

PKS

**PUBLIC
KNOWLEDGE
PROJECT**

**REVISTA DE GEOGRAFIA
(UFPE)**

www.ufpe.br/revistageografia

OJS

**OPEN
JOURNAL
SYSTEMS**

PROPOSTA TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA COMPREENSÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO

Jorge Luis Favaro¹; Jorge Montenegro Gómez²

1 – Professor do Curso de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade Estadual do Centro Oeste – UNICENTRO. Aluno do Programa de Pós-graduação – Doutorado em Geografia na Universidade Federal do Paraná. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. jorgelfavaro@uol.com.br.

2 – Doutor em Geografia. Professor orientador do Programa de Pós-graduação – Doutorado em Geografia na Universidade Federal do Paraná. jorgemon@ufpr.br

Artigo recebido em 24/10/2011 e aceito em 20/12/2011

RESUMO

O objetivo deste trabalho é uma reflexão sobre conceitos e metodologias referentes a análises de políticas públicas territoriais, em especial, a política de desenvolvimento territorial no Território da Cidadania Paraná Centro. Os resultados iniciais remetem à configuração de uma política que não contempla as questões estruturais nem as raízes dos problemas, dirigindo as discussões e recursos para atividades que não provocam conflitos econômicos, políticos ou ideológicos entre as classes. Pode ser caracterizada como uma "Política Distributiva", com um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo parecem só distribuir vantagens e não acarretar custos, aparentemente beneficiam um grande número de destinatários, porém em escala relativamente pequena.

Palavras-chave: política pública, desenvolvimento territorial rural, territórios da cidadania, política distributiva.

A THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PROPOSAL FOR UNDERSTANDING THE TERRITORIAL DEVELOPMENT POLICY FOR THE CITIZENSHIP TERRITORY OF PARANA CENTRO

ABSTRACT

This article is a reflection on concepts and methodologies related to analyze the territorial public policies, in particular, the territorial development policy in the Citizenship Territory of Paraná Centro. The initial results seem to reveal a policy that does not address the structural issues, neither the roots of problems, directing the discussions and resources to activities that do not cause economic, political and ideological conflicts, nor stimulate class struggle. It could be considered as a "Distributive Policy", characterized by a low degree of conflict in the political process, since this type of policy seem to just distribute benefits, not leading to any cost, aiming to benefit a large number of recipients, but in a relatively small scale.

Keywords: public policy, rural territorial development, citizenship territories, distributive policy.

INTRODUÇÃO

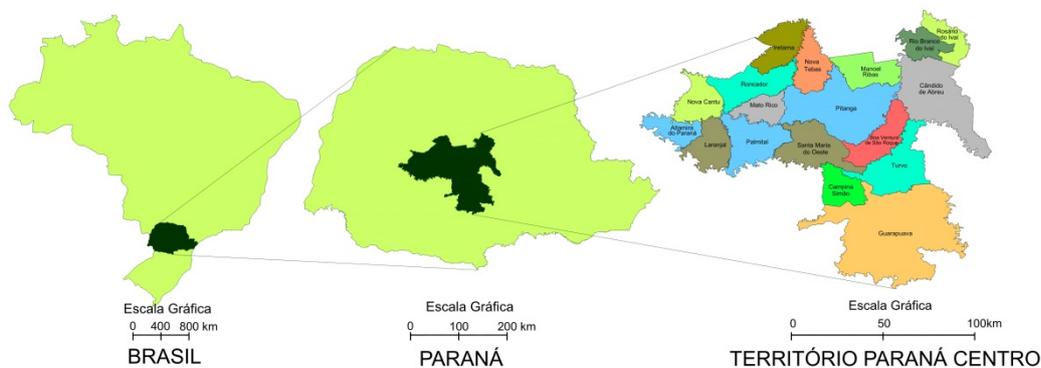
O objetivo deste ensaio é uma reflexão sobre conceitos e metodologias referentes a investigação da política de desenvolvimento territorial no território da Cidadania Paraná Centro e a verificação da hipótese é que a Política de Desenvolvimento Territorial se enquadra dentro do modelo da “*Policy Arena*” que refere-se aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, como uma “Política distributiva”.

Este estudo faz parte da proposta em “construção” da tese de doutorado: *A política de desenvolvimento territorial rural no Território Rural Paraná Centro: uma proposta de ordenamento do território e de organização dos atores sociais*. A tese tem como objetivo geral: analisar os impactos da implementação da política de desenvolvimento territorial rural no Território Rural Paraná Centro, bem como identificar os mecanismos de

intervenção das instituições públicas e privadas que fazem parte do processo e da atuação participativa da população local.

A unidade de planejamento territorial proposta pelo MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário, é o “Território” Paraná Centro, recorte espacial de nossa pesquisa, que foi implantada em 2003, e em abril de 2009, foi transformada em Território da Cidadania. O Território da Cidadania Paraná Centro conforme figura 01, localiza-se na região central do Estado do Paraná. Abrange uma área de 15.045,50 Km² e é composto por 18 municípios: Altamira do Paraná, Boa Ventura de São Roque, Campina do Simão, Cândido de Abreu, Guarapuava, Iretama, Laranjal, Manoel Ribas, Mato Rico, Nova Cantu, Nova Tebas, Palmital, Pitanga, Rio Branco do Ivaí, Roncador, Rosário do Ivaí, Santa Maria do Oeste e Turvo.

FIGURA 01 – Localização Território Paraná Centro



Organização: Favaro (2011).

Para realizar a abordagem sobre essas questões, esse trabalho está dividido em quatro partes. Na primeira parte, analisamos as características gerais da proposta de desenvolvimento territorial rural. Na segunda parte, apresentamos dados sobre a realidade do Território Paraná Centro, tentando contextualizar o espaço geográfico e social do objeto em estudo. Na terceira parte apresentamos a proposta teórica metodológica para o estudo da política de desenvolvimento territorial, no contexto do “Território Paraná Centro”. Para isso utilizamos as concepções sugeridas por Frey (2000), da *'policy analysis'* apropriadas para a análise da políticas públicas em questão. Abordamos também nesta parte, os conceitos e reflexão sobre gestão social: eixo principal da política de desenvolvimento territorial. Na quarta e última parte apresentamos os resultados parciais e preliminares sobre o estudo referente o enquadramento da política no modelo da *“Policy Arena*.

1 - Características gerais da proposta de Desenvolvimento Territorial Rural

A Estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais vem sendo implementada pelo Governo Federal desde 2003, com a criação da SDT- Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA- Ministério do Desenvolvimento

Agrário. A proposta inicial de desenvolvimento territorial está apoiada no documento “Marco Referencial ao Desenvolvimento de Territórios Rurais” de 30 de maio de 2005. O documento destina-se a orientar a implementação das ações abrangidas pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, constante do Plano Plurianual 2004-2007, sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A orientação estratégica do Governo Federal para esse período, direciona esforços para a redução da pobreza, o combate à exclusão social e a diminuição das desigualdades sociais e regionais. Nesses marcos, cabe ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) incorporar e implementar novas estratégias e critérios para a intervenção pública em prol do desenvolvimento sustentável, prioritariamente nos espaços rurais de maior demanda social. A proposta de desenvolvimento territorial tem como sua missão “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”. (SDT/MDA, 2005 p. 2).

O objetivo geral da proposta de desenvolvimento territorial rural, de acordo com o documento, é de: “Promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural”. Como objetivos, a proposta contempla a promoção e apoio: a) a gestão, a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais dos territórios rurais, especialmente daqueles que atuam na representação dos agricultores familiares, dos assentados da reforma agrária e de populações rurais tradicionais; b) o planejamento e a gestão social dos territórios, tendo por referência os critérios do desenvolvimento sustentável, a autonomia e a participação social; c) iniciativas territoriais que contribuam para a dinamização e diversificação das economias territoriais tendo por referências a valorização dos recursos locais, a competitividade territorial, o crescimento e a distribuição da renda com o incremento de empregos; d) a implementação e a integração de políticas públicas visando à redução das desigualdades sociais e regionais e à geração de riquezas com equidade social. O documento aponta conceitos e ideias fundamentais que dão suporte a estratégia, tais como: “Território”, “Abordagem Territorial”, “Capital Social”, “Gestão

Social”, “Empoderamento” e “Institucionalidades”.

Em complemento ao programa de Desenvolvimento Territorial Rural, o Governo Federal, lançou, em 2008, de acordo com MDA(2011), o Programa Territórios da Cidadania. Esse teve como objetivo geral a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável com: integração de políticas públicas a partir de planejamento territorial; ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas; ampliação da oferta e universalização de programas básicos de cidadania; inclusão produtiva das populações pobres e segmentos sociais mais desiguais, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas e indígenas.

As premissas são o reconhecimento dos “Colegiados Territoriais” como instâncias de planejamento, gestão e controle social das ações implementadas no âmbito do programa; utilização dos Planos de Desenvolvimento Territorial – PTDRS, como referência para a identificação e atendimento de demandas, elaboração e financiamento de projetos, integração de políticas públicas e elaboração de planos e programas setoriais complementares.

2- O Território Paraná Centro um “espaço geográfico” para o desenvolvimento

De acordo com MDA (2010), em maio de 2010 havia 164 Territórios Rurais organizados e espalhados em todos os estados do país. No Estado do Paraná são sete Territórios: Território Sudoeste com 42 municípios; Território Cantuquiriguaçu com 20 municípios; Território Paraná Centro com 18 municípios; Território Centro-Sul com 12 municípios; Território Vale do Ribeira com 7 municípios; Território Caminhos do Tibagi com 8 municípios; e Território Norte Pioneiro com 29 municípios, perfazendo um total de 133 municípios (MDA 2010), isto é, a terceira parte dos municípios paranaenses.

Para aprofundar a política de desenvolvimento rural baseada nos territórios rurais, a partir de 2008, o Governo Federal criou o “Programa Território da Cidadania”. O programa federal “Territórios da Cidadania”, em setembro de 2010, tem a participação de 1.932 municípios, englobando 120 territórios em todo o Brasil. O Paraná participa do programa com quatro territórios: Cantuquiriguaçu, Norte Pioneiro, Vale do Ribeira e Paraná Centro.

O processo de implantação do Território Paraná Centro, conforme IPARDES (2007), iniciou-se no ano de 2001, numa

iniciativa conjunta entre a Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural -EMATER-PR a Associação dos Municípios do Centro do Paraná - AMOCENTRO e Prefeituras Municipais, desencadeando algumas ações no sentido de levantar informações, diagnosticar as necessidades e organizar pessoas para estudar, buscar alternativas e soluções para os problemas presentes na região central do Estado, na perspectiva de melhoria de seus indicadores sociais e econômicos.

Em 2003, a recém criada SDT- Secretaria do Desenvolvimento Territorial do MDA- Ministério de Desenvolvimento Agrário homologou a proposta de Criação do Território Paraná Centro, após seleção e aprovação pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CEDRAF), fortalecendo a iniciativa local e, em abril de 2009, foi transformado em Território da Cidadania.

O Território da Cidadania Paraná Centro apresenta uma população total, de acordo com IBGE (2010), de 341.696 habitantes, sendo 31,4%, ou seja, 108.788 habitantes residentes na área rural. Veiga (2002) considera que municípios com até 50 mil habitantes e menos de 80 habitantes por km² devem ser considerados rurais apesar de a legislação brasileira considerar esses municípios urbanos. Dentro desta perspectiva, dos 18 municípios do

Território rural, só o município de Guarapuava apresenta uma população superior a 50.000 habitantes.

Wanderlei (2004), estudando o rural brasileiro aponta que municípios com uma população não superior a 20 mil habitantes são considerados pequenos, essa realidade nota-se em 16 municípios dos 18 do Território. Apenas Pitanga e Guarapuava tem uma população acima de 20.000 habitantes.

A autora aponta também em seus estudos que a maioria desses pequenos municípios tem uma frágil estrutura produtiva e que a tradição agrícola regional define uma estrutura urbana deficitária, com função de intermediação comercial primária, baixo nível de urbanização e uma estrutura política marcada pelo 'mandonismo local' cuja base de poder sempre foi a propriedade da terra.

Essas características apontadas pela autora também são observadas empiricamente em 16 municípios dos 18 do território. Essas características também vêm ao encontro com os estudos de Silva (2007), que considera a região de Guarapuava como "Territórios Conservadores de Poder", cujos municípios pertencentes são procedentes de formação sociais mais arcaicas, com forte tradições rurais, pouco modernizadas ou modernizadas recentemente caracterizadas por relações políticas conservadoras, resultante de

ideologias e práticas de grupos políticos - econômicos hegemônicos caracterizados por relações políticas decorrentes como o clientelismo, a troca de favores, a dominação tradicional de base patrimonial e o oligarquismo. (SILVA, 2007).

Outro ponto a ressaltar neste sentido é que quinze, dos dezoito municípios, pertencentes ao território foram desmembrados direta ou indiretamente do município de Guarapuava, município esse que, de acordo com Silva (2007), teve sua formação territorial via concessão de grandes extensões de terra, as sesmarias, permitindo a composição de latifúndios e impedindo ou restringindo o acesso a terra de camadas populares mais pobres. De acordo com a mesma autora, outro aspecto que deve ser considerado é o que diz respeito ao uso e a ocupação de terra, ou seja, as formas de exploração da terra, que sempre deixaram de lado os desprovidos dos meios de produção.

Tais dados se substancializam na realidade atual em relação à estrutura fundiária do Território Paraná Centro. De acordo com o Censo Agropecuário de 2006 realizado pelo IBGE, divulgado em 2010 (Quadro 01), verifica-se que 65% dos estabelecimentos rurais apresentam área até 20 ha, que correspondente 12,0 % da área total, enquanto 4,17% dos estabelecimento com área acima de 200 ha ocupam 52,6% da área total ou seja menos

de 5% dos estabelecimentos ocupam mais da metade da área total do território. Este quadro de concentração fundiária fica mais visível ainda quando observamos os estabelecimentos acima de 500 ha, (1,5% dos estabelecimentos) ocupam 47,9% da

Quadro 01- Estrutura Fundiária do Território Paraná Centro: Percentagem em

área total. Outra ênfase é a presença de 28,3% de estabelecimento com até 5 ha ocupando uma área de 1,54% da área total, ou seja, quase um terço dos estabelecimentos detém apenas um 1,5 da área do território.

relação ao número de estabelecimentos rural e percentagem das áreas em relação ao total.

	Até 5ha		Até 20 há		Até 200 ha		Mais de 200 há		Mais de 500 ha		Mais de 1000 há	
	Est.	Área	Est.	Área	Est.	Área	Est.	Área	Est.	área	Est.	Área
Total do Território	28,3	1,54	65,0	12,0	92,3	68,2	4,17	31,8	1,2	31,3	0,3	16,6

FONTE: IBGE - Censo Agropecuário 2006.

O Território Paraná Centro apresenta, conforme IBGE (2006), um total de 28.562 estabelecimentos rurais, sendo: 81,1%, ou seja, 23.167 estabelecimentos familiares¹.

Para evidenciar ainda mais a presença de unidades familiares com pequenas áreas, há no território, de acordo com IPARDES (2007), a presença de 39 assentamentos rurais em 13 municípios (Altamira do Paraná, Campina do Simão, Candido de

Abreu, Guarapuava, Iretama, Laranjal, Manoel Ribas, Nova Cantú, Palmital, Pitanga, Roncador, Santa Maria do Oeste e Turvo), com 1952 famílias assentadas em uma área total aproximada de 43.000 ha cultivados no sistema familiar.

Este mesmo território, além dessa caracterização entre agricultura familiar e patronal, apresenta um rural com áreas tradicionalmente ocupadas pelos povos e comunidades tradicionais (ALMEIDA, 2005). Implicando em uma tradicionalidade que não é de um território arcaico ou milenar, mas um espaço de direito que se constitui social e politicamente a partir de um movimento de organização e identidade coletiva. O

¹ O IBGE utilizou como critério de definição de agricultores familiares, os estabelecidos pela lei n 11.326, de 24 de junho de 2006, que são: a área do estabelecimento ou empreendimento rural não exceda a quatro módulos fiscais; a mão de obra utilizada nas atividades econômicas desenvolvidas seja predominantemente da própria família; a renda familiar ser predominantemente originada dessas atividades; que o estabelecimento ou empreendimento seja dirigido pela família.

território Paraná Centro é muito rico neste aspecto apresentando: três terras indígenas; duas terras quilombolas e 27 faxinais.

Com relação a pobreza, de acordo com IPARDES (2007), o total de famílias pobres² no território Paraná Centro, em 2000, era de 35.874, ou seja 42,2% do total de famílias, indicador bastante superior à média paranaense, de 20,9%. De modo geral, todos os municípios apresentavam taxas de pobreza extremamente elevadas, que chegam a alcançar o dobro da média estadual.

3- Proposta teórica metodológica para o estudo da política de desenvolvimento territorial no contexto do “Território Paraná Centro”.

Como proposta teórica e metodológica de análise da Política de Desenvolvimento Territorial do Paraná Centro utilizaremos a concepção sugerida por Frey (2000) da *'policy analysis'* que parece, em princípio, apropriada para a análise de políticas públicas no contexto da realidade brasileira, porém é imprescindível no entender do autor uma adaptação da abordagem às particularidades da situação política e institucional do país e também mostrar as limitações da própria abordagem.

² Neste estudo, esse limiar está relacionado à renda *per capita* até meio salário mínimo.

De acordo com o autor, a *“policy analysis”* contém .o potencial analítico que supera abordagens isoladas que das prioridades ou à dimensão institucional (.polity') ou à dimensão político-processual, ao deixar confluir a dimensão material de política (isto é, fins, impactos, etc.) com as dimensões institucional e político-processual.

Para facilitar compreensão de políticas públicas quanto para a estruturação de do processo de pesquisa, visando à realização de estudos de caso, propomos utilizar primeiramente os conceitos componentes da *“policy analysis”* que diferencia três dimensões da política. Para a ilustração dessas dimensões tem-se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de *“polity”* para - denominar as instituições políticas, *“politic”* para os processos políticos e, por fim, *“policy”*. para os conteúdos da política. A dimensão institucional *“polity”* se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; no quadro da dimensão processual *“politics”* tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; a dimensão material *“policy”* refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos

problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. isto é, fins, impactos, etc .

Frey(2000), enfatiza que essa diferenciação teórica de aspectos peculiares da política fornece categorias que podem se evidenciar proveitosas na estruturação de projetos de pesquisa. Todavia, não se deve deixar de reparar que na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente. Outro componente importante na análise de uma política pública é a “*Policy arena*”, de acordo com Frey (2000), a concepção da “*Policy Arena*” foi originalmente introduzida no debate científico por Lowi³ (1992). Frey(1999) aponta que ela parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação. Os custos e ganhos que as pessoas esperam de tais medidas tornam-se decisivos para a configuração do processo político. O modelo da “*policy arena*”, refere-se, portanto, aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo.

³ LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics and Choice. In *Public Administration Review*, v.32, n4, p.75-84.

Essas quatro formas de política podem também ser caracterizadas, no tocante à forma e aos efeitos dos meios de implementação aplicados, aos conteúdos das políticas e, finalmente, no que tange ao modo da resolução de conflitos políticos.

As **Políticas distributivas** são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos. Em geral, políticas distributivas beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena; potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios. As **Políticas redistributivas**, ao contrário, são orientadas para o conflito. O objetivo é .o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade. De acordo com Frey (2000), o processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos.

As **Políticas regulatórias** trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da

sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas. E as **Políticas constitutivas** ou políticas estruturadoras determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

Para o estudo da Política de Desenvolvimento Territorial do Paraná Centro, achamos importante incorporar como as concepções da “*policy network*” que analisa as interações das diferentes instituições, grupos e sociedade na gênese e na implementação de uma determinada política pública. A análise da rede de atores que se formam em torno de políticas específicas, são de grande importância, sobretudo para verificar os processos de conflito e de coalizão como também as diversas interações entre os atores.(FREY 2000)

3.1 Gestão social: eixo principal da política de desenvolvimento territorial.

Um dos eixos principal da política de desenvolvimento territorial é ênfase a participação dos atores territorial no processo de planejamento, implementação

e gestão da proposta que contempla a linha adotada no Brasil, a partir dos anos 90, de governança interativa, que tem a participação ampliada como estratégia político-administrativa de “governar”. Para compreender a dinâmica da participação política na gestão de políticas públicas, trazemos algumas reflexões a respeito de processos participativos.

De acordo com o autor a ampliação do debate da governança no âmbito das Ciências Política e Administrativa se deve certamente à retração do Estado promovida pelas políticas neoliberais das últimas duas décadas, e à evidente incapacidade das instituições públicas enfraquecidas em lidar eficientemente com os crescentes problemas públicos. Frey (2004), aponta uma observação importante que há uma ambigüidade na abordagem da governança de um lado, há evidências claras do pano de fundo ideológico das diferentes concepções e pode ser levantada, partindo da lógica e das necessidades administrativas e governamentais, mas de outro, a bandeira da emancipação social e da redistribuição de poder. Para o autor pode-se distinguir concepções de governança que enfatizam, como objetivos principais, o aumento da eficiência e da efetividade, como no caso do “*good governance*” defendido pelo Banco Mundial ou pelo Fundo Monetário Internacional (no qual a

ênfase está na criação de condições de governabilidade e na garantia do funcionamento do livre jogo das forças de mercado); e concepções de caráter emancipatório, como a “governança participativa” ou “governança social negociada que salientam a importância da governança “como uma fonte de novos experimentos na prática democrática. Dentre destas concepções há evidência prática no Brasil de duas abordagens. Para um processo de governança interativa de acordo com Frey (2004), surge a necessidade de influenciar e dimensionar as estruturas de participação - processo de negociação política. – princípios normativos norteiam a dimensão intencional da governança. A proposta precisa ser negociada de forma ampla com os diversos atores locais, a fim de poder alcançar aceitação e amplo apoio pela população local. Há a necessidade de um conjunto de instrumentos a ser utilizados nos processos de governança, sobretudo os arranjos institucionais e canais de participação, é para evitar que participação seja restrita aos atores politicamente mais engajados ou ligados a máquina governamental . E por último , precisam ser criadas condições intencionais com os diferentes atores ou grupo de atores interessadas que devem estar de acordo com as práticas de governança e que têm interesses concretos

envolvidos para assegurar o apoio para cada medida específica, em um dado contexto sociopolítico.

4-Política de desenvolvimento territorial no Paraná Centro: uma política de consenso estabelecido

Este estudo fundamenta-se nos princípios teóricos da metodologia de pesquisa qualitativa. Para conseguir o máximo possível de amplitude e profundidade, os dados, foram coletados a partir da combinação das seguintes técnicas: entrevista oral semi-estruturada; observação direta sistemática; análise documental. A entrevista oral semi-estruturada foi aplicada a 50 atores da política de desenvolvimento no território (membros do conselho gestor; articulador e assessor territorial, delegado do MDA/Paraná; Secretário Estadual da Agricultura (período 2007/2010), Secretário Nacional da Agricultura Familiar (período 2002/2006), extensionistas do Instituto Emater do Paraná; representantes de ONGs, agricultores familiares e camponeses, lideranças indígenas e de povos faxinalenses, lideranças sindicais e de movimentos sociais, secretários(a) municipais de agricultura, saúde e educação; prefeitos e vice prefeitos municipais). A observação direta sistemática se deu durante ao acompanhamento das reuniões do Fórum

de Desenvolvimento Territorial (2008-2011), do CEDRAF – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar e de oficinas realizadas em micro regiões do território para a construção do Plano de PTDRS – Plano territorial de desenvolvimento Rural sustentável em 2011. Para análise documental foram pesquisados os seguintes documentos: relatórios do MDA (2011) sobre a destinação de recursos para o território, atas da reunião do fórum territorial Paraná Centro (2003-2011), Diagnóstico do MDA sobre a Implementação de projetos apoiados pelo PRONAT – Programa de Desenvolvimento sustentável de territórios rurais.

De acordo com o relatório elaborado pelo Consultor do MDA Abner Geraldo Picinatto, em março de 2011, foram previstos e aprovados para o Território Paraná Centro o valor de R\$ 5.414.024,98 entre investimentos e custeio. No período de 2003-2011, porém, ao pesquisar a aplicação dos recursos constatou-se que nem todo ele foi efetivado/liberado, mas o próprio território ainda não dispõe de uma avaliação do total já investido. De acordo com o mesmo consultor, foram aprovados no período 46 projetos, sendo: 37 correspondente ao eixo “trabalho e renda” e 09 ao eixo “desenvolvimento social”. Entre os projetos no eixo “renda e trabalho” aparecem obras e investimentos

para técnicas de produção agropecuária e construção de infra-estrutura, entre eles: frigorífico para suínos, armazéns, equipamentos para beneficiamento/transporte de produtos agropecuários e também foram feitas aquisições de veículos e equipamentos de informática para a estruturação da ATER – Assistência e extensão rural, junto às secretarias municipais de agricultura e algumas ONGs. No eixo do “desenvolvimento social” atendeu às estratégias de apoio as casas familiares rurais, no aspecto de construção e reformas de estruturas físicas, compra de carros e equipamentos de informática. Ressalta-se que muitas destas obras se encontram com a construção parada e algumas estão concluídas, porém, não estão em funcionamento.

Percebe-se também que nenhum projeto foi apresentado em outras áreas tais como: ambiental, infraestrutura hídrica, produção primária, turismo, infraestrutura social, organização social, cultura, gênero, juventude, populações tradicionais (indígenas, quilombolas e povos faxinalenses) e redes socioeconômicas e sociais.

As discussões nos fóruns e oficinas não tem um caráter “reflexivo” sobre os grandes problemas do território, e sim um caráter “reivindicatório”, são exclusivamente no sentido de “como”

captar recursos para ampliação/melhoria da produção agropecuária priorizando o grupo de agricultores familiares já inseridos no mercado. Não se discute questões conflituosas tais como: estrutura fundiária do território, questões ambientais, relação dos povos faxinalenses com o agronegócio. Estas observações são confirmadas por ocasião da entrevista⁴ realizada com o extencionista do Instituto EMATER do Paraná, Vilmar Grand, participante do conselho gestor do território. Segundo ele “estas questões não se discutem porque ainda não é o momento, o fórum ainda não está preparado para tratar “questões de diferença”, se isto acontecer, vai dar um *racha* tão forte que vai fragilizar ainda mais o território”.

Outra evidência percebida pelo pesquisador, quando na realização das reuniões do Fórum de Desenvolvimento Territorial do Paraná Centro, e também das oficinas territoriais, para construção do plano territorial de desenvolvimento sustentável (PTDRS), é a supremacia da participação de agentes governamentais tais como prefeituras e técnicos da extensão oficial em relação à sociedade civil, e é “marcante” a ausência da participação dos “sujeitos da política” que são os agricultores familiares/ camponeses,

indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária. Essas observações são confirmadas pelos representantes deste grupo de sujeitos entrevistados⁵, selecionamos a opinião do Sr. Santos Zanquim, 57 anos, agricultor familiar residente no município de Iretama, e membro da diretoria da cooperativa de agricultores familiares de Iretama, por sintetizar a opinião desse grupo de atores. Segundo ele, “os agricultores pouco sabem dessa política, parece que não há interesse dos órgãos públicos em divulgar, se discutem com poucas pessoas, não há estímulo [...], porém quando certas pessoas querem participar, elas não são convidadas, porque as mesmas incomodam o sistema político que quer se manter confortável..., em geral aqui não se discute muito, não busca alternativa para os problemas a discussão se dá apenas com poucas pessoas”.

Outro fator importante que deve ser levado em consideração na análise é o fato que, de acordo com Piscinatto (Relatório do MDA/2010), para proposição e execução dos projetos, envolve obrigatoriamente instituições públicas – prefeituras, na maioria dos casos, que são as proponentes. Se, de um lado, o repasse de recursos é facilitado pelo fato das prefeituras serem as proponentes, por

Trabalho de campo realizado no território no mês de maio de 2011

outro, muitas vezes, acaba se tornando uma dificuldade no processo de Gestão Social das Políticas Públicas, pois, em muitos projetos, a partir do momento que este é contratado pela prefeitura, o Conselho Gestor acaba “por perder” o controle sobre as ações. No Paraná Centro, assim como, nos demais territórios, as prefeituras municipais assumem o encaminhamento dos projetos, bem como as demais responsabilidades institucionais, tais como realização das licitações, prestações de conta, guarda dos equipamentos, veículos e maquinários, contrapartida, etc. Se por um lado, esta prática obriga as prefeituras a se envolverem de forma mais efetiva, em ações e projetos, para além de seus limites municipais, numa perspectiva mais ampla de desenvolvimento, e, também lhes exige uma relação política com organizações da sociedade civil, baseada no pressuposto de possibilitar maior transparência e controle social. Por outro lado, este fato tem sido um obstáculo, a algumas organizações da sociedade civil para encaminhar seus projetos, pois alguns prefeitos acabam vetando e impedindo o encaminhamento dos mesmos, mesmo depois de aprovado pelo MDA. A prefeitura não encaminha os projetos para licitação, afastando muitas organizações que do início da construção do território faziam parte do conselho gestor, como é o caso do MST -

Movimento dos Trabalhadores Sem Terra e o IAF – Instituto agroflorestal Hakvoort do município de Turvo.

Os elementos acima remetem a configuração de uma política que não contempla as questões estruturais e nem as raízes dos problemas, dirigindo as discussões e recursos para atividades que não provocam conflitos econômicos, políticos ou ideológicos entre as classes, configurando-se, portanto, como uma “Política Distributiva”, que de acordo com Frey (2000), caracteriza-se por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens, e não acarretam custos, parecendo beneficiar um grande número de destinatários, porém na prática ela se efetiva em escala relativamente pequena.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os objetivos gerais e específicos da tese de doutorado “*A política de desenvolvimento territorial rural no Território Rural Paraná Centro: uma proposta de ordenamento do território e de organização dos atores sociais*” e, com base nos conceitos teóricos apresentados neste trabalho, e no resultado parcial e preliminar do estudo acima, constatou-se que o não tratamento de conflitos econômicos, políticos ou

ideológicos na política de desenvolvimento territorial no Paraná Centro aponta para a confirmação da hipótese de ser uma política enquadrada como “distributiva” e a participação dos atores sociais se configuram em uma “participação constrangida ou ortogada” servindo apenas para legitimar um processo de engajamento das populações a um padrão de socialização e comportamento que o sistema capitalista exige para funcionar.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. W. de. Conceito de terras tradicionalmente ocupadas** (Palestra – Seminário Sobre Questões Indígenas), 2005. Disponível em: <<https://www.redeagu.agu.gov.br>>. Acesso em jul 2010.
- EMBRAPA. Territórios da cidadania: **Proposta do ministério de desenvolvimento agrário para redução da desigualdade social do meio rural brasileiro – Fórum 2006**. Disponível no site: <http://www.cpact.embrapa.br/fórum/_11_06_07.pdf> acesso fevereiro 2006.
- FREY, K.** Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, outubro 2004, n.5, p.117-136.
- FREY, K.. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** In: Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n.21, jun. 2000, p. 211-259.
- IBGE. Censo 2010. Disponível no site<<http://www.ibge.gov.br/home/estatística/popul>> acesso em maio 2011.
- IBGE. Censo Agropecuário 2006. Disponível no site <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisa/ca/default.asp>> acesso em janeiro 2011.
- INCRA/FAO. **Novo retrato da agricultura familiar: O Brasil redescoberto**. Brasília: 2000. Disponível em< www.mda.gov.br/incra/sade>. Acesso em 12/07/2004.
- IPARDES. **Diagnóstico socioeconômico do Território Paraná Centro**. Curitiba: IPARDES, 2007.
- MDA. **Programa Territórios Rurais**. Ministério do Desenvolvimento Agrário/ Brasília: Secretario de desenvolvimento territorial.<http://www.mda.gov.br/portal/sdt/programas//territoriosrurais>. Acesso em fevereiro 2011.
- MDA/SDT. Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil. Brasília:** Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA/ Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. Março 2005.
- PISCINATTO, A. G. Diagnóstico da Implementação dos projetos apoiados pelo Programa Desenvolvimento Sustentável de territórios Rurais entre 2003 e 2009 nos territórios 1 e 2 Centro Sul e Paraná Centro**. Curitiba: IICA/MDA, 2010.
- PORTAL DA CIDADANIA. **Territórios da Cidadania**. Disponível em <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>> . acesso em julho 2010.
- SILVA, M. da . **Análise Política do território: poder e desenvolvimento no**

Centro- Sul do Paraná. Guarapuava:
UNICENTRO, 2007.

VEIGA, J. E. Cidades Imaginárias: O
Brasil é menos urbano do que se calcula.
Campinas, SP: Autores associados,
2002.

WANDERLEY, M. N. B. Olhares
sobre o “rural” brasileiro. **Raizes,**
Campina Grande, vol.23, n01 e 02, p
82-98, jan/dez.2004.
