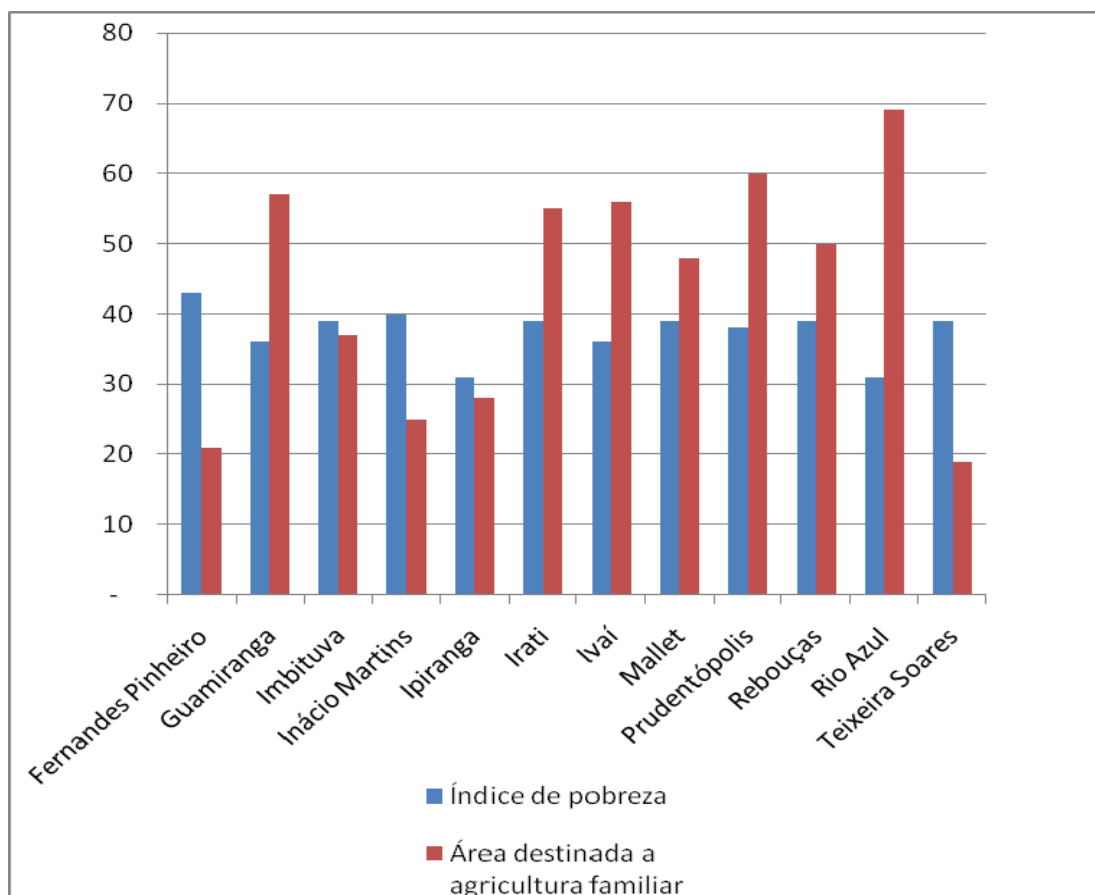


GRÁFICO 1 – Relação entre o índice de pobreza e área destinada a agricultura familiar nos municípios do Território Centro-Sul do Paraná

Com relação ao uso da terra no Território, se observa pelos dados do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER⁶, que a área cultivada com milho e feijão nos municípios do Território corresponde a 4,6% e 15,9% respectivamente, da área total cultivada no Estado. A produção corresponde a 4,3% e 15,2% respectivamente, da produção total do Estado. Desta forma, verifica-se que o Território caracteriza-se por uma agricultura de subsistência nas culturas de milho e feijão em parte dos estabelecimentos rurais e de agricultura tecnificada caracterizada principalmente pelo cultivo de soja em outras partes dos estabelecimentos rurais.

⁶ Todos os dados fornecidos pela EMATER fazem parte do Projeto de Formação de Agentes de Desenvolvimento para a Construção da Cidadania.

A madeira também tem sido uma opção de renda para os agricultores, pois esta seguida da soja, milho, feijão e fumo, superaram três quartos do valor bruto da produção.

A madeira tem se transformado numa opção de renda para os agricultores, em virtude do crescimento de sua demanda para a composição de outros produtos manufaturados, além do papel, celulose e lenha. A espécie arbórea mais cultivada, pela sua rusticidade e baixa exigência de fertilidade, é o pinus. Pelos requerimentos de capital e pelo retorno do investimento no médio prazo, seu cultivo é condicionado aos agricultores familiares com área superior a quatro módulos fiscais e aos não familiares. (IPARDES, 2007, p. 92).

Na cultura de fumo, o Território tem posição destacada por possuir a maior área cultivada do Estado, com 22,6% da área total e, com 21,3% da produção total. Ressalta-se que grande parte da área cultivada com fumo é proveniente de propriedade de agricultores familiares, os quais cultivam fumo devido principalmente à facilidade de aquisição de insumos e de comercialização e a obtenção de valores expressivos por hectare. A cultura da soja corresponde à área de 2% e a produção a 2% do total do Estado. Estes dados demonstram que a região tem pouca expressão em relação à produção estadual. Entretanto, a produtividade supera em 29% a média estadual, o que se traduz numa agricultura tecnificada e especializada.

Segundo o IPARDES (2007), a maior parte dos estabelecimentos familiares combina o uso da terra com pastagem e com mata. Vale destacar que menos da metade dos estabelecimentos familiares possui áreas de matas, independentemente de constituírem áreas de preservação permanente, proteção de nascente ou mata ciliar.

Desde a colonização, o Território tem histórico de fruticultura, sobretudo no cultivo da videira, com produção de vinhos coloniais. A fruticultura de clima temperado é uma atividade que se iniciou no Território na década de 70, no município de Irati, com o cultivo de pessegueiros. Atualmente esta atividade está presente em todos os municípios do Território, destacando-se os municípios de Mallet e Irati, os quais possuem as maiores áreas cultivadas e produção. Dentre as principais espécies cultivadas, a produção de frutas de caroço (ameixa e pêssego) tem maior expressão – amora e framboesa também têm seu espaço. Atualmente os cultivos de quivizeiros, morangueiros e videiras estão tendo maior incremento de área e interesse dos agricultores familiares a cultivarem estas espécies. No caso do quivizeiro, este interesse é devido à facilidade de cultivo, pouca exigência do uso de defensivos químicos, facilidade de manejo pós-colheita das frutas e a alta lucratividade. Para o morangueiro e

videira o interesse de agroindústrias que fazem contrato de compra da produção tem sido um fator importante para os agricultores familiares optarem pelo cultivo dessas espécies, porque têm a garantia de comercialização da produção (EMATER, 2003).

Ainda segundo a EMATER, a produção pecuária no Território é caracterizada pelo sistema de integração entre agricultores e empresas privadas, destacando-se principalmente as integrações nas produções de suínos e aves. Os demais rebanhos não são significativos nos comparativos com a produção estadual, entretanto, tem destaque na economia regional.

A piscicultura tem referencial de uma atividade alternativa para as pequenas propriedades ainda em início de crescimento. O leite produzido tem relevância no abastecimento das indústrias das bacias leiteiras de Castro e Witmarsum. O mel de abelhas tem sido objeto de destaque na pauta de produtos para a exportação, com qualidade apreciada na Europa e Ásia (EMATER, 2003).

A produção florestal tanto extrativista como de reflorestamento possui grande importância para o território, como responsável por grande parte do valor bruto da produção agropecuária. De forma generalizada, a existência de várias atividades oriundas do setor madeireiro caracterizam o território com produção significativa em relação à produção estadual (EMATER, 2003).

Enfim, o território ainda é rico em paisagens naturais, margeando a Serra da Esperança, com inúmeras nascentes, formadoras de diversas bacias hidrográficas do Estado, com exuberantes cachoeiras, remanescente florestal de matas nativas, seus vales e terras agricultáveis, valores culturais da imigração colonizadora tornam o território potencial para exploração do turismo rural.

3.1.6 Organização

O Território iniciou sua organização em 2003, primeiramente organizando Conselhos Municipais em seguida constituindo um Conselho Gestor, com regimento interno para mobilizar os atores, promover a discussão da territorialidade e implantar ações que realizem os objetivos propostos que são: a superação da pobreza através da geração de empregos e renda; a redução das desigualdades de renda, gênero, etnia e geração; a diversificação das atividades econômicas e sua articulação dentro e fora do território: adoção de instrumentos de

participação e controle social; promover a organização dos agricultores familiares; reduzir passivos ambientais; melhorar a educação de jovens e adultos.

Para implantar esta proposta, o Território possui uma organização em torno do Conselho Gestor formado por representantes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, instituições governamentais e não governamentais de todos os setores já com a adesão dos municípios de Ivaí e Ipiranga, pertencentes à AMCG.

A função do Conselho Gestor é fazer a gerência do desenvolvimento rural do Município e do Território, promover a participação dos setores interessados da Sociedade, analisar a realidade local, identificar problemas, conhecer potencialidades e formular propostas. Através da Construção Social, Trabalho e Gestão Coletivos, uma parceria na construção de alianças entre organizações governamentais, organização da sociedade e cadeias produtivas, com articulação entre demandas sociais e oferta de políticas públicas e um processo contínuo de planos/projetos.

No território Centro-Sul o Conselho Gestor é composto por 40 entidades que formam o Plenário. Dentro do Conselho constituem-se Câmaras Técnicas: Fruticultura, Agroecologia, Desenvolvimento Humano e Planejamento. Há uma diretoria executiva assessorada por técnicos da EMATER, Prefeituras Municipais e ONG's.

Segundo o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (2007), o Conselho Gestor é constituído por:

I – Organizações Não Governamentais: (em número de 22)

ADECSUL, AEARI, AMCESPAR, Articulação Puxirão dos Povos Faxinalenses, ASSIS, CEDEJOR, CMDRS de Rebouças, CMDRS de Imbituva, CMDRS de Inácio Martins, CMDRS de Irati, CMDRS de Mallet, CMDRS de Prudentópolis, CMDRS de Rio Azul, FETAEP, FETRAF-SUL, FLONA de Irati, IEEP, ING, MST (Brigada Monge João Maria e Agostinho), NRE de Irati, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Rebouças, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Rio Azul.

II – Instituições Governamentais: (em número de 19)

Colégio Florestal de Irati, EMATER, EMBRAPA, IAPAR, NRS de Irati, SEAB, Secretaria Municipal de Agricultura de Teixeira Soares, Secretaria Municipal de Agricultura de Fernandes Pinheiro, Secretaria Municipal de Agricultura de Guamiranga, Secretaria Municipal de Agricultura de Imbituva, Secretaria Municipal de Agricultura de Inácio Martins, Secretaria Municipal de Agricultura de Ipiranga, Secretaria Municipal de Agricultura de Irati, Secretaria Municipal de Agricultura de Ivaí, Secretaria Municipal de Agricultura de Mallet,

Secretaria Municipal de Agricultura de Prudentópolis, Secretaria Municipal de Agricultura de Rebouças, Secretaria Municipal de Agricultura de Rio Azul, UNICENTRO.

O Governo Federal atribui aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural a competência de realizar diagnósticos e projetos, o que infelizmente, exige uma estrutura que os conselhos não possuem. Essa exigência causa insucesso e eventuais atrasos em algumas situações.

O Conselho Gestor reúne-se bimestralmente ordinariamente e extraordinariamente quando necessário, destas reuniões foram formuladas e aprovadas propostas que aceitas como prioritárias pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, promoveu ações e investimentos que vem sendo aplicados no Território, que são as seguintes:

1- Centro de Formação de Agentes do Desenvolvimento Sustentável: tem por objetivo promover o desenvolvimento harmônico e sustentável do Território Centro-Sul do Paraná através da educação e mobilização dos atores preparando-os para autogestão democrática e participativa, ampliando as capacidades humanas e institucionais. Trata-se de um projeto de investimentos com obra civil, móveis, equipamentos de uso didático e veículos, constituído no município de Guamiranga;

2- Oficinas de Capacitação para Reconversão em Agricultura de Base Ecológica: aplicadas pela ONG – Instituto Guardiões da Natureza com sede em Prudentópolis;

3- Profissional Cidadão: convênio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Agricultura Familiar, Governo do Estado do Paraná, Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia e Ensino Superior, oferece demanda qualificada de profissionais voluntários para ATER em diversas áreas de abrangência para formação e articulação do capital social, auxiliando na implantação de projetos do Território;

4- Projeto Articulador Territorial: busca promover o processo de Acompanhamento para Gestão participativa das Ações do Território;

5- Viveiro de Mudas Frutíferas: Produz mudas de espécies Frutíferas e olerícolas com qualidade genética e fitossanitária – instalado na Agrovila no município de Fernandes Pinheiro;

6- Unidade de Classificação e Armazenamento de Frutas: permitirá que agricultores familiares tenham infra-estrutura para classificar e armazenar a produção, reduzindo perdas, aumentando o período de comercialização e aumentando a lucratividade. O projeto contempla também a aquisição de veículos que permite que o Território tenha um corpo técnico para

prestar assistência técnica a agricultores familiares que cultivam fruteiras. Instalado no município de Imbituva;

7- Unidade de Classificação e Armazenamento de Frutas: para aumentar a renda dos agricultores familiares do território. Contempla também um veículo com capacidade de 4,0 toneladas para transporte da produção. Instalada no município de Mallet.

Mais importante que analisar os principais investimentos, seu aproveitamento e suas potencialidades é investigar a forma como se deu a implantação do Território Centro-Sul do Paraná, que é o principal objetivo desta dissertação e assunto que abordaremos na próxima seção.

4 ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA PROPOSTA DE FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO CENTRO-SUL DO PARANÁ

Este capítulo visa resgatar a forma de implantação e analisar o processo de criação do Território Centro-Sul do Paraná. Assim sendo, a princípio busca-se abordar a forma como alguns membros do Conselho Gestor entendem no momento e entenderam à época essa política pública do MDA.

Num primeiro momento, faz-se um resgate da participação dos órgãos municipais, ou seja, das entidades oficiais que compõe o Território – Prefeituras Municipais, através de suas Secretarias Municipais de Agricultura, EMATER, SEAB – para entender se houve uma participação democrática e representativa entre todos os municípios que compõem o presente Território.

Depois, busca-se analisar, ainda na visão dos membros do Conselho Gestor, se houve participação efetiva dos atores sociais – agricultores familiares – nessa implantação, ou se os mesmos foram apenas coadjuvantes em todo esse processo.

Em um terceiro momento essas mesmas lideranças apresentam sua visão de Território, fazendo uma análise das vantagens ou desvantagens para seus municípios dessa implantação. Declaram aí, suas principais angústias e esperanças para um maior desenvolvimento da agricultura familiar, e, ainda, demonstram suas principais dúvidas com relação à forma de atendimento por parte do MDA e mostram entendimento nas relações de poder que esse Território exerce.

Por fim, questiona-se o próprio agricultor familiar, desde sua participação em suas respectivas associações de pequenos agricultores nos devidos municípios, passando pelo conhecimento que têm do pertencimento de seu município ao Território, da sua participação ou informações que tem sobre essa política pública, dos objetivos e vantagens que o Território pode oferecer, até as expectativas que tem para a agricultura familiar.

4.1 O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO E VISÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO GESTOR

Para entender a forma como se deu a implantação do Território Centro-Sul do Paraná foram realizadas entrevistas com membros da diretoria atual e também das antecessoras do Conselho Gestor do Território, esses entrevistados são aqui denominados de Conselheiros. Essas entrevistas foram realizadas de forma semiestruturada (APÊNDICE A).

Foram realizadas entrevistas com sete membros desse Conselho, nos meses de maio e junho de 2009. Os entrevistados escolhidos já passaram pela presidência do Conselho Gestor, outros fazem parte de órgãos governamentais estaduais e outros ainda representam os municípios.

Observa-se a partir daí, que a implantação do Território Centro-Sul do Paraná foi, na verdade, uma necessidade que os municípios viram para continuar recebendo recursos do MDA, apesar de que esses mesmos municípios já possuíam uma forma de organização nos moldes de um consórcio. Essa necessidade se explica devido à nova forma de atendimento do MDA, de disponibilização de recursos não mais para os municípios e sim para os territórios rurais.

Segundo o Conselheiro 1, desde 1998 e com a mudança na Constituição, houve a necessidade da implantação dos Conselhos Municipais, pois as políticas públicas se desenvolveriam através dos Conselhos. À época, com o surgimento do PRONAF, o atendimento dos municípios com menor IDH passou a ser feito pelo MDA.

Surgiram a partir daí os Consórcios entre Municípios, pois já entendia que o processo de desenvolvimento não seria possível sem atender os municípios de toda a região, isso já era uma política regional. Então, a partir de 2003 se instituiu no MDA uma política para os territórios. Aqui em nossa região já estava avançada a questão de consórcio dos municípios para um processo de desenvolvimento. Por isso, quando começou o atendimento a nível territorial, nossa região, de certo modo, já estava organizada. (CONSELHEIRO 1).

O Conselheiro 1, ressalta que após o conhecimento por parte dos municípios da AMCESPAR da proposta do MDA pela formação de territórios, foi apresentada a proposta local de formação do Território Centro-Sul do Paraná com os 10 municípios da AMCESPAR. O MDA por sua vez propôs a entrada de 2 municípios pertencentes a AMCG – Ivaí e Ipiranga

– o que acabou acontecendo. Em 2005 o Território Centro-Sul do Paraná foi reconhecido pelo CEDRAF e pelo MDA.

O Conselheiro 2 relatou que os secretários de agricultura, técnicos da EMATER, e algumas ONGs começaram a discutir propostas e projetos que pudessem resolver questões comuns entre os municípios da AMCESPAR. Ressaltou que no início essas propostas eram voltadas aos projetos econômicos.

Foram feitos Seminários nos dez municípios para debater projetos para buscar recursos. A grande necessidade era ampliar o quadro técnico da região. Foi feito então um grande Seminário na região com a participação do Bianchini – na época Secretário Nacional da Agricultura Familiar do MDA -, aí foram apresentados os projetos. Ficou demonstrado para nós que o Governo não tinha intenções de gastar recursos com contratação de pessoal, isso deveria ser feito através de parcerias do município. Depois fomos participar de uma reunião do CEDRAF – presidida pelo Pessuti. Devido a mobilização da região como um pré-território, foi liberado o primeiro recurso. Nesta fase ainda não entendíamos o enfoque territorial, assim fomos buscar ler, participar de capacitação para na verdade conhecer quais os objetivos do território. (CONSELHEIRO 2).

Após a criação do pré-território e já com liberação do primeiro recurso para o mesmo, o Conselheiro 2 relata que ainda não entendiam o enfoque territorial, ou seja, não houve informações suficientes para que a equipe pudesse entender quais os objetivos da criação desse Território.

O mesmo Conselheiro lembra que o primeiro recurso liberado foi utilizado para a construção de um Centro de Formação para melhorar o capital humano que é muito frágil e pouco preparado. Ressalta que foi escolhido o município de Guamiranga para a construção do Centro, por já ter um pequeno Centro que pudesse ser ampliado e por já possuir uma proposta de capacitação.

Para o Conselheiro 3, a região também já estava de certa forma organizada antes da criação do Território, com as Secretarias Municipais de Agricultura e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS's dos 10 municípios. Nesse sentido relata o seguinte:

Já possuíamos uma visão de desenvolvimento em conjunto dos municípios da região, tanto que aqui já se trabalhava numa perspectiva regional. Fizemos Seminários com as propostas, onde debatemos bastante, até que apresentamos essas propostas num Seminário Regional e nem sabíamos da proposta territorial do MDA. Nesse Seminário quando apresentamos nossas

propostas, nos disseram que o MDA já tinha uma política nos moldes do que estávamos fazendo. (CONSELHEIRO 3).

O Conselheiro 3 explica que essa visão de desenvolvimento em conjunto já existia, pois os municípios possuíam uma visão de trabalho que tinha por objetivo fortalecer a região, numa busca por recursos que favorecesse a todos. Reforça aí, a fala do Conselheiro 1, que relata que os municípios já tinham avançadas as ideias da formação de consórcios de municípios. Acredita que essa visão de trabalho que favorece a todos como região era na verdade uma proposta de trabalho da EMATER.

O Conselheiro 4 também tem a mesma visão dessa formação, relatando que o MDA apresentou a proposta de um trabalho a nível territorial, mas que já existia uma demanda dos municípios de se articular por um desenvolvimento regional. Para ele “a política naquela ocasião se direcionou que a articulação regional tem que ser mais que regional, tem que ser territorial, de onde saiu essa proposta de organização”.

Já existia organização a nível regional pela AMCESPAR, não era territorial. Na verdade já existia uma articulação regional que foi levada ao CEDRAF, este por sua vez, mostrou como deveria ser esse trabalho a nível territorial. Por exemplo, nós chegamos lá e dissemos: estamos organizados desta maneira, e eles falaram: vocês têm que se organizar desta maneira. Então, foi uma procura por buscar alternativas para a agricultura familiar, sair do fumo, diversificar culturas. Aí fomos buscar essa alternativa já organizados e nos mostraram a proposta de organização territorial. (CONSELHEIRO 4).

Fica claro aqui que isso contraria a proposta teórica do MDA, que é buscar o projeto a partir da realidade local, ao contrário do que relata o Conselheiro, afirmando que foram para uma reunião demonstrando que possuíam uma organização própria, mas foram pegos de surpresa quando lhes disseram que essa organização deveria ser de outra forma, ou seja, nos moldes do próprio MDA.

Essa questão é demonstrada num documento da SDT que esclarece que uma das estratégias de apoio ao desenvolvimento rural é que o

desenvolvimento não é decorrência da ação verticalizada do poder público, mas sim da criação de condições para que os agentes locais se mobilizem em torno de uma visão de futuro, de um diagnóstico de suas potencialidades e constrangimentos, e dos meios para perseguir um projeto próprio de desenvolvimento. (MDA, 2005d, p. 1).

Cunha (2006) afirma que com relação à discussão sobre a descentralização da formulação e implementação das políticas públicas, há uma corrente muito forte no sentido de considerar indispensável que estas políticas adotem a descentralização para que os atores locais sejam os sujeitos efetivos na construção dos projetos de desenvolvimento.

Nesse sentido é preciso que haja certa mobilização desses atores para que primeiramente a política a ser implementada seja aceita e entendida, para que depois, seja defendida e trabalhada em conjunto em prol de todos aqueles que fazem parte da mesma.

Com relação à mobilização para atingir os objetivos da formação do Território, o Conselheiro 1 relata que foi feita primeiramente através da AMCESPAR e da estrutura da agricultura da região com os prefeitos e secretários de agricultura. Com essa primeira forma de organização, foram até o CEDRAF fazer a reivindicação de melhorias para a região, nesse momento foi oferecido para a região a formação do atual Território.

Foram mobilizados agricultores, secretários municipais de agricultura, prefeitos, funcionários da EMATER, IAPAR e SEAB, que foram até o CEDRAF numa reunião para a formação desse Território. Essa formação não foi imposta por nenhum órgão, foi uma vontade da região devido a ligação que a região tinha com as políticas públicas, pelo conhecimento do que poderia gerar para a região e acabamos nos envolvendo e verificamos que a política tinha tudo a ver com o trabalho já realizado aqui. (CONSELHEIRO 1).

Neste relato acima há novamente uma forma de apresentar a política como sendo apenas uma vontade dos municípios, sem uma imposição por parte de qualquer órgão. No entanto, aqui também é demonstrado que já havia uma proposta local de organização que não foi respeitada pelo CEDRAF, apresentando um modelo de organização ao qual teriam que se submeter.

O Conselheiro 2 também relata que a iniciativa para a formação do Território foi da própria região, sem nenhuma imposição. Para ele houve sugestão apenas pela entrada dos municípios de Ivaí e Ipiranga porque o MDA entendeu que estes possuíam as mesmas características que os outros 10. Lembra também que neste primeiro momento todos os 10 municípios participaram através da Secretarias Municipais de Agricultura, um representante dos prefeitos como articulador político e as instituições que se mostraram sensíveis e com vontade de fazer parte deste desafio.

Mais uma vez percebe-se no relato acima uma repetição das declarações anteriores, de que a iniciativa é da própria região e que em momento algum houve imposição. Porém, são

unânicos e coesos em afirmar que tiveram que se adequar às propostas do MDA, até mesmo com entrada de dois novos municípios de outra associação que num primeiro momento nem se cogitava sua participação.

Souza (1995), tanto quanto o MDA, acredita que deve haver autonomia de uma coletividade sem imposições de cima para baixo, pois

A autonomia de uma coletividade traz subentendida uma territorialidade autônoma, ou seja, a gestão autônoma, por parte da coletividade em questão, dos recursos contidos em seu território, que é o espaço por ela controlado e influenciado. Por isso o desenvolvimento é, necessariamente, sócio-espacial, ou seja, da sociedade e do espaço. (op. cit., p. 78).

Com relação à criação desse Território pode ser observado que o mesmo atendia as exigências do MDA, primeiramente com municípios que tenham as características impostas pelo órgão, que tenham semelhanças culturais e que possam se organizar pelo desenvolvimento conjunto, para em seguida ser reconhecido pelo CEDRAF e pelo MDA.

Percebe-se então que são imposições feitas pelo órgão, para que exista esse território é necessário se adequar às suas normas, se a organização for diferenciada do que está previsto, não há possibilidades de autorização para existência desse território. Daí defende-se que não existe autonomia por parte dos atores sociais nem mesmo das lideranças para um gerenciamento de acordo com a realidade local, pois nem mesmo sua organização já existente foi respeitada, foi assim imposta uma mudança institucionalizada.

Na questão da mobilização com o agricultor familiar para saber se o mesmo se identifica com o Território, se tem informação que faz parte dele, se conhece os objetivos do mesmo, o Conselheiro 1 diz que essa mobilização direta com os agricultores familiares não foi atingida ainda pela grande maioria, que foram feitas algumas ações e foram trabalhados com alguns setores que representam esses agricultores. Deixa claro que essas ações foram isoladas, com algum tipo de capacitação envolvendo apenas alguns agricultores de cada município.

Já o Conselheiro 3 acredita que essas informações diretamente para o agricultor familiar são difíceis, pois depende do envolvimento e do preparo dos Conselhos Municipais. Acredita que se o agricultor familiar souber dos objetivos do Território, participará deste mais ativamente.

Fica claro que esse envolvimento não ocorre de forma satisfatória, seja por falta de informações, seja por desinteresse, ou mesmo por ambos, mas é importante ressaltar que

nenhum entrevistado soube discorrer sobre uma ação prática que se tenha feito para um maior envolvimento do agricultor, deixam apenas transparecer que ocorrem pequenas e isoladas ações para alguns membros do Conselho Gestor.

O Conselheiro 5 também coloca sob a responsabilidade dos Conselhos Municipais, através dos seus conselheiros, a tarefa de repassar aos agricultores familiares o que é Território e para que o mesmo foi formado. Por fim, diz que não se deve divulgar o Território aos agricultores porque não está acontecendo nada de concreto e, se divulgar, colocando seus objetivos, só vai criar expectativas que podem não acontecer.

Isso demonstra que enquanto alguns membros do Conselho Gestor buscam o envolvimento e a participação do agricultor, tentando informar o Território como um gerador de novas opções, vê-se também outros que acreditam que o agricultor deva apenas participar desse Território sem se inteirar da realidade, sem expectativas e sem noção dos verdadeiros motivos da criação desse Território.

Na visão do Conselheiro 4 houve sim uma sensibilização para os agricultores familiares, só que devido a alternância de participantes, muitos se perderam durante o processo. E isso depende da mobilização feita em cada município pelos Conselhos Municipais. Ressalta que as empresas fumageiras acabam por atrapalhar esse trabalho, pois levam “tudo pronto” ao produtor e este se acomoda e acaba por não se inteirar do processo, não buscando informações com relação ao Território.

Essa é uma clara demonstração de disputa entre o Território que tenta apresentar novas alternativas para a agricultura familiar e as empresas fumageiras que tentam perpetuar sua forma de trabalho. Na verdade esse conflito é visível na região, uma vez que as empresas fumageiras têm nesses municípios domínio e controle sobre os agricultores.

O Conselheiro 6 diz que houve algumas ações para que os agricultores conhecessem a dinâmica do Território,

Foram levados alguns produtores de uva, pêssego e morango para entender um pouco disso, tanto com relação ao produto como com relação ao Território. Esses agricultores na verdade não conseguem entender o que é esse Território, estão em suas propriedades, porém esperam que coisas cheguem até eles, não buscam nada. (CONSELHEIRO 6).

Sabourin (2002) acredita que os principais atributos dos territórios rurais residem na capacidade de organização e de inovação da população local. Descreve que essa organização

seria para garantir uma melhor coordenação local e inovação para diversificar processos e produtos.

Nessa questão de imaginar que o agricultor familiar de maneira independente tenha capacidade de se organizar procurando formas alternativas para somar ao Território, é necessária certa cautela, pois vários aspectos precisariam ser analisados a partir disso, pois essa busca que se espera esbarra em alguns fatores relacionados ao público envolvido, como fatores históricos locais, problemas operacionais, questões culturais, dentre outros.

Quanto aos fatores históricos, Cunha (2003) descreve que a região do Paraná Tradicional apresentou em sua formação um círculo vicioso de pobreza e subordinação, o que gerou uma herança de pobreza e desigualdade. Isso acabou se perpetuando na região, trazendo consigo o que o autor chama de círculo vicioso com o agravante da subordinação.

Para Sabourin (2002) nos territórios rurais assiste-se à confrontação de atores e instituições pouco acostumados a se encontrar ou a dialogar, e com diferentes expectativas, estratégias e racionalidades. Há no Território estudado a demonstração de que as bases não estão preparadas nem tecnicamente, nem cognitivamente.

Na questão dos problemas operacionais se destacam aqueles relacionados à gestão do Território, por isso são constantes as explicações de grande parte dos membros do Conselho Gestor de que são muitas as atribuições para poucas pessoas.

Quando se fala das questões culturais, estas estão intimamente relacionadas com os fatores históricos, principalmente no tocante a participação dos agricultores, que devido à intensa pobreza e subordinação no passado, continuaram apresentando semelhanças na forma da condução de suas propriedades, demonstrando certa comodidade e esperando que as coisas melhorem por si, reforçando nesta questão a falta de preparo dos envolvidos.

Destaca-se também que essa falta de participação e entusiasmo que causam acomodação são, sim, fatores históricos, culturais e educacionais, porém se verifica que os fracassos já habituais das políticas anteriores fazem com que essas questões se repitam, pois não trazem novas expectativas aos agricultores familiares.

A visão de alguns membros do Conselho Gestor parece não vir de encontro com as propostas do MDA, pois o Conselheiro 5 diz o seguinte

No início imaginava que seria um projeto piloto que pegasse indústrias, que todos os municípios trabalhassem em parceria. O agricultor deve ver aquele projeto ou iniciativa com confiança porque senão ele mesmo não vai aderir. Pensei no Território como uma coisa maior, que fosse grande, com um produto final ao consumidor. Na verdade algo que realmente aumentasse a

renda do agricultor. Esse pouco que se faz em cada município não dá muito resultado. (CONSELHEIRO 5).

Isso denota uma visão de mercado e de lucro, até mesmo com a criação ou participação de indústrias, como algo que deveria ser maior e abarcasse outros setores da economia. Talvez a visão de que é pouco o que se faz possa estar correta, mas o contrário também não parece estar nas propostas do MDA, que prega a iniciativa do próprio Território para resolver essas questões.

Assim como se podem observar opiniões discordantes entre alguns membros, de acordo com os seguintes relatos:

Muita gente vê o território como uma fonte para se buscar recursos, mas território não é isso. Território tem que ter propostas para depois ir buscar os recursos que são necessários. É necessário fazer antes um debate das propostas que venham ser responsáveis por desenvolver as pessoas e trazer ações para melhorar a renda e a inclusão social. Fazemos parte do centro expandido pobre. As pessoas não enxergam que tem que se fazer algo maior do que está estabelecido. (CONSELHEIRO 2).

Resta saber se o agricultor tem essa visão de debates para discutir o que é melhor para todos ou se ele quer algo de mais imediato, ou seja, recursos ou alternativas para aumentar sua renda. Ou talvez que seja dada a ele essa oportunidade de entender como todas essas discussões podem ter algum efeito direto para aquilo que ele realmente almeja.

Desta maneira, para o agricultor isso tudo parece estar muito distante, pois quando se fala de um Território que trará melhorias e que o agricultor tem que ser participativo, para este não há interesse em realizar propostas para então tentar os recursos, que por mais que sejam aprovados podem não vir de encontro com as suas necessidades ou as de seu município.

Nós precisamos hoje de um Território com suporte técnico e com gerenciamento de comercialização sem tirar proveito da situação. Precisamos também de um articulador para a comercialização do que for produzido. Tudo que é produzido precisa ser comercializado, mas a responsabilidade está sendo jogada para as bases tomar decisões. (CONSELHEIRO 6).

Nessa declaração há uma forte demonstração de que alguns órgãos governamentais que até apoiam o Território não estão articulados com o mesmo, pois a própria EMATER teria por obrigação em dar esse suporte técnico, uma vez que apesar de fazerem parte do

Conselho Gestor, precisam trabalhar no dia a dia com assistência técnica nas propriedades do agricultor familiar. Já com relação ao gerenciamento de comercialização do que for produzido, caberia então, a criação de uma cooperativa que os atendesse, ou alguma central de entrega da produção, ou ainda, transporte para algum centro consumidor.

Ainda, quando fala que as principais decisões ficam para as bases, se refere ao próprio Conselho Gestor, há aí duas questões: uma se refere à questão da comercialização e a outra com relação do papel do Conselho Gestor. No tocante à comercialização, não é função do Conselho Gestor do Território comercializar a produção, mas a função deste é tomar as principais decisões com relação ao Território, uma vez que participam dele membros escolhidos para esse fim.

Fica claro nesta situação que existem aqueles que veem no território uma alternativa de discussões em torno de propostas para o bem comum, para o desenvolvimento de pessoas e em consequência disso a melhoria da renda dos agricultores familiares, mas tem também os que observam o Território como simples produção e comercialização dos produtos, sem uma preocupação com o todo, ou seja, com os resultados alcançados em conjunto.

Existem também aqueles que apesar de pertencerem ao Território ainda pensam em recursos individualizados, talvez porque não sejam atendidos em suas necessidades em detrimento da decisão da maioria. O Conselheiro 5 diz que se o atendimento dos recursos fosse por município seria melhor, pois os recursos são praticamente os mesmos divididos por todos os municípios integrantes. E que, às vezes, os recursos são investidos em determinado setor que beneficia algum município e não beneficia outro, acaba por investir um grande capital que dificilmente vai interessar a todos.

Esta é uma discussão que grande parte dos representantes do Território levanta, o investimento a nível territorial e não mais setorial, demonstrando claramente que apesar de estarem unidos em torno de um Território, possuíam mais esperanças quando contavam com o atendimento setorial, pois os recursos eram diretamente selecionados para o município.

O Conselheiro 7 vai mais longe ao dizer que

O Território é uma estrutura de apoio muito priorizada, bonito no papel, não consegue atingir um percentual de abrangência, precisa sofrer mudanças no seu sistema de estruturação. Houve agora algumas mudanças no Conselho Gestor onde pode haver tendências de mostrar certas modificações. Parece ser uma linha fora da “chapa branca”, mais independente, antes era representado muito por órgãos oficiais. (CONSELHEIRO 7).

O mesmo Conselheiro 7, acredita também que o Território tem toda uma dinâmica de representatividade e diz que com relação ao regional a abrangência é mínima, com poucos recursos, apenas um projeto ao ano. Insiste que os recursos são escassos e com isso o alcance dos objetivos é muitíssimo limitado, chegando a admitir que a engrenagem de tudo isso é “capenga”.

Na visão deste Conselheiro não se avançou com essa mudança de enfoque com a criação do Território, a sugestão chega a uma mudança do sistema de estruturação da proposta, e ainda, que o modelo chamado “chapa branca” não daria certo, pois tem sua representatividade sobre os órgãos oficiais e isso amarra o sistema.

Na visão do Conselheiro 1, o que ficou muito a desejar foi a parte educacional do Território, pois o Núcleo Regional de Educação de Irati, por algum motivo, não se envolveu, *“não nos entendemos para que houvesse um envolvimento maior para o crescimento educacional como forma de participação dos envolvidos”*.

Quando menciona que a parte educacional não está sendo realizada, atrela a mesma com a participação, defendendo que o setor educacional deva se responsabilizar pelo envolvimento participativo dos atores sociais. Aí caberia um projeto político-pedagógico para a promoção da gestão participativa, pois a participação é uma questão de aprendizagem que exige certa dinâmica com a promoção de alguns eventos.

Sabourin (2002) sugere que deve haver um processo de aprendizagem coletiva destinado a elaborar representações comuns, como bases de diálogo ou de acordo.

Uma crítica muito contundente é mostrada por alguns municípios quando foi levantada a questão sobre as decisões do Conselho Gestor e a forma como isso é feito, ou seja, o encaminhamento que se dá para as decisões em conjunto.

Fui numa reunião do Conselho Gestor há poucos dias e tive que me ausentar devido às discussões muito vagas. O próprio Território é muito vago, porque a segurança que eu via antes não existe mais, as coisas começaram a se desvirtuar, só virou em projetos. Se continuar assim, vamos participar como meros expectadores e vamos buscar contatos e recursos diretamente para o nosso município. (CONSELHEIRO 6).

Tenho participado bem menos das reuniões, já participei bem mais, aconteceu muita reunião sem muito proveito. Eram dentro dos objetivos do Território sem muita decisão, muito democrático, não se chegava num denominador, me parece que se chegou a perder recursos por falta de decisão. Nossa participação no Território é um pouco tímida, porque vejo que se conversa bastante e se decide pouco. (CONSELHEIRO 5).

O anseio é buscar verbas para o município, não adianta ficar o dia inteiro discutindo, filosofando, se não tiver recursos (...). Tenho ido em reuniões do

Conselho Gestor, se a gente observar bem vai ver o “mascarado” da coisa. Se observa que a maioria que está ali, estão desgostosos. Fala-se muito e pratica-se pouco. Essa é a grande dificuldade que o Território enfrenta. (CONSELHEIRO 7).

Nota-se nessas declarações certa exaustão dos membros do Conselho Gestor, que observam na prática das reuniões muito conversa, muita discussão e nenhum retorno prático e imediato. É na verdade uma disputa com muitos conselheiros tentando atrair para seus municípios alguns benefícios, ou seja, disputa de poder.

O Conselheiro 6 enfatiza também que falta mais envolvimento político dos prefeitos para com o Território, estes estão mais preocupados com as emendas parlamentares, pois por meio destas que se consegue recursos para o município, porque através do Território não se consegue muita coisa. O mesmo relatou que na sua visão cada município tenta oportunidades melhores para si, sem se importar com os outros de forma integrada.

Os prefeitos se preocupam com seus próprios municípios sem se importar muito com o Território, pois quanto mais recursos trazem para seus municípios, melhor será politicamente, e aí não dá para tirar a razão deles. (CONSELHEIRO 6).

O Conselheiro 7 também relatou que apesar de pertencerem ao Território, o seu município continua tentando conseguir recursos diretamente do MDA, só que vem enfrentando certa dificuldade em obter sucesso, pois barra na questão do Território.

Já o Conselheiro 5 reclama que até o momento o seu município recebeu somente um carro para a fruticultura local, diz que poderiam ter conseguido isso diretamente do MDA se não fizessem parte do Território e que não vê muitos benefícios para o seu município, quando estes ocorrem são muito tímidos.

Precisava haver mais parceria entre os municípios para haver essa visão territorial. As pessoas deixam transparecer que existe visão territorial, mas na hora do “racha” cada um puxa para si. Se for para trabalhar em nível territorial precisava ser decidido pelo bem comum, porém para se chegar a um consenso é muito difícil, por isso eu até acho difícil essa questão de Território. (CONSELHEIRO 5).

São discussões que remetem novamente a preferências dos membros do Conselho Gestor, se por um atendimento setorial ou por um atendimento a nível territorial por parte do MDA. Fica transparente a tendência de demonstrar que os municípios estão no Território

porque lhes foi imposto, porque se houvesse escolha a decisão poderia ser outra, principalmente se soubessem que os recursos e o atendimento continuariam sendo praticamente os mesmos da fase anterior ao Território.

Mesmo aqueles municípios que receberam certas vantagens em alguns programas, demonstram que se não houvesse o Território poderiam ter recebido igualmente os recursos, ou ainda, recebido numa proporção maior. Além disso, relatam que os recursos são muito divididos, ou seja, os recursos que seriam para aquele município precisam vir para o Território e o investimento pode ocorrer num município diferente e muitas vezes distante e este não pode usufruir das vantagens.

Adentrando ainda mais nessa discussão de disputas internas verifica-se que de acordo com o conceito de território apresentado no Capítulo 1 desta dissertação, não há diferenças no Território que é objeto de estudo desta pesquisa, ou seja, é permeado também por relações de poder, apresentando disputas internas, causando muitos desafios e discussões.

O Conselheiro 7 faz colocações bastante interessantes com relação a isso, demonstrando claramente que existem blocos políticos dentro do Território com pessoas interessadas num determinado foco. Para ele, esses blocos de interesse buscam a todo custo benefícios para seus próprios municípios e, segundo ele, o município de Irati encabeça esse interesse. Diz que quando foi numa das primeiras reuniões observou um grande conflito, pois cada um tinha como objetivo obter recursos para o próprio município.

O Conselheiro 7 dá como exemplo o projeto de regularização fundiária para 80 agricultores familiares de cada município do Território, que foi aprovado pelo MDA para o ano de 2009, com a liberação de recursos para compra de um veículo, GPS de alta precisão e capacitação de técnicos. Diz que após esse trabalho tem noção de que os equipamentos ficarão para o município de Irati e que isso comprova o jogo de interesses aí presente.

Analisando-se essa situação nos reportamos a Haesbaert (2002) ao dizer que território num sentido mais explícito tem a ver com poder de dominação e num sentido mais implícito ou simbólico com apropriação. Ocorre assim no território analisado essa situação, pois o poder não está somente relacionado ao poder político mais tradicional.

Quando se analisa esse poder exercido é importante lembrar Cunha (2000) ao afirmar que esse poder é exercido tanto por grupos, classes e instituições, de atores individuais e coletivos, do público e do privado. E ainda, que essa atuação depende de heranças culturais, políticas e econômicas.

Quando o assunto passou para as opiniões sobre a importância da implantação desse Território para os respectivos municípios, as opiniões foram também um tanto conflitantes,

apesar de que mesmo com muitas críticas de alguns, todos veem o Território como algo positivo achando, porém, que são necessários alguns ajustes.

O Conselheiro 1 acredita que essa proposta territorial é bem melhor do que o atendimento a nível local, pois acredita que é preciso que haja uma região desenvolvida e não somente um ou outro município desenvolvido.

No entanto, o Conselheiro 2 observa que *“as pessoas só conseguem ver o seu pedacinho, ainda não conseguem enxergar o Território na sua amplitude”*. Diz que todos teriam que ver o Território com suas limitações, com IDH muito baixo, analfabetismo funcional muito grande, além de outras situações preocupantes, e para isso seriam necessárias ações mais integradas, pois para ele, numa visão territorial é preciso trabalhar de forma igual para que todos os municípios se integrem, apesar que demonstra claramente que o Território ainda não apresentou nenhum diferencial de peso de acordo com aquilo que se imaginava no início.

O Conselheiro 2 afirma que o fato do Território não ter apresentado nenhum diferencial, ocorreu não exatamente por má vontade das pessoas e sim por falta de se enxergar mais longe. Nota também que as pessoas mais comprometidas ficaram com muitas ações dentro das suas instituições, assim não foi possível se avançar no conjunto.

Na visão do Conselheiro 3 o Território veio para melhorar porque promove mais discussão do potencial que o município tem para determinada proposta. Acredita que o processo territorial desde que bem articulado vai agregar vantagens. Cita como exemplo o caso da fruticultura, pois observa que muitas vezes um município sozinho não consegue se organizar, já com uma articulação com outros existem possibilidades. Mesmo assim, demonstra que essa articulação é complicada, pois os agricultores não se mobilizam.

Essa questão também já foi demonstrada contraditória, pois ao mesmo tempo em que demonstram total confiança neste projeto, apresentam também a realidade, dizendo que o Território ainda não apresentou nenhum diferencial, principalmente com relação ao que se almejava quando da sua implantação. É esperado que nessas políticas públicas sempre existam algumas angústias, porém, nesse caso, as dificuldades são bem maiores do que se esperava inicialmente.

A falta de mobilização e articulação entre os agricultores já deveria ser esperado, pois grande parte dos membros do Conselho Gestor conhece a realidade de seus municípios, principalmente porque já trabalharam de alguma forma com esses agricultores, seja nas secretarias municipais de agricultura, seja nos outros órgãos governamentais. Além do mais, não se pode esperar que o próprio agricultor se mobilize para a realização de algumas ações,

pois como já foi observado, as características históricas e culturais da região demonstram que este precisa de alguma forma de liderança.

Para o Conselheiro 4 o tempo decorrido desde a implantação do Território até o momento é curto para dizer se a implantação se deu de maneira correta, ou se seria necessária outra forma de gestão.

Acho que já houve mudanças para melhor, porém é uma parcela muito pequena da população que aceita. A questão cultural também faz com que não haja agregação e participação. O caminho é esse mesmo – o Território. O tempo para analisar se é bom é ainda meio curto. (CONSELHEIRO 4).

Realmente, para se analisar os resultados da criação do Território pode ser ainda cedo, pois o tempo para isso pode ser curto, porém dá para dizer se as melhorias foram válidas ou ficou na mesma situação da época anterior ao Território. Dentre as respostas de alguns membros nota-se que a maioria diz que não houve grandes avanços, apesar das grandes expectativas pelas melhorias que todos nutrem.

Para o Conselheiro 5, a visão que se faz do Território é que “*parece ser que está tudo bonito e maravilhoso, só que é difícil fazer funcionar com todos, com ideias diferentes para se chegar a um consenso*”. Diz ainda,

Esse Território é importante, mas para gerar renda para o agricultor não vejo nada de concreto com certeza, só vejo isso se fosse uma coisa maior, não essas propostas dispersas. Se esses mesmos recursos viessem diretamente para os municípios poderíamos trabalhar dentro da nossa própria realidade, de nossas expectativas. (CONSELHEIRO 5).

Mais uma vez vê-se por parte de um Conselheiro que a expectativa seria por algo bem maior do que se apresenta até o momento, porém ressalta que o atendimento individualizado para o seu município é o seu grande desejo. Outro aspecto relatado pelo Conselheiro 5 e que é desejo de outros membros é em relação a propostas dispersas, ou seja, muitas propostas e projetos são discutidos e se mostram irrelevantes e até mesmo impraticáveis para a política do MDA.

A visão do Conselheiro 7, também é crítica com relação a questão

Sou favorável a política de território, mas não está funcionando como deveria, daria um percentual de 10% de positivo. A ideia final é usar dinheiro público. Nem todos estão contentes, falta questão técnica,

operacional. 90% está descontente com o Território, principalmente quando é chapa branca – EMATER, Prefeituras, SEAB. (CONSELHEIRO 7).

Novamente se observa que na visão de mais um conselheiro há um grande distanciamento entre o que está funcionando a contento e o que está totalmente errado. Segundo o mesmo, são muitos os problemas enfrentados, principalmente quando o Conselho é composto em sua maioria pelo que chama de “chapa branca”, ou seja, por pessoas ligadas aos órgãos governamentais superiores a esfera municipal.

Uma questão que parece ser comum para a maioria dos entrevistados é que o benefício que vem para o Território não atinge a todos, ou seja, o recurso vem para o Território, são aplicados nos diversos municípios e quem os utiliza é somente aquele município que recebeu o bem. Acreditam que se o recurso veio para o Território todos os municípios deveriam ser beneficiados.

Isso parece ser uma questão de gestão, ou talvez a decisão pela escolha por determinado recurso esteja sendo tomada por algumas pessoas com maior poder de influência. Esta seria uma questão que reforça a noção de território, com a presença de fortes relações de poder.

Com isso, ocorrem ações isoladas para cada município apesar das discussões para que se tomem decisões a nível territorial, mas no momento de se utilizar do recurso parece que não é importante se preocupar se determinado projeto vai atender a todos ou só a um. Talvez seja aquilo que já foi falado por alguns membros, que se o atendimento fosse a nível local poderia atender mais diretamente aos anseios daquele município com suas particularidades.

Há casos citados em que o município recebe um veículo para trabalhar com a fruticultura, ou recebe um resfriador, e esse equipamento deveria servir a todos os 12 integrantes, mas acaba por só favorecer aquele que recebeu. Ainda, esse mesmo equipamento muitas vezes está sem utilização ou se utiliza para outra atividade que não aquela que seria seu verdadeiro objetivo.

Na análise desses relatos, vê-se que existem relações de poder e também alguns desencontros de informações e opiniões por parte de alguns membros do Conselho Gestor, trata-se é claro de opiniões divergentes, que, por conseguinte, acabam por refletir na gestão do Território.

Assim sendo, é importante considerar aqueles que seriam os beneficiários diretos dessa política pública. Para tanto, na próxima seção será analisada a participação dos atores sociais, bem como sua visão e expectativas com relação a implantação desse Território.

4.2 OS ATORES SOCIAIS, SUA PARTICIPAÇÃO E VISÃO SOBRE O TERRITÓRIO

Os agricultores familiares são considerados o público alvo desta política pública do MDA para os territórios rurais. Estes mesmos agricultores devem estar inseridos no processo de gestão do Território, seja participando do Conselho Gestor, nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, ou nas diversas Associações de Pequenos Agricultores dos municípios que compõem esse Território.

Esses agricultores deveriam estar informados de todo esse processo e das principais decisões tomadas por aqueles que de uma forma geral decidem ou respondem por eles nas tomadas de decisões.

Para verificar esse conhecimento aplicou-se um questionário em alguns municípios do Território para entender de que maneira tem sido a participação desse agricultor nas associações e do conhecimento que os mesmos têm com relação ao Território ao qual pertencem. Esse questionário foi feito com perguntas fechadas para obter dados quantitativos e também porque pelo número de entrevistas seria impraticável atingir esse número de agricultores (Apêndice B).

Os questionários foram realizados em 7 dos 12 municípios pertencentes ao Território, quais sejam: Guamiranga, Inácio Martins, Irati, Mallet, Rebouças, Rio Azul e Teixeira Soares. Foram realizadas 225 entrevistas nos meses de abril e maio de 2009. A escolha desses 7 municípios se deu pelo motivo de que a maioria de suas populações vivem no meio rural, além disso, são municípios que têm na população do campo grande quantidade de agricultores familiares.

Para tanto, se analisa a participação dos agricultores familiares nas suas respectivas associações de pequenos agricultores de cada localidade nos diversos municípios que compõem o Território, além do conhecimento que esses mesmos agricultores têm sobre o Território é importante para entender como todo o processo envolveu esses agricultores.

Primeiramente questionou-se a participação desses agricultores nas Associações de Pequenos Agricultores. A maioria dos entrevistados, 57% não participam dessas associações,

que na verdade é a primeira forma de organização dos agricultores em seus municípios (Gráfico 2).

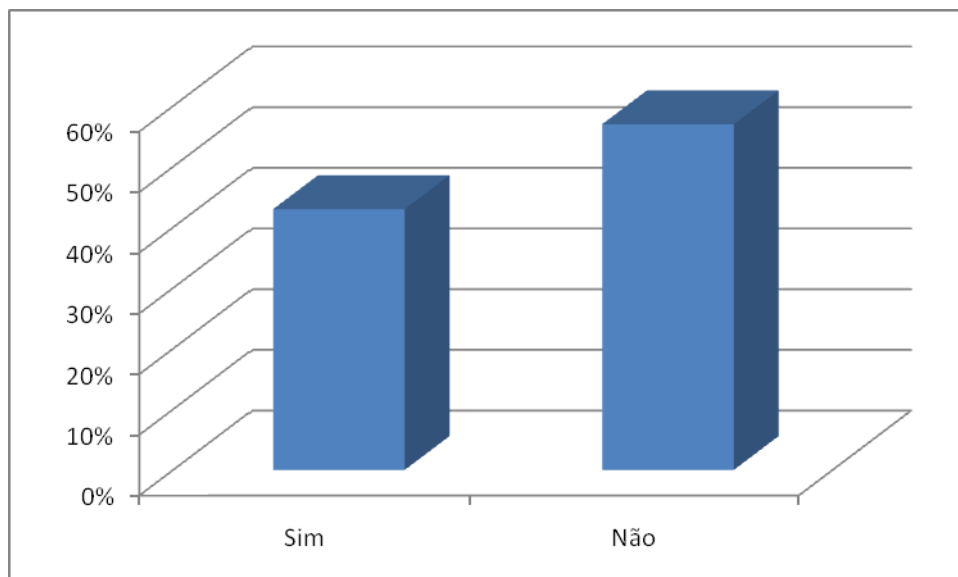


GRÁFICO 2 – Participação dos agricultores familiares nas Associações de Pequenos Agricultores

Quando perguntado se conheciam os membros da Diretoria das Associações de Pequenos Agricultores, observou-se que mesmo quando faziam parte das respectivas associações, não conheciam os membros da diretoria. Ficou demonstrado que apenas 38% dos entrevistados conheciam os membros, contra 62% que não conheciam.

Isso demonstra de imediato a falta de participação dos agricultores em suas respectivas associações de pequenos agricultores e em consequência, se não participam dessas associações, não conhecem os objetivos do Território, apesar de declararem o conhecimento da existência do mesmo.

Para Kliksberg (2002), existe uma argumentação por parte dos órgãos governamentais que a participação é um elemento capaz e eficiente para assegurar a sustentabilidade dessa política pública, pois ao proporcionar o envolvimento das pessoas, se estabelece as principais necessidades das mesmas, além de uma posterior avaliação no decorrer do processo.

No entanto, o que se observa é que apesar da oportunidade desse privilégio para a inserção das pessoas, voltados para defender seus interesses, não há o preparo suficiente por parte das pessoas para essa participação e muitas vezes não é dada essa oportunidade aos que querem se fazer ouvir.

Apesar de boa parte dos agricultores não fazer parte de nenhuma associação, a maioria, 60% sabe que o seu município é integrante do Território Centro-Sul do Paraná (Gráfico 3).

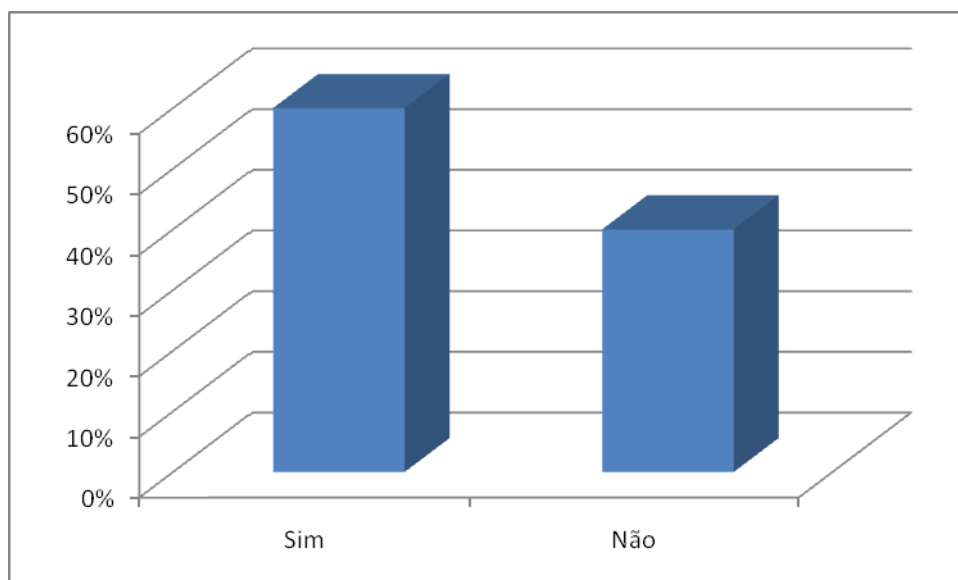


GRÁFICO 3 – Conhecimento dos agricultores familiares acerca do seu município pertencer ao Território Centro-Sul do Paraná

Um dado interessante é com relação à participação desses mesmos agricultores na formação desse Território, uma vez que grande maioria nem foi convidada a participar das reuniões que definiriam essa política pública. Fica notório que sendo esse mesmo agricultor o público alvo dessa política, não participou ativamente dessa implantação, ficando a tomada de decisões para essa política ao poder público dos diversos municípios. Quando perguntado se participaram de alguma maneira da formação do Território, 18% responderam que sim e 82% que não.

Talvez este seja um agravante para a falta de participação mais ativa, pois os municípios fazem parte de um território para beneficiar os agricultores familiares que nem foram consultados ou informados dos benefícios que poderiam advir dessa política pública.

Outro dado interessante foi ainda com relação a participação, cuja pergunta foi, se receberam em algum momento um convite para essa participação, foi observado que apenas 13% dos agricultores foram de alguma forma convidados a participar de eventos que informassem ou esclarecessem sobre a formação do atual Território, contra 87% que em nenhum momento foram convidados.

Fica claro assim que esse agricultor que não foi convidado a participar da formação do Território acaba por não se identificar com o mesmo, nem mesmo conhece os objetivos dessa política e muito menos de que maneira pode afetar suas vidas. Quando perguntado se sabiam dos objetivos dessa formação, mais uma vez a grande maioria não demonstrou conhecimento (Gráfico 4).

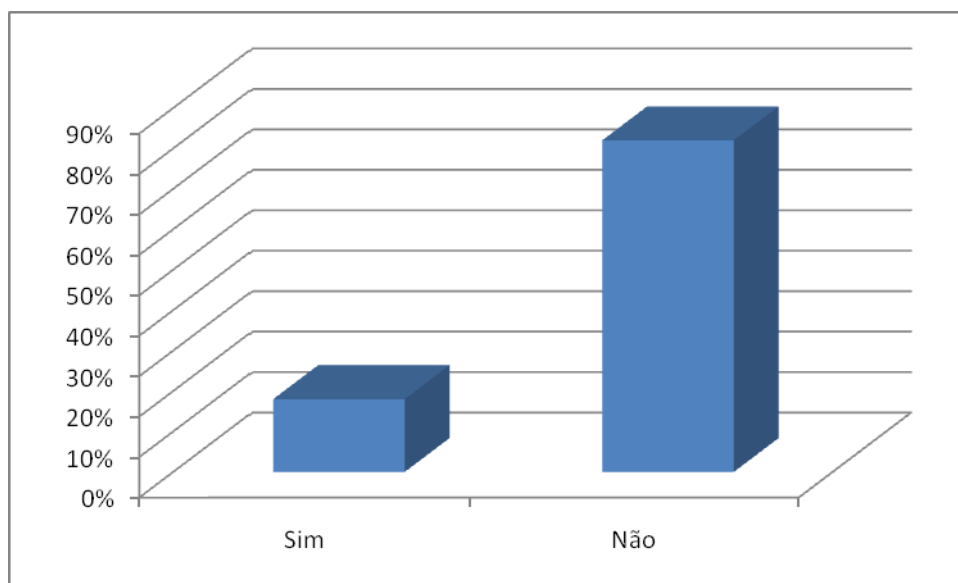


GRÁFICO 4 – Conhecimento dos agricultores acerca dos objetivos do Território Centro-Sul do Paraná

O que causa certa surpresa é a expectativa que esse mesmo agricultor tem com relação ao Território, pois apesar de não ter feito parte ativa e direta desse trabalho, nem mesmo de conhecer os reais objetivos do Território, as expectativas são boas no sentido que esses agricultores acreditam que com essa política as melhorias serão significativas (Gráfico 5).

Analisando-se toda essa questão de organização/participação do agricultor familiar se percebe a grande fragilidade que ocorre nesse aspecto. Talvez não seja objetivo deste trabalho analisar essas questões, porém é preciso demonstrar que esse é um elemento falho e decorre por razões diversas.

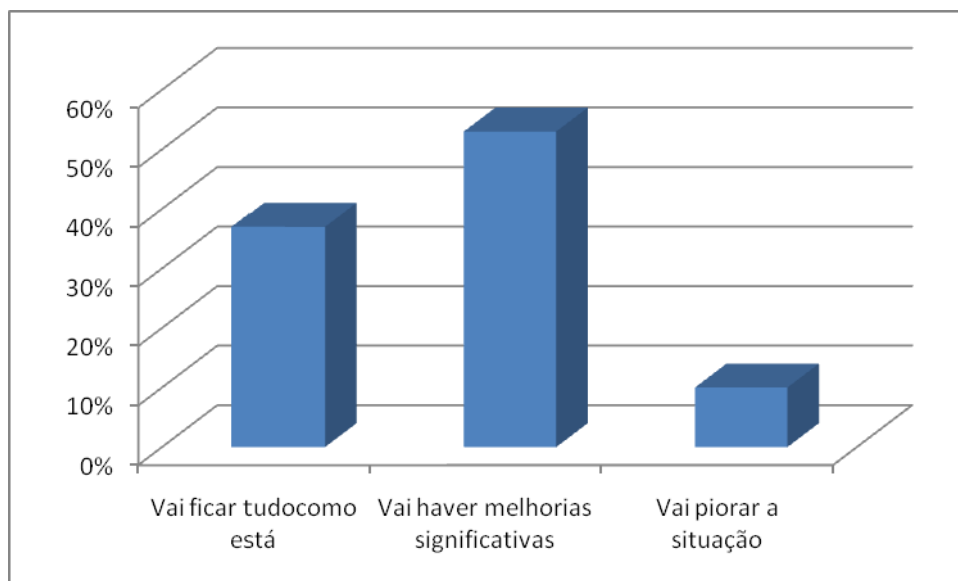


GRÁFICO 5 – Expectativa dos agricultores familiares com a criação do Território Centro-Sul do Paraná

Observa-se que em alguns municípios, diferentemente de outros, há uma grande participação dos agricultores em suas associações, com alguns resultados positivos em suas propriedades, auxiliados principalmente por uma estrutura que favorece suas atividades. É o caso de municípios organizados com equipamentos mecanizados pertencentes a essas associações e que atendem aqueles agricultores que são associados. Um exemplo é o município de Guamiranga, que foi beneficiado com uma patrulha agrícola mecanizada em cada associação de pequenos agricultores. Importante ressaltar que a existência do Território não foi condicionante para o recebimento dessas patrulhas.

Porém em todos os municípios quando o assunto é Território, se tem a certeza que os agricultores familiares desconhecem essa política pública e seus principais objetivos, mas ainda assim, esperam melhorias com essa implantação, demonstrando que depositam uma esperança de que a política implementada neste Território lhes traga um grande diferencial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação do Território Centro-Sul do Paraná apresenta-se como uma política pública de caráter territorial, assumindo elementos que permeiam a questão do desenvolvimento e considerando-se também um caráter político e integrador, amparados pelo Estado com seu papel de promotor do controle social.

É uma política pública que direciona esforços para a redução da pobreza, o combate à exclusão social e a diminuição das desigualdades sociais e regionais através da busca constante pelo desenvolvimento. Porém, é preciso entender que esse desenvolvimento tem algumas estratégias embutidas, a reprodução do capital e o controle social, não conseguindo, portanto, atingir o que propõe, ou seja, aliar o discurso e a prática.

O desenvolvimento territorial rural se constitui numa política nacional do MDA, com a destinação de recursos humanos e financeiros escassos, destinada a um público pobre, explorado e até certo ponto marginalizado econômica e socialmente, assumida pelo Estado na ordem do capitalismo. Os critérios ditados pelo MDA para a priorização de recursos com vistas ao desenvolvimento territorial rural são a convergência de programas públicos e a convergência de interesses da sociedade civil e governos estaduais, ou seja, participação da sociedade civil e de instituições públicas.

Ao realizar um resgate das experiências vividas pelos municípios anteriormente à criação do Território, observa-se um atendimento individualizado e com baixo investimento em recursos, sendo que o próprio município decidia o que era melhor e mais necessário para sua realidade. Com o advento do Território pouca coisa mudou com relação ao aporte de recursos, a diferença ficou mesmo na forma de escolha dos projetos e acabou por demonstrar certa disputa pela escolha das prioridades.

Com essa mudança de enfoque do setorial para o territorial, o Estado passa a impulsionar as iniciativas locais, numa clara demonstração de que é possível a própria comunidade decidir o que é melhor para si, numa tentativa de viabilização do desenvolvimento.

Na verdade essa mudança de enfoque não demonstra muitos avanços, além disso, possui um referencial bastante burocrático e que numa primeira análise não se vislumbram grandes mudanças em favor do agricultor familiar. Os discursos construídos na proposta de

formação do território referente à identidade territorial, à solidariedade, à cooperação entre os atores sociais mostram-se distantes do cotidiano do Território Centro-Sul do Paraná.

O MDA ressalta teoricamente a importância do fortalecimento da agricultura familiar para o enfrentamento da pobreza e da exclusão social. É um discurso que não demonstra a prática, pois esta visa a valorização do econômico e da supremacia do capital. Os próprios projetos implementados no Território são na verdade essa reprodução do capital, pois apresentam-se dispersos, sem cooperação e com pouca solidariedade entre os municípios.

Se observadas as estratégias de apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais, através de suas várias diretrizes, nota-se um referencial teórico muito vasto no tocante a cultura, identidade, sociedade, participação, organização e desenvolvimento, que na prática se traduzem numa perspectiva puramente econômica, numa busca por recursos para atender às necessidades mais urgentes do meio rural, nada que atente para uma resposta a longo prazo como especifica a política pública.

Essas atitudes que oportunizariam ações a serem desencadeadas são organizadas através do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, após discussões, proposições e resultados a serem alcançados. Esse Plano não oportuniza esse objetivo, pois se apresenta mais como um conjunto de dados da região do que proposições para se alcançar os objetivos do Território.

Diante de tais fundamentos realizou-se a análise da implantação do Território Centro-Sul do Paraná, comparando-se o referencial oferecido pelo MDA e a forma com se deu essa implantação, além de uma análise das principais deficiências e entraves que dificultam uma gestão mais eficiente do Território.

Em primeiro lugar, ao analisar os aspectos dessa implantação observa-se que os municípios demonstraram que já possuíam certa organização semelhante a um consórcio de municípios com vistas ao desenvolvimento regional. Quando na participação de um Seminário apresentaram o que possuíam sem saber da existência da proposta territorial do MDA, onde ouviram que era possível trabalhar em conjunto entre os municípios desde que se adequassem às normas já existentes. Isso contraria todo o referencial da proposta teórica do MDA que é buscar dentro da sua realidade a melhor forma de se organizar.

Em segundo lugar, constatou-se certa incoerência ao se demarcar esse Território, pois inicialmente eram 10 municípios organizados, que ao se apresentarem como um “consórcio” viram a possibilidade de satisfação de seus anseios, porém na hora de formar o Território foi imposto que mais 2 municípios deveriam fazer parte do grupo. Nada mais é do

que um território institucionalizado de cima para baixo, demarcado por técnicos, podendo ser uma fonte de incompatibilidade de organização e participação dos atores sociais.

Em terceiro lugar a própria participação é um fator determinante no sucesso ou no fracasso de tal projeto. Neste caso do Território em estudo, verificou-se um inexpressivo envolvimento dos beneficiários, o que se dá pela falta de conhecimento da política pública e até mesmo pela falta de estímulo em políticas em prol da agricultura.

Apesar de algumas ações no sentido de se buscar uma melhor participação, as tentativas não surtiram os efeitos desejados no sentido de se trabalhar na forma de uma gestão participativa. Para tanto, isso se traduziu num vigoroso processo para se atingir a problemática da baixa participação dos agricultores na tomada de decisões, contudo, não se imaginou talvez, o grande despreparo deste público para uma participação eficiente.

Destaca-se também a pouca participação dos prefeitos na formação e funcionamento do Conselho Gestor, que devido à escassez de recursos advindos desta política, preferem buscar outras fontes diretamente para seus próprios municípios em detrimento do Território.

Se a participação é um grande empecilho para o bom funcionamento dessa política pública, soma-se a isso a falta de recursos humanos com técnicos preparados e qualificados para trabalhar com esse público, o excesso de programas que se desenrolam concomitantemente, a falta de tradição para a criação de laços entre os participantes e entre as instituições.

Ainda é um empecilho a proliferação de reuniões com assuntos muito dispersos, aliada à falta de participação e a burocracia no trato de alguns assuntos, o que fragmenta o diálogo e a tomada de decisões e exige um esforço muito grande dos participantes que têm em seus municípios um número muito grande de outras atividades, além dos membros pertencentes a instituições governamentais com suas outras atribuições, provocam em ambos um desgaste muito grande e até mesmo certa decepção diante dos poucos resultados que se alcançam.

A falta de visão de longo prazo dificulta algumas ações, pois as decisões tomadas pelo Conselho Gestor não se traduzem imediatamente na prática, trazendo também certa decepção aos atores sociais que esperam resultados imediatos para suas propriedades.

Isso na verdade é uma forma de mascaramento da realidade, cujas pessoas envolvidas têm a ideia de que são protagonistas de suas próprias decisões, imaginando que seus anseios serão sanados, veem-se impotentes ao demonstrar certa incapacidade na tomada de decisões e na participação mais ativa e que apresente bons resultados.

Além disso, o Estado demonstra que a própria comunidade tem a chance de se organizar de acordo com a sua realidade para buscar os recursos através de projetos apresentados. Isso demonstra uma inverdade, pois conforme demonstrado, no Território havia certa organização local, que ao ser apresentada foi de certa forma modificada de acordo com as regras e normas do MDA, numa clara demonstração de que não é possível a autonomia da coletividade, que é tão propalada pelos teóricos do MDA.

Por fim, é possível verificar os grandes problemas operacionais que se desenham no Território. Mais precisamente podem ser relatados casos de disputas entre os municípios, a demonstração de alguns municípios que apesar de fazerem parte do Território preferiam ser atendidos individualmente, as decisões tomadas não são da preferência de todos, as reuniões realizadas são muito dispersivas e com poucos resultados, a falta de recursos humanos para atender às expectativas, a falta de envolvimento de alguns órgãos governamentais que poderiam somar-se com os já existentes.

Outro fator que é próprio de um território são as relações de poder, que apesar de ser fator para a existência do mesmo, fazem com que este apresente um jogo de disputa de recursos já bastante escassos, provocando conflitos e aprofundamento de diferenças e se agravando ainda mais com algumas ações isoladas nos municípios.

Além desses fatores ocorre um grande descrédito e desmotivação por parte dos envolvidos, principalmente devido à escassez de recursos e a grande demora em sua liberação, pois após exaustivas discussões para se entrar num acordo entre todos os municípios, esse recurso demora muito tempo para ser aplicado no Território, deixando a credibilidade do agricultor familiar para com o Território cada vez mais frágil.

Os principais atributos do Território residem na capacidade de organização e de inovação da população local, todavia a experiência vivida no Território Centro-Sul do Paraná contradiz o discurso dominante das instituições, principalmente pela falta de organização dos agricultores familiares e pela clara demonstração deste pseudodesenvolvimento pregado pelo grande referencial teórico do Estado.

Esse pseudodesenvolvimento fica mais explícito quando se trabalha numa perspectiva tradicional de desenvolvimento, aquela que vê esse conceito numa perspectiva puramente economicista, de modernização, de progresso, de elevação de índices econômicos. Desenvolvimento esse, que fica claro neste trabalho, não traz melhorias aos agricultores familiares, especialmente no tocante aos padrões sociais.

No entanto, se esse desenvolvimento for pensado na visão das propostas renovadas, numa perspectiva reformista que leve em conta as particularidades da comunidade, ou seja,

sua cultura, sua identidade e até mesmo na sua autonomia, aí sim haverá um diferencial, mesmo que seja herdado da corrente economicista.

Assim, é necessário que na política pública em análise haja uma substituição do conceito economicista de desenvolvimento por outro mais abrangente que é o social, principalmente para que essas medidas não sirvam para perpetuar os processos de empobrecimento dessas populações.

Por conseguinte, defende-se que o verdadeiro objetivo a ser perseguido por essa política de desenvolvimento para essa população, seja a satisfação de suas necessidades básicas, em conformidade com suas características culturais, respeitando-se as particularidades locais.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, N. **Dicionário de filosofia**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Hucitec, 1992.

_____. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000a.

_____. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, v. 4, n. 2, abr./jun. 2000b.

_____. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 121-140, set./dez. 2001.

_____. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

_____. **Representatividade e inovação**. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, Brasília, 2005. Disponível em: < <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/...> >. Acesso em: 3 abr. 2008.

AMATO NETO, J. **Redes de cooperação produtiva e clusters regionais**. São Paulo: Atlas, 2000.

BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 35-70, set./dez. 2004.

BERTHOUD, G. Mercado. In: SACHS, W. (Ed.). **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000.

BOISIER, S. Post-scriptum sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília n. 19, p. 307-343, 1999.

BRANDÃO, C. **A impossibilidade de uma teoria geral e abstrata do desenvolvimento**. [s.l.d.]. Disponível em: < <http://www.ufpa.br/epdir/...> >. Acesso em: 5 ago. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/...> >. Acesso em: 28 out. 2009.

BROSE, M. **Agricultura familiar, desenvolvimento local e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1999.

CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. Desenvolvimento local e a democratização dos espaços rurais. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 17, n. 1, p. 11-40, jan./abr. 2000.

CUNHA, L. A. G. Confiança, capital social e desenvolvimento territorial. **Ra'ega**, Curitiba, n. 4, p. 49-60, 2000.

_____. **Desenvolvimento rural e desenvolvimento territorial: o caso do Paraná Rural**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

_____. Do desenvolvimento setorial ao desenvolvimento territorial. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 11, n. 2, mai./ago. 2006.

DENARDI, R. A. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 56-71, jul./set. 2001.

EMATER – Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural. **Projeto de Formação de Agentes de Desenvolvimento para a Construção da Cidadania**. Curitiba: EMATER, 2003.

ESCOBAR, A. Planejamento. In: SACHS, W. (Ed.). **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000.

ESTEVA, G. Desenvolvimento. In: SACHS, W. (Ed.). **Dicionário do desenvolvimento**. Guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000.

FAJARDO, S. Algumas discussões sobre a abordagem econômica do território na Geografia e suas implicações no espaço rural. **Ra'ega**, Curitiba, n. 10, p. 131-137, 2005.

_____. Aspectos da ocupação, da formação da estrutura produtiva e das transformações na paisagem rural no território paranaense. **Caminhos da Geografia**, Uberlândia, v. 7, n. 20, p. 89-101, 2007.

GRAZIANO DA SILVA, J. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. **Estudos Avançados**, Campinas, v. 15, n. 23, p. 37-50, 2001.

GRONEMEYER, M. Ajuda. In: SACHS, W. (Ed.). **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000.

GUANZIROLI, C. E. **Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil**. 2006. Disponível em: < <http://www.uff.br/econ/...> >. Acesso em: 27 jan. 2008.

HAESBAERT, R. **Territórios alternativos**. São Paulo: Contexto, 2002.

_____. Des-caminhos e perspectivas do território. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. (Orgs.). **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

_____. Território e multiterritorialidade: um debate. **Geografia**, n. 17. p. 19-44, 2007.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contagem da população**. Brasília: IBGE, 2007. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/> >. Acesso em: 10 jul. 2009.

_____. **Censo Agropecuário 2006: estabelecimento e área da agricultura familiar**, segundo as unidades da federação, mesorregiões, microrregiões e municípios. Disponível em: < <ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/....> >. Acesso em: 16 dez. 2009.

_____. **IBGE Cidades: mapa de pobreza e desigualdade** – municípios brasileiros 2003. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/...> >. Acesso em: 3 fev. 2009.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Novo retrato da agricultura familiar**. 2000. Disponível em: < <http://200.252.80.30/sade> >. Acesso em: 1 set. 2009.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Diagnóstico socioeconômico do território Centro-Sul**. Curitiba: IPARDES, 2007. Disponível em: < <http://www.ipardes.gov.br/...> > Acesso em: 3 fev. 2009.

JARA, C. J. **Qualidade social e desenvolvimento sustentável dos territórios rurais: por que o social tem que ser capital?** 2003. Disponível em: < <http://webiica.iica.ac.cr/...> >. Acesso em: 27 out. 2008.

KLIKSBERG, B. **Capital social e cultura: as chaves esquecidas do desenvolvimento**. 1999. Disponível em: < <http://www.cpdoc.fgv.br/projetos/...> > Acesso em: 3 abr. 2008.

KOOGAN, A.; HOUAISS, A. (Ed.). **Enciclopédia e dicionário**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1993.

MALUF, R. F. Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento econômico. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, p. 53-86, out. 2000.

MARQUES, M. I. M. O conceito de espaço rural em questão. **Terra Livre**, São Paulo, n. 19, p. 95-112, jul./dez. 2002.

MEC – Ministério da Educação. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: resultados e metas.** Brasília: MEC, 2007. Disponível em: < <http://ideb.inep.gov.br/> >. Acesso em: 4 set. 2009.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável.** Brasília, 2003. Disponível em < <http://www.nead.org.br/> > Acesso em: 8 jan. 2009.

_____. **Orientações para elaboração de projetos nos territórios rurais em 2004.** Brasília: MDA/ SDT, 2004.

_____. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais.** Brasília: MDA/SDT, 2005a.

_____. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil.** Brasília: MDA/SDT, 2005b.

_____. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável.** Brasília: MDA/ SDT, 2005c.

_____. **Territórios rurais: abordagem territorial.** Brasília, 2005d. Disponível em: < <http://www.mda.gov.br/...> > Acesso em: 2 jun. 2007.

_____. **Documento base da etapa preparatória da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.** Brasília: MDA/CONDRAF, 2007a. Disponível em: <http://www.fetape.org.br/> >. Acesso: 8 jan. 2009.

_____. **Pronat prevê R\$ 2,7 milhões para territórios rurais de Santa Catarina em 2007.** Brasília, 2007b. Disponível em < <http://www.mda.gov.br/> >. Acesso em: 6 ago. 2009.

MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. Desenvolvimento territorial rural: mudar para que nada mude. In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 1., 2006, **Anais...** Niterói, 2006a.

_____. **Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural.** Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006b.

NASCIMENTO, P. C. Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. In: ALVES, A. FLÁVIO, L.; SANTOS, R. (Orgs.). **Espaço e território: interpretação e perspectivas do desenvolvimento.** Francisco Beltrão: Unioeste, 2005.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 83-100, set./dez. 2001.

OLIVEIRA, L. M. B. **Dicionário de Direitos Humanos**: identidade cultural. 2006. Disponível em: < <http://www.esmpu.gov.br/dicionario/...> > Acesso em: 24 maio 2007.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento**. Disponível em: < <http://www.dhnet.org.br/direitos/...> > Acesso em: 11 abr. 2008.

PIRES, E. L. S.; MULLER, G.; VERDI, A. R. Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. **Geografia**, Rio Claro, v. 31, n. 3, p. 437-454, set./dez. 2006.

PLANO Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Território Centro Sul do Paraná. 2007. (no prelo)

RAHNEMA, M. Participação. In: SACHS, W. (Ed.). **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000.

REIS, J. Uma epistemologia do território. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 51-74, 2005.

SABOURIN, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. (Ed.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais**: conceitos, controvérsias e experiências. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2002.

SACHS, W. **Dicionário do desenvolvimento**: guia pra o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000.

SANTOS, M. O território e o saber local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 15-26, ago./dez. 1999.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 11, p. 88-125, jan./jul. 2004.

SOUZA, M. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

_____. A teorização sobre o desenvolvimento em uma época de fadiga teórica, ou sobre a necessidade de uma “teoria aberta” do desenvolvimento sócio-espacial. **Revista Território**, Rio de Janeiro, v.1, n. 1, jul/dez, 1996.

_____. **O subdesenvolvimento das teorias do desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: < <http://www.vermelho.org.br/museu/...> > Acesso em: 7 jun. 2007.

_____. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

VILELA, S. L. O. Uma nova espacialidade para o desenvolvimento rural. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. (Ed.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais:** conceitos, controvérsias e experiências. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2002.

WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, p. 87-145, out. 2000.

WURMEISTER, F.; MARTINS, M. Uma mancha de pobreza que desafia o Paraná. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 24 jun. 2008. Vida e Cidadania, p. 4.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA COM MEMBROS DO
CONSELHO GESTOR DO TERRITÓRIO

- 1) Fale como foi a implantação do Território Centro Sul do Paraná:
- 2) Quem participou dessa implantação?
- 3) Como foi feita a mobilização para atingir a participação?
- 4) Todos os 12 Municípios participaram da implantação?
- 5) Existiu uma forma de representação democrática entre os Municípios integrantes?
- 6) Existiu uma capacitação para mostrar aos agricultores familiares a importância da criação do Território?
- 7) Em sua opinião qual a importância de uma visão territorial em detrimento de uma visão setorial?

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS AGRICULTORES FAMILIARES

MUNICÍPIO:

1) O sr. participa da Associação de Pequenos Agricultores?

☐ Sim ☐ Não

2) O sr. conhece os membros da Diretoria da APA?

☐ Sim ☐ Não

3) O sr. tem conhecimento que o Município de _____ é integrante do Território Centro Sul do Paraná?

☐ Sim ☐ Não

4) O sr. participou de alguma maneira da formação do Território?

☐ Sim ☐ Não

5) O sr. conhece os objetivos da formação do Território?

☐ Sim ☐ Não

6) Com a formação do Território o sr. acredita que para a agricultura familiar sua expectativa é de que:

☐ vai ficar tudo com está☐ vai haver melhorias significativas☐ vai piorar a situação

7) O sr. conhece as pessoas que fazem parte do Conselho Gestor do Território?

☐ Sim ☐ Não