

ELIANA BARRETTO DE MENEZES LOPES

**DESENVOLVIMENTO LOCAL-TERRITORIAL E
O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA:
O TERRITÓRIO INTEGRAÇÃO NORTE PIONEIRO (PR)**



**ARARAQUARA – S.P.
2010**

ELIANA BARRETTO DE MENEZES LOPES

DESENVOLVIMENTO LOCAL- TERRITORIAL E O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: o TERRITÓRIO INTEGRAÇÃO NORTE PIONEIRO (PR)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Linha de pesquisa: Estado, Instituições e Políticas Públicas

Orientador: Prof^a Dr^a Maria Teresa Miceli Kerbauy

Bolsa: CAPES

ARARAQUARA – S.P.
2010

Lopes, Eliana Barreto de Menezes

Desenvolvimento local-territorial e o programa
Territórios da Cidadania / Eliana Barreto de Menezes Lopes –
2010

219 f. ; 30 cm

Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista,
Faculdade de Ciências e Letras, Campus de Araraquara

Orientador: Maria Teresa Miceli Kerbauy

1. Território nacional. 2. Programa Territórios da Cidadania.
3. Pronat. 4. Território Integração Norte Pioneiro. I. Título.

ELIANA BARRETTO DE MENEZES LOPES

DESENVOLVIMENTO LOCAL- TERRITORIAL E O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA: o TERRITÓRIO INTEGRAÇÃO NORTE PIONEIRO (PR)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Linha de pesquisa: Estado, Instituições e Políticas Públicas

Orientador: Prof^a Dr^a Maria Teresa Miceli Kerbauly

Bolsa: CAPES

Data da qualificação: 17/02/2010

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Prof.^a Dr.^a Maria Teresa Miceli Kerbauly - UNESP

Membro Titular: Prof.^a Dr.^a Darlene Ap. de Oliveira Ferreira - UNESP

Membro Titular: Prof.^a Dr.^a Karina Lilia Pasquariello Mariano - UNESP

Membro Titular: Prof. Dr. Rodrigo Constante Martins -UFSCar

Membro Titular: Prof.^a Dr.^a Ana Cristina Braga Marques – FGV

Universidade Estadual Paulista – Faculdade de Ciências e Letras – UNESP – Campus de Araraquara

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas contribuíram de forma inestimável para a conclusão deste trabalho. Agradeço a todos aqueles que me receberam quando da realização das entrevistas e que muito gentilmente dispuseram-se a compartilhar comigo informações e opiniões acerca do processo de constituição do Território Integração Norte Pioneiro. A Eliani, Sidney, Maurício, Toninho(s), Wagner, Piva, Maria Tereza, Simão, seu Antonio, Mara, Danusa, Naiá, Reni Denardi, Lopes e aos demais, os meus mais sinceros agradecimentos.

Tive momentos extremamente agradáveis com o pessoal da faculdade. Aline, Du, Elisângela, Cláudia, Cris, Sylvia, Elielson, Selma, todos os funcionários da biblioteca e da cantina e tantos outros que nos distintos espaços do campus compartilharam comigo angústias, alegrias e, sobretudo, esperanças.

Não poderia deixar de mencionar pessoas “extra-Unesp” e que foram - e são - muito importantes: Liriam, minha irmã Cris, Mosquito, Flávia, Rosoé, Carlão, Gisa, Paulinho, Andréa, Edilson, Danita e Carol.

Residir em Santo Antonio da Platina por três anos foi essencial para a pesquisa e para a minha vida. Não imaginava, até então, que um “município rural”, com cerca de 40 mil habitantes, fosse influenciar tão significativamente a visão de mundo e os valores que possuo hoje. Agradeço a todos aqueles que conviveram comigo entre 2004 e 2007 e que tanto me ensinaram. A Maurício, Silvia, Tuka, Adão, Mercedes, Sueli, dona Aurora, Aílson, Nani e tantos outros, obrigada.

À professora e orientadora Maria Teresa Miceli Kerbauy, que me amparou em vários momentos difíceis durante o curso de pós-graduação, um agradecimento especial. Certamente sem ela a realização desta pesquisa não teria sido possível. Sentirei saudades do senso de humor refinado.

À CAPES, pelo financiamento e suporte material necessários.

RESUMO

A abordagem territorial do desenvolvimento assumiu lugar de destaque nas políticas públicas estatais, norteando também ações originadas de distintas organizações da sociedade. O enfoque territorial, influenciado pelas análises relacionadas aos distritos industriais, destaca-se como uma forma específica de tratar processos e situações delimitados espacialmente. No Brasil, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, desde 2003 o adotou estrategicamente por meio do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat). Em 2008 ocorreu a implantação do Programa Territórios da Cidadania, desdobramento do Pronat e política de desenvolvimento rural direcionada à dinamização de territórios deprimidos, constituídos por pequenos municípios e que compreendem áreas e atividades rurais e urbanas, superando a ênfase setorial do mundo rural. A análise dos pressupostos subjacentes à adoção dessa estratégia nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil, realizada por meio do estudo da constituição do Território Integração Norte Pioneiro (PR), indica que a ênfase dessa política recai mais sobre a efetividade da descentralização do que na concretização da gestão social.

Palavras – chave: Territórios. Abordagem Territorial do Desenvolvimento. Pronat. Programa Territórios da Cidadania. Território Integração Norte Pioneiro.

ABSTRACT

The territorial approach of development took an important place in the public politics of the State, also guiding the actions originated from different organizations of the society. The territorial focus, influenced by the analysis related to the industrial districts, is highlighted as a specific form to dealing with process and situations spatially delimited. In Brazil, the Secretaria de Desenvolvimento Territorial, linked to the Ministério do Desenvolvimento Agrário, since 2003 has adopted it strategically through the Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat). In 2008 occurs the implantation of the Programa Territórios da Cidadania, a part of the Pronat and of the rural development politic directed to the dynamization of the depressed territories constituted by small counties that cover rural and urban areas and activities, overcoming the focus on the rural world. The analysis of the assumptions underlying to the adoption of this strategy on the politic of the rural development in Brazil made through the study of the constitution of the Território Integração Norte Pioneiro (PR), indicates that the focus of this politic falls more on the effectiveness of the decentralization than the concretization of the social management.

Keywords: Territories. Territorial Approach on Development. PRONAT. Programa Territórios da Cidadania. Território Integração Norte Pioneiro.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1	Mesorregiões do estado do Paraná	p.100
Mapa 2	Territórios priorizados no Projeto Inclusão Social e Desenvolvimento Rural Sustentável – Paraná (2007)	p.116
Mapa 3	Municípios que compõem o Território Integração Norte Pioneiro (PR)	p.117

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Número de municípios conforme a classe populacional	p. 27
Tabela 2	População dos municípios paranaenses, por mesorregião, com IDH-M inferior à média brasileira	p.107
Tabela 3	Grau de desenvolvimento rural dos municípios paranaenses por mesorregião	p.108
Tabela 4	Total de pessoas com 10 anos de idade e mais, ocupadas na semana de referência e distribuição percentual por posição na ocupação no trabalho principal e posse de carteira de trabalho assinada segundo municípios do Território Norte Pioneiro Paranaense – Paraná – 2000	p.121
Tabela 5	População por situação de domicílio, grau de urbanização e densidade demográfica – municípios do Território Norte Pioneiro – Paraná – 2007	p.123
Tabela 6	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e <i>ranking</i> – Municípios do Território Norte Pioneiro – Paraná – 1991 e 2000	p.125
Tabela 7	Total de famílias pobres, distribuição por situação de domicílio e taxa de pobreza, segundo os municípios do Território Norte Pioneiro – Paraná – 2000	p.127

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

API	Área de Programação Integrada
ADI	Área de Desenvolvimento Integrado
CAE-PR	Comitê de Articulação Estadual - Paraná
CEDRAF	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural da Agricultura Familiar
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural da Agricultura Familiar
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
EMATER	Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural
FETAEP	Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Paraná
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
PRONAF	Programa Nacional de Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PTC	Programa Territórios da Cidadania
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 O “LOCAL” NOS PROCESSOS DE DESCENTRALIZAÇÃO E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA.....	19
1.1 Introdução	19
1.2 Estabelecendo referências para a análise do local.....	20
1.3 A esfera local-municipal no Brasil	24
1.4 Descentralização e autonomia municipal na situação federativa brasileira	32
1.5 As relações intergovernamentais, os consórcios intermunicipais e as redes federativas.....	42
CAPÍTULO 2 DESENVOLVIMENTO LOCAL-TERRITORIAL E A ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO: O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA.....	53
2.1 Introdução	53
2.2 Do desenvolvimento nacional ao local.....	57
2.3 Os municípios rurais e as origens da abordagem territorial do desenvolvimento.....	69
2.4 O Programa Territórios da Cidadania: gestão social e descentralização de políticas.....	79
CAPÍTULO 3 O ESTADO DO PARANÁ E O TERRITÓRIO NORTE PIONEIRO: CARACTERIZAÇÃO	88
3.1 Introdução	88
3.2 A constituição do estado do Paraná e a ocupação de seu território.....	88
3.3 A configuração mesorregional paranaense e a mesorregião Norte Pioneiro	102
3.4 Os territórios no estado do Paraná e o Território Norte Pioneiro Paranaense: caracterização	116
CAPÍTULO 4 TERRITÓRIO INTEGRAÇÃO NORTE PIONEIRO: RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E GESTÃO SOCIAL	133
4.1 Introdução	133
4. 1 As ações iniciais: Emater e Fetaep	141
4.1.1 As iniciativas territoriais Divisa Norte, G5, Vale do Rio das Cinzas e Nordeste.....	148
4.2 A atuação do governo no estado do Paraná e da União na configuração do Território Integração Norte Pioneiro	165
4.2.1 A inclusão do Território Integração Norte Pioneiro no Programa Territórios da Cidadania	172
CONSIDERAÇÕES FINAIS	190
REFERÊNCIAS.....	193

ANEXO A Caracterização dos municípios que constituem o Território Integração Norte Pioneiro Paranaense.....	209
ANEXO B Membros do Conselho Territorial do Território Integração Norte Pioneiro (PR) – composição atual	218
ANEXO C Grupo Gestor Executivo do Território Integração Norte Pioneiro (PR) – composição atual	222

INTRODUÇÃO

A luta por democracia trouxe em seu bojo demandas em prol da participação social e da efetivação de processos descentralizadores. Em relação à descentralização, tanto setores à direita do espectro político como à esquerda a defenderam, seja por sua potencial contribuição à modernização gerencial e a maior eficiência administrativa, para os primeiros, seja por sua capacidade de proporcionar maior participação do cidadão na esfera política e administrativa, para os últimos.

Em consonância a essas transformações de fins da década de 1970 e início da de 1980, gradativamente ocorreu um deslocamento no foco dos projetos voltados ao desenvolvimento. De abrangência nacional, estes passaram a ser propostos e direcionados para áreas delimitadas espacialmente. Contribuíram para a focalização dos processos de desenvolvimento agências multilaterais como, por exemplo, o Banco Mundial. Assim, na década de 80, os municípios adquiriram destaque como local privilegiado para a dinamização econômica e social.

À medida que internamente avançou o processo de redemocratização, com o redesenho do pacto federativo em direção à descentralização, sob o contexto internacional de reestruturação produtiva e da disseminação do neoliberalismo nas dimensões política e econômica, também os sentidos do conteúdo de “desenvolvimento” foram se modificando. O referencial até então predominante, a nação, passou a coexistir com outras escalas de desenvolvimento.

Assim como ocorreu com as propostas de descentralização, o tema “desenvolvimento local” passou a agregar, sob um mesmo guarda-chuva, setores com uma concepção de seu potencial democratizador – produto de processos participativos e endógenos – e aqueles que, defendendo o não-intervencionismo estatal, o viam como alternativa na geração de novas articulações para uma atuação mais relevante do mercado do que até então.

A Constituição de 1988 consagrou princípios descentralizadores contribuindo para que municípios e estados, no exercício de sua autonomia política e com mais recursos tributários disponíveis, fossem promotores de seus processos de desenvolvimento. Princípios constitucionais pautados na descentralização fiscal, política e administrativa foram adotados com o objetivo de superar definitivamente o período da

Ditadura Militar (1964-1985), caracterizado por sua centralização e proximidade com os modelos de Estados unitários. A gestão inovadora de municípios conduzidos por partidos de esquerda também contribuiu para a valorização de “boas práticas políticas” no âmbito municipal.

O ordenamento federativo previsto na Constituição atribuiu ao município o *status* de ente político autônomo, com ampliação dos seus recursos e competências. Dessa forma, o pacto ou ordenamento federativo brasileiro estabeleceu, constitucionalmente, que três esferas de governo - municípios, estados e a União - são autônomos, portanto, com prerrogativas que não podem ser violadas por outras instâncias governamentais, mesmo as mais abrangentes.

No período subsequente à promulgação da nova Carta Constitucional, foram criados mais de 1300 municípios no Brasil, cerca de $\frac{1}{4}$ do total atualmente existente. Fatores como a transferência de recursos federais e estaduais, determinados constitucionalmente desde 1946 e ampliados com a Constituição de 1988, além de elementos políticos, como as relações entre Executivo e Legislativo estaduais, condicionaram o ritmo de sua criação. Grande parte desses municípios, no entanto, encontra grandes dificuldades para garantir a oferta de serviços públicos para a sua população, dependentes que são, em grande parte, dos repasses estaduais e federais.

A descentralização das políticas sociais no início da década de 1990 explicitou as dificuldades decorrentes da heterogeneidade socioeconômica dos entes federados. Nesse sentido, a atuação da União e dos estados foi extremamente relevante para ações indutivas que contribuíram para o sucesso da estratégia descentralizadora, influenciando elementos políticos, administrativos e gerenciais, além dos financeiros.

No decorrer da década de 1990, a questão do desenvolvimento, que vinculava o “local” ao município desde principalmente a década de 1980, em contraposição aos grandes projetos nacionais, adquiriu gradativamente um contorno pautado na identificação de características sociais, econômicas e culturais não exclusivamente em termos municipais, mas microrregionais, regionais ou territoriais, trazendo à tona a questão da coordenação nas relações intergovernamentais.

O Brasil possui atualmente 5.564 municípios distribuídos em cinco regiões administrativas que se distribuem nos 27 estados da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil. Independentemente dos recursos econômicos e da capacidade administrativa disponíveis, eles se equivalem com relação à responsabilidade pela elaboração e a execução de programas, projetos e políticas direcionadas à população dos

seus respectivos territórios, já que sua autonomia é “universalizada e padronizada” (TOMIO, 2005, p. 129).

No entanto, as desigualdades técnicas, administrativas, políticas e de recursos, tornam relevante para a análise variáveis tais como a diversificação da estrutura produtiva, a capacidade de gerar receitas próprias e a gestão eficiente dos recursos públicos para que a autonomia garantida legalmente se concretize, visando a superação das assimetrias entre os entes federados e no interior deles.

Nesse sentido, ações direcionadas a determinadas regiões, territórios ou espaços, incentivando práticas cooperativas para a resolução de problemas semelhantes que se manifestam em conjuntos de municípios, foram e estão sendo empreendidas desde a última década. Mais recentemente, a cooperação horizontal entre entes federados, como os consórcios intermunicipais, vem sendo estimulada para a superação das limitações financeiras e administrativas.

No final da década de 1990 e início do século XXI redefiniu-se a dimensão escalar do desenvolvimento local que, comumente referida ao município, gradativamente passou a uma abrangência regional ou territorial, em uma configuração intermediária entre os estados e os municípios, os territórios.

Conjuntos de municípios qualificados como rurais, isto é, aqueles com até 50 mil habitantes e com densidade demográfica de até 80 hab./km², localizados em regiões assim caracterizadas, constituem-se, atualmente, em territórios que abrangem tanto os espaços rurais como os urbanos na execução de planos de desenvolvimento baseados na abordagem territorial.

Ações governamentais durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), como o Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf), que a partir da segunda metade da década de 1990 estabeleceu linhas de crédito para financiar a infraestrutura e serviços em âmbito municipal, já incorporavam aspectos do enfoque territorial. Foi, contudo, com a vitória do presidente Luis Inacio Lula da Silva (2003-2010), que essas orientações foram sistematizadas e formalizadas a partir da criação, em 2003, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A elaboração do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural dos Territórios (Pronat), gerido pelo MDA e executado pela SDT/MDA, baseou-se na abordagem territorial do desenvolvimento para a elaboração de políticas voltadas aos pequenos

municípios brasileiros localizados em áreas deprimidas e com características rurais para estimular o seu dinamismo econômico, desde que organizados entre si: os territórios.

Posteriormente, os territórios com os mais baixos indicadores socioeconômicos foram selecionados para a incidência de um conjunto de ações de diversos ministérios com o objetivo de reduzir a pobreza rural e promover o desenvolvimento, critérios adotados pelo Programa Territórios da Cidadania. Abrangendo áreas preferencialmente contíguas com os mais baixos índices de desenvolvimento humano (IDH), constitui-se em estratégia de desenvolvimento regional. Em 2008, primeiro ano de execução do Programa, 60 territórios de todo o espaço nacional foram contemplados, ampliando-se esse número para 120, durante o ano de 2009.

O Programa Territórios da Cidadania (PTC) prevê a participação dos segmentos sociais em Conselhos Gestores Territoriais, constituídos paritariamente pela sociedade e Poder Público para a definição das diretrizes e prioridades do Território. A formulação e a execução do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, e o exercício do controle social na gestão pública, visam a democratização das relações entre os poderes públicos e a sociedade civil. Além disso, o PTC consiste em “um esforço de articulação institucional [...] tanto no plano horizontal, entre políticas, programas, projetos e ações, quanto no plano vertical, entre a União, Estados, Territórios e Municípios, buscando não setorializar ações” (CONDRAF, 2005).

No estado do Paraná, iniciativas intermunicipais e territoriais voltadas ao desenvolvimento regional e focadas nas áreas rurais vêm ocorrendo desde o início da última década culminando, a partir de 2007, na constituição do Território Integração Norte Pioneiro paranaense. Objeto deste estudo, o Território possui baixos indicadores socioeconômicos, apresenta atividades produtivas pouco diversificadas, com saldos migratórios negativos e renda *per capita* inferior à média nacional, critérios que o definem como um território deprimido.

Com o objetivo de fortalecer o associativismo no norte pioneiro paranaense, a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura no Paraná (Fetaep), por meio dos sindicatos localizados na região, iniciou um trabalho, no início da década de 2000, para estimular a participação ativa de grupos da sociedade nos processos sociopolíticos da região visando, sobretudo, o fortalecimento dos processos democráticos e do associativismo.

Assim como a Fetaep, o Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), entidade vinculado ao estado do Paraná e com grande capilaridade nos

municípios, atuou decisivamente para a organização da sociedade local, além de incentivar a cooperação intermunicipal. As propostas executadas pela Emater tiveram por objetivo a dinamização das cadeias produtivas.

Em um determinado momento, essas duas propostas, quais sejam, as da Fetaep e da Emater, convergiram, originando um trabalho em conjunto.

Embora a noção de território utilizada pelo governo federal, e por outros órgãos governamentais e não governamentais envolvidos na delimitação dos territórios, como a Emater e os sindicatos dos trabalhadores rurais do Paraná, tenha como premissa a superação da oposição entre os meios rural e urbano, suas ações estão voltadas prioritariamente à população residente nos pequenos municípios – em termos populacionais –, os mais pobres, e aqueles onde a produção agropecuária é extremamente relevante, privilegiando os municípios rurais.

Quatro iniciativas territoriais e pré-territórios se constituíram no âmbito da mesorregião Norte Pioneiro Paranaense durante a década de 2000: Divisa Norte, G5, Vale do Rio das Cinzas e Nordeste. Essas iniciativas se integraram, posteriormente, para formar o Território Integração Norte Pioneiro (PR), reconhecido como território rural pelo Pronat e contemplado pelo Programa Territórios da Cidadania (PTC) a partir de 2009.

O Programa Territórios da Cidadania é uma estratégia de desenvolvimento regional que se origina no Estado em direção à sociedade. No entanto, existiam formas prévias de organização da sociedade relativamente autônomas face o Estado e que resultaram nas iniciativas territoriais, cuja integração só ocorreu pela possibilidade de inclusão em uma determinada política pública, o PTC.

Os territórios podem ser analisados à luz das relações intergovernamentais estabelecidas tanto horizontalmente – entre municípios – como verticalmente – entre municípios, estado e governo federal. Questões como centralização, descentralização, consórcios intermunicipais e coordenação federativa são relevantes para que se possa pensá-los a partir do referencial das redes federativas, isto é, “[...] instituições, políticas e práticas intergovernamentais que reforcem os laços de parceria entre os entes, sem que percam o pluralismo e a autonomia característicos da estrutura federativa” (ABRÚCIO; SOARES, 2001, p. 48). A permeabilidade das distintas esferas estatais às demandas e propostas das organizações da sociedade, estas formuladas e encaminhadas através da participação social, e o exercício do controle social, constituem-se em dimensão

relevante para que as redes federativas permitam o aprofundamento da democracia social e estatal.

AS iniciativas territoriais, ou pré-territórios, que se constituíram no norte pioneiro paranaense, não foram resultado exclusivo de uma política federal, possuindo um histórico constitutivo que contou com a participação efetiva de segmentos da sociedade local e de outras organizações, como os sindicatos e o órgão de assistência técnica estadual. Projetos em disputa propostos pela Fetaep, Emater, esferas federal e estadual são, nesse sentido, aspectos relevantes para se compreender a atual configuração do Território Integração Norte Pioneiro (PR) e se relacionam às distintas visões sobre o desenvolvimento local e territorial.

Parte-se do princípio de que a estratégia de desenvolvimento regional coordenada pela União e articulada a partir de uma visão territorial específica, conforma uma política nacional voltado ao desenvolvimento em âmbito local-territorial – o Programa Territórios da Cidadania -, que enfatiza aspectos relativos à descentralização e centralização de poder decisório e de recursos entre os entes federados. Dessa forma, a questão das relações intergovernamentais e de sua coordenação é tão relevante para a análise dos processos concretos como a própria concepção territorial da qual se imbuí. Isto porque pressupõe, necessariamente, a associação de municípios em uma escala intermediária situada entre os estados e a esfera municipal, culminando na formação de práticas cooperativas no nível horizontal. No entanto, essa cooperação horizontal é perpassada por relações verticalizadas entre os entes federados, em função da presença dos estados e do governo federal, influenciando no funcionamento desse novo arranjo institucional e se sobrepondo à gestão social, a outra face do Programa Territórios da Cidadania.

A análise do processo de constituição do Território Integração Norte Pioneiro (PR) explicita esses princípios, ou seja, o modo pelo qual a participação social vem ocorrendo, e as relações estabelecidas com as distintas esferas estatais, revelam o objetivo maior de fortalecimento das relações intergovernamentais em detrimento da gestão social. Ainda que essas afirmações se refiram ao Território Integração Norte Pioneiro (PR), e se originem de uma análise que se deu em um período de tempo determinado - os primórdios de sua formação até o final de 2009 -, apontam, contudo, para a possibilidade de o Programa Territórios da Cidadania se constituir em uma estratégia de descentralização que prioriza a dimensão político-administrativa.

Para demonstrar essa tese, os procedimentos adotados para a realização da pesquisa basearam-se na discussão teórica sobre federalismo, descentralização, desenvolvimento local, regional e territorial e participação social. Essa opção justifica-se metodologicamente em função de ser necessário estabelecer tanto os referenciais que tratam da estrutura e organização do Estado como aqueles que se dirigem à compreensão da mobilização e atuação no nível da sociedade.

No primeiro capítulo trabalhou-se com a questão do lugar do *local* no Brasil, enfatizando as mudanças ocorridas a partir da Constituição promulgada em 1988, e as transformações posteriores delas decorrentes. Os elementos que se articulam em torno da relação entre centralização e descentralização, relações federativas e práticas cooperativas entre os entes federados, como os consórcios intermunicipais, na promoção do desenvolvimento local foram por nós também abordados.

No capítulo seguinte, é feita uma breve discussão sobre o conceito de desenvolvimento, as propostas de desenvolvimento local e as premissas da abordagem territorial do desenvolvimento, estas últimas pautadas em um novo enfoque sobre o mundo rural. As diretrizes centrais do Programa Territórios da Cidadania, sua origem e objetivos, são também englobados neste capítulo.

No capítulo três, elementos da história do estado do Paraná e de seu processo de ocupação possibilitam contextualizá-lo nacionalmente. A política territorial do governo estadual, convergente com as propostas federais, assim como informações sobre os municípios que compõem o Território Integração Norte Pioneiro são também apresentadas.

As informações obtidas por meio de entrevistas, documentos como as atas de reuniões do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (Cedraf), dentre outros, anotações feitas quando de nossa participação nas reuniões ocorridas no âmbito do Território Integração e a atuação do governo federal e estadual são sistematizadas no último capítulo.

Ressalte-se, aqui, que não se teve a pretensão de realizar uma avaliação da política em termos de resultados, mas tão somente analisar o processo como ela vem sendo executada e em que medida os fatos ocorridos contemplam alguns dos pressupostos contidos no Programa Territórios da Cidadania. Ressalte-se, portanto, a validade temporal e espacial dos resultados alcançados.

CAPÍTULO 1 O “LOCAL” NOS PROCESSOS DE DESCENTRALIZAÇÃO E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

“O estudo da menor garrafa jogada no oceano é apaixonante e, para obter alguma informação, é preciso conhecer oceanografia, estudar as correntes... Penso que esta é uma questão absolutamente imprescindível”.
(TOPALOV, C., 1991, p. 26)

1.1 Introdução

Este capítulo tem por objetivo delimitar o conceito de local, abordando aspectos da descentralização e das relações intergovernamentais que a ele se vinculam. Tal procedimento se justifica em função de o “local” ser utilizado, indistintamente, em referência tanto a municípios como a microrregiões ou territórios. Estabelecido este referencial, processos a ele associados, como os de descentralização de políticas públicas, as novas formas de articulação intergovernamental e a participação social encontram uma escala concreta de realização e análise.

Na década de 1980 a meados da de 1990, a literatura comumente vinculou o local ao municipal. A partir da segunda metade desta última década, práticas cooperativas intermunicipais passaram a ser vislumbradas, tanto pela literatura especializada como pelos projetos governamentais, como parte constitutiva de políticas direcionadas ao desenvolvimento local.

No contexto brasileiro, foi com o processo de redemocratização nos anos de 1980, e mais especificamente com a Carta Constitucional promulgada em 1988, que o local-municipal, tradicionalmente associado ao mandonismo, coronelismo e clientelismo, assumiu uma dimensão inovadora, isto é, laboratório de experiências progressistas e democráticas, como o Orçamento Participativo, implementado pela prefeitura de Porto Alegre.

Nesse sentido, para a análise da esfera local, dois aspectos devem ser considerados como determinantes: as prerrogativas constitucionais dos municípios brasileiros e os vínculos estabelecidos com as outras esferas da federação - os estados e União. Isto porque os territórios que se constituem no Brasil no século XXI, e mais

especificamente o Território Integração Norte Pioneiro, no estado do Paraná, têm por base municípios articulados entre si que apresentam características semelhantes.

Em momentos distintos e a partir de processos específicos, esses municípios se agruparam, alguns deles formalizando consórcios intermunicipais que se redefiniram a partir de políticas do governo federal e estadual, como o Programa Territórios da Cidadania, iniciado em 2008, e o Projeto Inclusão e Desenvolvimento Territorial, elaborado pelo governo paranaense, por volta de 2006, atualmente em fase de negociação com o Banco Mundial

Essas políticas do governo federal e estadual voltaram-se à promoção do desenvolvimento nos municípios com os mais baixos indicadores socioeconômicos e localizados em regiões pouco dinâmicas¹, adotando-se a estratégia territorial para universalizar os direitos de cidadania. De acordo com o governo federal, cujas premissas o governo estadual compartilha:

A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia. O Território é formado por um conjunto de municípios com a mesma característica econômica e ambiental, identidade e coesão social, cultural e geográfica. Maiores que o município e menores que o estado, os Territórios demonstram, de forma mais nítida, a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade (BRASIL, 2009, p. 3).

Duas diretrizes são vislumbradas como fundamentais para a consecução da descentralização de ações direcionadas ao desenvolvimento local: o fortalecimento das relações intergovernamentais no nível horizontal e vertical, e a participação social.

Este capítulo, portanto, tem por objetivo analisar as distintas dimensões do processo de descentralização, a situação do município na estrutura federativa brasileira e as possibilidades de parceria entre as distintas esferas da federação a partir da constituição e atuação de redes federativas.

1.2 Estabelecendo referências para a análise do local

A estratégia adotada pelo governo federal e do estado do Paraná para universalizar os direitos de cidadania e promover o desenvolvimento regional abrange “locais” específicos, isto é, territórios que, por sua vez, também são constituídos por “locais” determinados, os municípios. Nesse sentido, estabelecer os critérios para se

¹ Essa discussão será retomada nos próximos capítulos.

definir o conceito do “local” – se culturais, econômicos, naturais, políticos ou sociais -, indicando qual deles predomina ou a partir de qual referencial eles devem ser articulados, assim como analisar o modo pelo qual esse conjunto de locais é produzido ou autoproduzido e por meio de quais processos é essencial para a análise (BOURDIN, 2001)?

Na impossibilidade de se definir o objeto local e atribuir-lhe um contorno territorial preciso a partir de uma definição prévia², propõe-se uma abordagem para a questão local pautada nos *conteúdos sociais* referidos a um espaço determinado. Não há, nesse sentido, uma escala *a priori* identificada ao objeto local já que, enquanto construção social permanente ele se liga, de forma indissociável, aos processos sociais que se *localizam* em um dado *lugar*. Localização, lugar e conteúdo sociais são, portanto, referenciais para a análise do local, compreendido como “uma forma social que constitui um nível de integração das ações e dos atores, dos grupos e das trocas” (BOURDIN, 2001, p. 56).

Esta posição é compartilhada por Fischer (1993, p. 10) quando observa que os diferentes estudos da questão local convergem para “a análise de relações concretas, socialmente construídas e territorialmente localizadas” e pressupõe, necessariamente, as disputas e articulações estabelecidas entre os grupos. Portanto, o objeto local pressupõe a análise das relações de poder, compreendidas tanto como as possibilidades e potencialidades de agir como de influenciar a adoção de comportamentos e ações determinados, abordando-se as relações internas dos atores sociais e estatais, e os vínculos entre eles.

No entanto, informar essas distintas dimensões do local não esclarece metodologicamente como apreender, compreender e analisar essas relações. Uma das especificidades das análises referenciadas no local consiste justamente em apontar para a impossibilidade de diagnósticos e soluções válidos para todo e qualquer contexto, tornando imprescindível a busca de um conhecimento interdisciplinar que consiga contemplar a sua complexidade. De acordo com Villasante (1993, p. 44), “as teorias não podem mais ser algo tão abstrato, tão dissociado das situações concretas de cada lugar”.

² Bourdin (2000) questiona se o local é realmente uma categoria de análise e uma possibilidade de dar respostas aos problemas que as sociedades se colocam. A questão da definição do local é variável em função dos conteúdos e processos sociais que se localizam em um dado lugar. Nesse sentido é uma categoria de análise que requer, necessariamente, articulação com outros elementos que contribuem para a sua constituição e configuração. Acrescente-se também que, desde que o local não seja considerado dissociado de outros processos e escalas sociais, é possível que existam respostas, ainda que parciais, a determinados problemas que se apresentam.

Bourdin (2001) sugere três procedimentos para se definir e analisar uma situação concreta local: a) definir o objeto dos “conteúdos sociais” em questão; b) analisar os processos sociais e políticos que se localizam; c) avaliar o modo como operam os mecanismos que possibilitam a integração de ações e de atores em torno dos conteúdos sociais especificados.

No que concerne a esta investigação, o conteúdo social esteve referido às propostas elaboradas e empreendidas pelos atores localizados³ direcionadas à promoção do desenvolvimento local-regional, e que assim as definiram. Com relação a este aspecto, consideraram-se sindicatos, prefeituras, técnicos da extensão rural que se localizaram no lugar que compreende os 29 municípios que constituem e correspondem ao Território Integração Norte Pioneiro⁴ (PR), bem como suas articulações territoriais internas e externas – neste último caso, principalmente os vínculos com o governo federal e estadual.

Elementos relacionados à organização produtiva e social e às relações sociais e políticas que se localizaram no Território Integração, combinados de um modo específico para a promoção do desenvolvimento territorial constituíram os processos sociais e políticos em curso e, como tais, foram apreendidos em processo (movimento).

A integração de ações e de atores requereu que se considerasse a articulação entre o governo e a sociedade, as relações internas dos diferentes níveis da administração pública e as estabelecidas pelas distintas organizações da sociedade. Essas articulações se efetivaram em espaços institucionais ou informais e contribuíram para a integração entre atores e ações em torno dos conteúdos sociais estabelecidos, no caso específico, promoção do desenvolvimento local-regional do Território Integração.

Em relação aos vínculos entre a esfera local e a nacional, concordamos com Bourdin (2001, p. 196) quando afirma que “a dimensão local é integrada ou subordinada à dimensão nacional. Os compromissos sociais se realizam em escala nacional e se localizam a seguir”. Embora isto de fato ocorra, ou seja, a autonomia local, independentemente do lugar a que está referida, é sempre limitada pelo contexto ampliado, não se verifica uma mera replicação dos fatos nacionais para a esfera local. Embora esta sofra influências das articulações mais amplas, também pode influenciá-las ou, ainda, criar resistências e propor alternativas (FISCHER, 1993).

³ Por atores localizados estamos considerando tanto aqueles que se produzem no lugar como os que nele realizam seus objetivos.

⁴ A referência ao Território Integração Norte Pioneiro, em alguns momentos poderá ocorrer de forma abreviada, ou seja, como Território Integração.

No Brasil, a formulação e a execução do Orçamento Participativo em Porto Alegre, na década de 1990, que se originou no poder público municipal e lutou contra práticas comunitárias geográfico-corporativas e relações de clientelismo entre as próprias lideranças (GENRO, 1995, p. 19), não se constituiu como mero reflexo do que ocorria no estado do Rio Grande do Sul ou no governo federal. Por outro lado, se atualmente esta prática encontra-se disseminada em centenas de municípios brasileiros com características diferenciadas onde quer que tenha sido adotada, e valorizada como experiência exitosa em termos democráticos, não se propagou para outras esferas estatais que não os municípios. Assim, processos sociais e políticos localizados apresentam especificidades conforme os lugares onde se realizam, bem como variações com relação às esferas escalares mais abrangentes, ainda que com estas relacionadas.

As propostas e ações de desenvolvimento territorial no Território Integração Norte Pioneiro, analisadas a partir de seus conteúdos e processos sociais, e da ação coletiva que se articula como premissa e produtos destes conteúdos e processos, apresenta aspectos que informam as contribuições deste trabalho⁵.

A compreensão de um processo, suas premissas e objetivos que, ainda em curso, foca lógicas de ação diferenciadas, expressão de visões de mundo e projetos políticos distintos, presentes tanto no âmbito da sociedade como do Estado, é uma das eventuais contribuições. O encontro dessas visões, assim como as suas disputas, resulta na determinação de algumas opções em detrimento de outras. Os pressupostos das diretrizes adotadas e as implicações deles decorrentes para a reprodução ou contestação das estruturas sociais vigentes podem iluminar não apenas os processos e ações locais, mas também aquelas em curso em outras escalas.

Nesse sentido, como o local relaciona-se ao contexto nacional, e dado que está a se tratar de um território que se configura a partir da articulação de 29 municípios situados no norte pioneiro paranaense, a abordagem da esfera municipal, menor unidade político-administrativa da estrutura federativa, torna-se fundamental. Isto porque são as relações que se estabelecem na dimensão municipal, e desta com a esfera estadual e federal, que contribuirão para que a integração entre as ações dos entes federados se concretize, já que este é um dos objetivos estabelecidos pelo Programa Territórios da Cidadania.

⁵Acerca dos limites, como já indicado anteriormente, a impossibilidade de replicação generalizada dos resultados, dados os elementos presentes e a sua combinação específica, que ocorrem em um tempo e espaço determinados que, necessariamente, não são válidos para outros contextos.

1.3 A esfera local-municipal no Brasil

Uma breve síntese sobre a abordagem das relações entre poder local e nacional e as características que as permeiam pode ser obtida em Carvalho (1997), que a realiza a partir dos conceitos de mandonismo, coronelismo e clientelismo. Já o movimento municipalista e as suas bases organizacionais compreendidas no período entre 1920 e 1960 foram analisados por Melo (1997), enquanto Sadek (1991) abordou as mudanças constitucionais e os seus impactos na dimensão local no contexto do processo de redemocratização. As conseqüências de reformas institucionais para padrões históricos de relacionamento entre Estado e sociedade, e na própria estrutura do estado, como o coronelismo, foram analisadas por Kerbaui (2000) e Cintra (1974)⁶. Em comum, esta literatura se baseia na constatação de que o local, identificado com o município, e o nacional devem ser analisados a partir das relações estabelecidas entre eles.

O sistema dominante durante a República Velha, o coronelismo, ilustra bem estes vínculos. Os coronéis controlavam o voto da população rural sob o seu domínio para a legitimação dos grupos dominantes. Com isto, mantinham boas relações com o governo estadual e federal e obtinham recursos para a sua área de domínio. A distribuição descentralizada de poder político produzia uma esfera local forte – controlada pelos coronéis – contraposta a um conjunto de municípios frágeis – enquanto unidades político-administrativas, já que os recursos destinados ao nível municipal dependiam do papel de intermediador exercido pelo coronel. Este, se de um lado era dependente das esferas de poder estadual e federal, do outro exercia seu domínio perante a população local.

O voto legitimador das oligarquias não era o único objetivo a ser alcançado nesse sistema, já que as relações políticas dominantes precisavam de apoio para se reproduzir e se manter, daí a força desse arranjo, sustentado em elementos políticos – um federalismo que privilegiava a força dos governadores – e econômicos – a decadência gradativa dos coronéis e de seus interesses agrários (CARVALHO, 1997). A política dos governadores e o coronelismo como sistema, para o autor, teriam se

⁶ Os estudos mais recentes sobre o local vão desde um recorte municipal até o regional ou territorial, este último principalmente a partir de 1990 (FISCHER, 2002). Há também aqueles que se voltam às relações entre o local e o global, como os que enfocam a emergência de cidades globais (SALGADO, 2000) ou que vêem as cidades como atores que se conectam a redes globais (JORDI; BORJA, 1997).

extinguido com o fim desse período, diferentemente do mandonismo e do clientelismo, padrões que permaneceram⁷.

O mandonismo, compreendido como “existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder” (CARVALHO, 1997), embora estreitamente ligado ao coronelismo, não consiste em um sistema mais amplo de articulação política com os estados, mas sim com o poder central, enquanto o clientelismo, geralmente identificado ao coronelismo ultrapassa-o em amplitude e longevidade, pois implica em trocas que abrangem benefícios públicos e votos.

Ambos se configuram, no entanto, como práticas tradicionais por meio das quais se exerce um controle dos “mecanismos de representação e participação política dos grupos sociais e economicamente mais fracos” (KERBAUY, 2000, p. 32). Isto porque, enquanto no mundo capitalista moderno predominam as trocas impessoais e específicas, em contextos clientelistas, principalmente aqueles ligados aos espaços tradicionais relacionados ao mundo rural-agrário, preponderam as trocas generalizadas e pessoais, estabelecendo-se vínculos futuros que tendem a reproduzir a situação de dependência (NUNES, 1997).

Embora o clientelismo seja um dos elementos constitutivos do coronelismo, pode sobreviver a ele ao transformar o seu modo de funcionamento. Mantém-se, contudo, as suas premissas e objetivos: utilização de recursos públicos para fins privados e garantia de apoio político para as finalidades estabelecidas.

A expansão do capitalismo no Brasil e a construção e consolidação do Estado Nacional, ainda que tenham sofrido a influência de outras “gramáticas”⁸, como o corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos, não eliminaram a “nacionalização do clientelismo” (NUNES, 1997). Com isso, estabeleceram-se certos padrões de relacionamento no interior do Estado, e deste com a sociedade e o mercado, que extrapolaram a dimensão local-rural ao se consolidarem como práticas “naturalizadas”: por meio de redes clientelistas hierárquicas que atravessam instituições e partidos políticos, esses padrões se reproduzem ainda na atual realidade brasileira.

⁷ Posição diversa da de Cintra (1974). Para ele, a centralização política operada a partir do Golpe de 64 não eliminou os “velhos arranjos”, mas os tornou secundários, isto é, a figura do coronel como intermediador de recursos econômicos e políticos não era mais tão necessária em decorrência das transformações do período – urbanização e mudanças institucionais. Ainda assim, de acordo com o autor, mesmo os municípios maiores ainda manifestavam dependência de recursos estaduais e federais, configurando-se uma situação residual da política do coronelismo.

⁸ As gramáticas, de acordo com Nunes (1997) consistem em formas padronizadas de relacionamento entre a sociedade e Estado

Dessa forma, além de elementos tradicionais não poderem ser associados exclusivamente ao local-municipal-rural, a sua adequação às novas realidades pode levar a uma sobrevivência duradoura e à coexistência com práticas que pressuporiam a sua extinção - impessoalidade nos processos burocráticos e expansão da participação política.

Historicamente, construiu-se uma negatividade analítica acerca das relações exercidas no espaço local, este comumente associado a pequenos e médios municípios, de base rural, identificados com o coronelismo e clientelismo⁹. Esta visão justificou, em distintos momentos, a defesa da centralização de poderes na esfera federal de modo a superar a condição nacional de “atraso” e subdesenvolvimento decorrentes, em parte, da fragmentação do poder disperso entre oligarquias regionais e coronéis.

Com a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas à presidência da República, mudanças centralizadoras instituídas com o objetivo de conferir mais racionalidade ao aparato burocrático-administrativo estatal levaram a alterações constitucionais. A Carta Constitucional de 1934 conferiu autonomia aos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive com a arrecadação de rendas próprias para a concretização dessas finalidades, ainda que com a assistência de órgãos técnicos e de fiscalização criados pelos estados¹⁰. A instauração do Estado Novo (1937-1945), por sua vez, deu origem a uma nova Constituição, promulgada em 1937, que pode ser considerada:

[...] ao mesmo tempo centralizadora do governo federal e localista, porque transferiu vários impostos estaduais para os municípios e fez com que os estados passassem a transferir parte de seus impostos para os governos locais (SOUZA, 2000 apud MOTA JR, 2006).

Entre 1946 e 1964, fase caracterizada por Mota Júnior (2006, p. 4) como de “arranjo federativo democrático ou poliárquico”, os municípios passaram ter status de “entes formadores do Estado Brasileiro com atribuições políticas próprias”. No decorrer desse período, a partir de iniciativa dos estados, foi criado cerca de 1/3 do total de municípios atualmente existentes no país, já que a Constituição de 1946 pautou-se pela descentralização, atribuindo autonomia política, administrativa e financeira aos entes subnacionais¹¹.

⁹ Cf. Costa, 1996; Kerbauy, 2000.

¹⁰ Cf. Dória, 1992; Silva e Lema, 1998.

¹¹ Cf. Silva; Lema, 1998; Sadek, 1991.

Já na Constituição de 1967, promulgada durante o Regime Militar (1964-1985), a centralização de recursos e de poder político passou a ser a regra. A reforma tributária efetuada durante o governo de Castello Branco (1964-1967) centralizou a arrecadação no nível federal, responsável por repassar os recursos aos outros níveis de governo.

Com o processo de redemocratização iniciado ao final da década de 1970, realizaram-se eleições para governadores de estado, em 1982, seguindo-se as eleições para a Assembléia Nacional Constituinte, instituída formalmente em 1986, cuja responsabilidade era a elaboração de uma nova Carta Constitucional para o país, promulgada em 1988. Demandas por descentralização financeira e tributária, além daquelas voltadas à autonomia política e decisória, foram atendidas constitucionalmente. Esses processos resultaram, novamente, na proliferação de municípios no Brasil, sendo que entre 1984 e 1997 foram criados 1405 deles. Ou seja, gradativamente ampliou-se a quantidade de municípios brasileiros, que também tiveram alterado o seu status jurídico-político.

A despeito de toda a negatividade historicamente atribuída ao “local tradicional” – descentralização associada a poder privado local forte e fragilidade do Estado nacional - a ideologia municipalista comumente perpassou os debates relacionados ao federalismo, industrialização e desenvolvimento (MELO, 1997).

A modernização e a centralização política, administrativa e financeira empreendidas durante o Estado Novo (1937-1945), tiveram por objetivo uma articulação direta entre União e municípios sem o risco de ocorrerem “distorções” causadas por representantes. Visava-se, dessa forma, romper com o arranjo coronelístico, base da República Velha, fortalecendo os processos decisórios na esfera federal. Assim, estabelecer canais diretos entre a União e os municípios permitiria buscar convergências entre o governo central e o local, sendo que “a articulação entre os dois níveis está assegurada pela centralização que aproxima e reúne esses dois pólos” (MELO, 1997, p. 4).

Com o início do processo de redemocratização que se seguiu ao período do Estado Novo, as lutas em prol da descentralização em direção aos municípios se intensificaram. A Associação Brasileira de Municípios (ABM) defendeu os interesses municipalistas junto aos trabalhos constituintes e assegurados pela nova Carta Constitucional promulgada em 1946, garantindo eleições ao Executivo e Legislativo na esfera municipal, atribuindo-lhe maior autonomia financeira e tributária e restringindo

as possibilidades de intervenção nos municípios por parte das outras esferas estatais (SADEK, 1991, p. 11).

Observa Melo (1997) que o movimento municipalista atuante nessa época buscou suas referências em bases liberais e resistentes ao autoritarismo ditatorial e nos grupos agrários tradicionalmente ligados aos arranjos da República Velha. Essas posições aparentemente opostas articularam-se, de um lado, em torno de um projeto técnico-modernizador voltado à gestão municipal e, de outro, na defesa de um “projeto político-partidário de subelites políticas rurais alijadas da política ‘maior’” (MELO, 1997, p. 6).

De acordo com o autor, a expressão gerencial do movimento consolidou-se por meio da criação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), atuante inicialmente nos temas de reforma urbana e, posteriormente, na eficiência da gestão burocrática. Já a Associação Brasileira de Municípios (ABM), com uma atuação mais voltada a aspectos político-partidários, abandonou seu caráter reformista em prol das oligarquias rurais.

Nesse sentido, o próprio movimento municipalista cindiu-se, com um grupo priorizando os municípios menores com o meio rural e com as oligarquias, atuando por meio de práticas tradicionais e articulando-se na ABM. Já os centros urbanos mais desenvolvidos, como as cidades médias e metropolitanas se constituíram como expressão de racionalidade e de ampliação da cidadania, práticas defendidas por grupos e movimentos sociais progressistas ligados ao IBAM.

No caso do estado de São Paulo, no entanto, não é possível opor categoricamente um padrão local rural tradicional a outro supostamente urbano e inovador. De acordo com Kerbaui (2000), os processos de urbanização e os novos meios de comunicação possibilitaram a superação do isolamento dos governos locais, mas, ainda que condições necessárias, não foram suficientes para alterar as estruturas tradicionais de poder. Neste caso, mudanças institucionais gestadas durante a época da Ditadura Militar foram fundamentais para a substituição do tipo de político tradicional para o pragmático, e para remoção do coronelismo como sistema, em um contexto de ampliação da participação político-eleitoral e de alterações substantivas no papel do governo municipal em geral, já que mais técnico e racional.

Dessa forma, um conjunto de elementos – instituições, processo histórico, os tipos de atores e as suas articulações, cultura política etc. – contribuiu para provocar

modificações em estruturas personalistas e associadas ao mundo rural em direção à impessoalidade “típica” do mundo urbano regido por relações de produção capitalistas.

Os novos padrões não eliminaram automaticamente os mais antigos, mesclando-se e combinando-se em um novo arranjo, mantido o clientelismo como gramática que permeia as relações entre os diferentes níveis do poder público e destes com a sociedade, conforme as lideranças políticas locais logrem administrar satisfatoriamente conflitos e recursos (KERBAUY, 2000; NUNES, 1997).

Ressalta-se, também, que a modernização industrial ocorrida no estado de São Paulo, bem como as transformações do setor rural e agroindustrial - com a utilização de novas tecnologias -, contribuíram para que as áreas rurais, em geral, não se diferenciasssem substancialmente das urbanas. Ao invés de situações diversas que se articulariam em torno de dois modelos distintos – tradicional e moderno – que se opõem e se excluem, ocorreu uma interpenetração desses elementos.

O processo de modernização capitalista, diferenciado conforme a sua localização, as alterações institucionais significativas que a ele se vincularam direta ou indiretamente, e a ampliação do operariado e da classe média urbanas impactaram a estrutura e o funcionamento do Estado brasileiro. Com o avanço das políticas industrializantes, com conseqüências diretas para a ampliação da urbanização brasileira, dentre outros fatores, o coronelismo, sistema típico do mundo rural, desapareceu, embora outras formas tradicionais – como o clientelismo – encontrassem condições de permanência tanto no Brasil urbano como no rural, permeando as estruturas estatais nacionais e locais.

Na década de 1980, com a redemocratização, reacenderam-se os debates acerca da questão municipal. Nesse período, duas posições principais, a centralista, para a qual a autonomia municipal era vista como prejudicial à consolidação do Estado nacional, e a federativa, proposta pelos partidários da descentralização, que a viam como o caminho para a ampliação da participação social e da distribuição territorial do poder, passaram a disputar as preferências. As críticas às práticas tradicionalistas – mandonismo e clientelismo - e à situação de dependência histórica do poder local em relação aos governos estaduais e federal resultaram em um texto constitucional descentralizador e municipalista¹² (SADEK, 1991).

¹² De acordo com Souza (2004), o fato de a descentralização brasileira ter se definido no âmbito dos trabalhos constitucionais indica o predomínio da dimensão política sobre a administrativa, diferentemente dos processos de descentralização dos anos 90, induzidas pelo governo federal.

A expectativa com relação às realizações que adviriam da redemocratização das relações entre Estado e sociedade, pautadas em princípios descentralizadores administrativos e participativos, foram os elementos mais relevantes para a valorização do “local” ao final dos anos 80, vislumbrado como “protagonista de iniciativas de desenvolvimento econômico e social” (COSTA, 1996, p. 113).

No entanto, os milhares de municípios atualmente existentes dispõem de recursos e capacidades bastante distintos, disparidades que se acentuaram com a pressão das demandas decorrentes, principalmente, do processo de urbanização brasileiro e das migrações campo-cidade. Sadek, no início da década de 1990, chamava a atenção para as pressões sofridas pelos municípios (1991, p.15):

Sendo o município o espaço onde são sentidas as carências [e] onde se geram e se articulam as demandas, pode-se, perfeitamente, imaginar a quantidade de pressões que chegarão até as instituições municipais. E como são as instituições públicas mais próximas e mais visíveis para a população, serão elas o interlocutor estatal que deverá buscar respostas para uma enormidade de problemas.

No século XXI, dos 5.564 municípios atualmente existentes no Brasil, 319 têm entre 50 mil e 100 mil habitantes, 229 apresentam uma população na faixa situada entre mais de 100 mil até 500 mil habitantes e apenas 37 apresentam um contingente populacional acima de 500 mil¹³ (IBGE, 2008, p. 44). Dos que possuem menos de 50 mil habitantes, o contingente populacional assim se distribui:

Tabela 1 – Número de municípios conforme a classe populacional

POPULAÇÃO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS
Até 5.000	1267
De 5.001 a 10.000	1290
De 10.001 a 20.000	1385
De 20.001 a 50.000	1037

Fonte: Adaptado de IBGE (2008, p. 33).

Em pesquisa realizada pelo IBGE (2008) que traçou o perfil dos municípios brasileiros, como o quadro de funcionários, os instrumentos de planejamento municipal, a qualidade da habitação, transporte e meio ambiente, ficou demonstrado que os municípios que detêm contingentes populacionais menores são aqueles que, por um lado não sofrem tantas pressões quando comparados aos médios e grandes mas, por

¹³ Em 1999 havia 5506 municípios, passando para 5560 em 2001 e 5564 municípios em 2005 (IBGE, 2008, p. 65).

outro, apresentam dificuldades na elaboração e execução de políticas de planejamento, com escassez de recursos técnicos e financeiros.

Nesse contexto municipal extremamente heterogêneo, e considerando-se as relações entre as esferas de governo e o exercício do poder político, a valorização do local como lugar potencial para práticas democráticas, participativas e voltadas ao desenvolvimento não elimina características tradicionais presentes historicamente nos processos políticos brasileiros - como se, repentinamente, tivessem desaparecido a partir de mudanças sociais, históricas ou institucionais. Essas mudanças requerem tempo para provocar alterações substantivas na cultura e nas instituições políticas. Reconhecer a existência de transformações na realidade, e na interpretação dessa realidade não significa estabelecer o alcance dessas modificações, sujeitas a avanços e retrocessos.

As características históricas dos municípios, estruturadas a partir de suas relações com outros níveis de poder, e os obstáculos existentes para uma efetiva autonomia municipal, são os fatores que interferem para a articulação territorial. Esta abrange um espaço físico, social e político delimitado, abarcando um conjunto de municípios com indicadores sociais, econômicos e produtivos semelhantes que atuam de forma conjunta para a superação de problemas similares.

Os territórios não surgem repentinamente e não são autônomos em relação às bases institucionais e sociais preexistentes no nível municipal, mas é justamente a partir das relações entre municípios, bem como das relações deles com outras esferas estatais e sociais que eles se constituem e atuam.

O Programa Territórios da Cidadania, executado pelo governo federal no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ancora-se na estratégia de se pensar o desenvolvimento rural, que inclui áreas urbanas, em um quadro territorial. Parte-se do pressuposto de que a elaboração descentralizada de projetos é mais eficiente para potencializar e valorizar elementos locais e regionais. A dimensão territorial do desenvolvimento é ressaltada para estimular os vários setores produtivos e promover a articulação entre as diversas políticas setoriais, assim como incluir toda a população presente nessas áreas:

O enfoque territorial é uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção. Busca a integração interna dos territórios rurais e desses com o restante da economia nacional, sua revitalização e reestruturação progressiva, assim como a adoção de novas funções e demandas (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, 2008, p.21).

O território, entendido como recorte espacial para definir a incidência das ações governamentais engloba aspectos socioculturais, ambientais e produtivos que possibilitam a aproximação e a cooperação entre os atores locais e os municípios envolvidos e “unidos pelas mesmas características econômicas e ambientais que tenham identidade e coesão” (BRASIL, 2008, p. 2). Esses municípios, a partir dos critérios de tamanho e densidade populacional, agregados em escalas mais amplas – microrregiões – inserem-se em áreas regionais “que podem ser caracterizadas como ‘essencialmente rurais’, incluindo as respectivas cidades de médio e pequeno porte” (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, 2008, p.16-17).

Um conjunto de municípios rurais é a base constitutiva dos territórios¹⁴. Pressupõe-se a atuação cooperativa entre eles para a definição de estratégias promotoras do desenvolvimento sustentável. As relações entre os entes federados, no âmbito de um programa que se orienta pela articulação horizontal e vertical de políticas públicas devem, portanto, ser analisadas.

1.4 Descentralização e autonomia municipal na situação federativa brasileira

As eleições para governadores em 1982, além de momento importante para a redemocratização brasileira, redefiniram as relações políticas no plano intergovernamental¹⁵. A mobilização e a atuação de grupos e movimentos sociais na década anterior se expandiram e se fortaleceram demandando, juntamente com partidos políticos e gestores públicos, a reestruturação do modelo estatal então vigente, com poderes centralizados no executivo federal. Descentralização, participação social e um novo padrão nas relações intergovernamentais, temas relacionados à estrutura federativa, passaram a fazer parte da agenda de debates.

De acordo com Costa (2004, p.173), a questão federativa pode ser abordada a partir de duas perspectivas, a político-ideológica e a institucional. A primeira, de caráter normativo, refere-se aos processos de descentralização e centralização de poder e vincula-se ao modo de se governar um Estado. Já os aspectos institucionais referem-se à definição das leis, normas e ações que fundamentam e orientam o governo dos

¹⁴ Essa questão será retomada no próximo capítulo.

¹⁵ Também contribuiu para tanto a Emenda Passos Porto, de 1983, ao modificar os critérios para a distribuição dos recursos dos entes federados e provocar a desconcentração de recursos (KUGELMAS, 2001).

Estados, ou seja, como operacionalizar aquilo que é definido normativamente. Esta perspectiva engloba os processos formais e informais de negociação, decisão e implementação das normas.

Para Almeida (1996, p. 16), o federalismo implica em como o poder e a autoridade estão territorialmente distribuídos de modo que os entes federados sejam independentes em suas ações. Abrúcio e Costa (1998) enfatizam o caráter conflituoso do federalismo, pois, embora os entes federados sejam independentes, mantêm entre si relações de interdependência, o que remete às relações de cooperação e competição entre os diversos níveis. O caráter processual do federalismo é enfatizado por Rodden (2005, p. 17) ao observar que a estrutura institucional não cristaliza o modo como a autoridade é distribuída, havendo um movimento constante na definição e redefinição de “contratos” para a cooperação dos entes federados - redistribuição. Essa visão é também defendida por Camargo (2001, p. 90), ao analisar o federalismo brasileiro como em construção, isto é, “processo de formação de minipactos, de miniprocessos de negociação” que possibilitam avanços rumo à democracia representativa e participativa.

Já para Souza (2005, p. 110), os fundamentos teóricos do federalismo abarcam apenas os vínculos entre a esfera federal e a estadual. Assim, os conceitos de descentralização, centralização e de relações intergovernamentais seriam mais apropriados que o de federalismo para a análise da atuação do município na provisão de políticas públicas.

Concordamos com Souza (2005) no que concerne aos conceitos de centralização-descentralização e de relações intergovernamentais serem imprescindíveis para a avaliação municipal assim como de outras formas intermediárias entre os estados e os municípios que têm se concretizado recentemente – consórcios intermunicipais e os territórios. No entanto, as articulações entre a União e os municípios, entre os próprios municípios, e as novas formas de participação da sociedade e a direção, têm como referência a distribuição territorial do poder e dos recursos, já que as relações intergovernamentais são processos políticos cujos parâmetros são estabelecidos pela estrutura federativa (ABRÚCIO, 2005, p. 41).

Análises sobre os governos municipais e os vínculos estabelecidos com os estados e o governo federal, assim como aquelas que enfocam o aprofundamento da democracia e as suas implicações para os arranjos institucionais relacionam-se, direta ou

indiretamente, às estruturas e ao funcionamento de um dado modelo federativo¹⁶. Isto porque as demandas sociais – visando a prestação satisfatória de serviços públicos e maior participação nas decisões, por exemplo - direcionadas aos gestores locais encontram limites que são definidos, dentre outros aspectos, pelo modo como a autoridade e o poder se distribuem territorialmente. Neste caso, as competências constitucionais atribuídas a cada esfera e as possibilidades efetivas de autonomia local devem ser abarcadas.

A Constituição brasileira de 1988 estabeleceu um ordenamento federativo singular. Enquanto a definição clássica abarca um sistema de dupla soberania política, no Brasil coexistem três esferas políticas – União, Estados e municípios – que têm garantida sua autonomia¹⁷ (TOMIO, 2005; SALLUM JUNIOR, 2003). A diversidade de modelos federativos é explicada pelo grande número de países que o adotam e que permitem que:

“[...] o federalismo, enquanto processo, e as federações, enquanto estruturas políticas estatais, comportam uma variedade de conteúdos e fenômenos sociais e políticos de amplo espectro” (AFFONSO, 2003, p. 4, apud MOTA JUNIOR, 2006, p. 14).

No Brasil, a dimensão político-ideológica do federalismo concretizou-se em princípios constitucionalmente estabelecidos orientados para a descentralização, tanto no que se refere à distribuição mais equitativa de decisões e recursos entre os distintos entes federados como na garantia da participação da sociedade na gestão das políticas de seguridade social (NOGUEIRA, 1997). Assim, a Constituição definiu a divisão de competências entre os membros da Federação, o funcionamento do sistema tributário e a autonomia política dos entes federados.

Supunha-se que, no decurso dos processos de descentralização, relações intergovernamentais mais cooperativas e pautadas em uma distribuição mais equitativa do poder decisório seriam forjadas, contribuindo para um equilíbrio federativo que não se verificava até então. Os ideais democráticos, dessa forma, seriam alcançados, aproximando os cidadãos das instituições locais, incentivando a sua participação na

¹⁶ Costa (2004, p. 175), retomando historicamente as bases federativas no Brasil, ao analisar o período imediato após a proclamação da República, observa que a ausência de um processo representativo democrático culminou no domínio das oligarquias regionais e na conseqüente fragilização do governo federal. Outros autores também relacionam a força política das oligarquias a um tipo de federalismo distorcido ou ideal, no sentido de não realizado. C.f. Oliveira (2005) e Souza (2004).

¹⁷ A Constituição Federal de 1988 define, em seu artigo 18, que a composição político-administrativa da República abarca a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos.

formulação e na execução de políticas públicas e no fortalecimento das bases societais. (ARRETCHE, 1995).

No entanto, os desdobramentos posteriores à vigência da Constituição de 1988 indicaram que a ampliação das competências de estados e municípios não havia revertido a centralização decisória do governo central¹⁸, assim como os processos sociais participativos não ocorriam de forma automática, influenciando para a sua concretização outras variáveis como, por exemplo, a existência de um associativismo prévio.

Médici e Maciel (1996, p. 44) sugerem três dimensões analíticas para se avaliar a concretização das premissas descentralizadoras: a política, com o eventual fortalecimento da atuação de governadores e prefeitos em relação ao Executivo Federal; a administrativa, à medida que os entes subnacionais assumiram mais e maiores responsabilidades nas políticas sociais, estimulando práticas sociais participativas; e a fiscal, já que estados e municípios aumentaram sua participação nos recursos tributários, seja por meio de impostos, seja por meio de transferências constitucionais.

Essas dimensões, no entanto, ainda que relativamente autônomas, são interdependentes: as alterações administrativas impactam a dimensão política e, ao mesmo tempo, resultam de relações estabelecidas neste âmbito¹⁹. Além disso, aspectos da centralização e da descentralização decisórias podem coexistir e combinar-se de formas variadas, vinculando-se ao movimento das relações intergovernamentais.

No caso da descentralização da política de saúde, por exemplo, com a criação do SUS foi construído um sistema municipalizado a partir da atuação decisiva do governo federal que financiou, incentivou e coordenou esse processo, além de incentivar a adesão dos estados pelo próprio desenho da política²⁰.

Em outras situações, contudo, ocorreu a “descentralização por ausência”, isto é, na falta de uma política definida nacionalmente, como no caso da habitação, alguns estados e municípios propuseram programas para preencher esta lacuna (ARRETCHE, 1995; ALMEIDA, 1996). No contexto da desigualdade existente entre os entes federados, decorrentes em parte da disponibilidade de recursos, essas propostas contribuíram para reforçar as disparidades existentes. Isso demonstra como a atuação

¹⁸ Até porque os ganhos obtidos pelos estados e municípios com os princípios constitucionais foram parcialmente revertidos em favor da União, durante a década de 1990, como se verá adiante.

¹⁹ Spink (2003) observa que a administração está diretamente ligada ao Estado e às relações de poder que o estruturam.

²⁰ Cf. Abrúcio; Costa (1998) Almeida, 1996; 2005; Arretche, 1995; 2000; 2005; Menicucci, 2008; Souza, 2004.

fortalecida de prefeitos e governadores depende de um conjunto de variáveis para o qual a descentralização de políticas pode tanto ser benéfica, como, ao contrário, enfatizar uma situação prévia de dependência²¹.

O fortalecimento de governadores e prefeitos em relação ao governo federal, garantido pela Constituição de 1988, encontrou limites à medida que se verificou um tipo de descentralização dependente²², isto é, com transferências vinculadas legalmente em movimento descendente - oriundas da União e dos estados com destinação fixada previamente ao repasse, como no caso de gastos com saúde e educação.

Os processos de descentralização da década de 1990, com a prestação de serviços sendo gradativamente municipalizada ou regionalizada, mantiveram as decisões sobre o seu formato e mecanismos de funcionamento definidas pelo governo federal que, nesses casos, não se limitou a coordenar as relações intergovernamentais, mas restringiu a autonomia decisória do município sobre as finalidades dos recursos disponíveis. Para Spink (1993, p. 85-86), tal fato ocorre porque:

Descentralização nos países em desenvolvimento é uma temática de autoridade e poder que se forma não como um processo técnico dentro de uma situação quase-estável, mas como processo político-técnico de reconfiguração do espaço de ação popular e de redefinição do terreno inter-subjetivo da relação 'Estado-cidadão' dentro de uma conjuntura conflituosa de interesses e alianças as mais diversas. Dentro desta, vale destacar o quanto a dificuldade de abrir mão da propriedade da 'coisa pública' continua marcando as sociedades semitradicionais ou populistas na sua luta para se estabelecer democraticamente.

Os aspectos administrativos das propostas de descentralização são indissociáveis daqueles relativos à dimensão política, abarcando tanto as relações intergovernamentais como a eventual ampliação da participação social e do controle público. Disputas sobre quais elementos devem ser priorizados, assim como o seu alcance e sentido são recorrentes:

²¹ Além disso, pode ocorrer o fortalecimento do estado e não necessariamente dos municípios. No estado de São Paulo, com a criação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), a descentralização identificou-se com "estadualização" (ARRETCHE, 1995, p. 16).

²² Mello e Medici (1996, p. 41-42) diferenciam desconcentração de descentralização. Quando a responsabilidade do gasto se mantém nas esferas centrais do governo, mas com a realização dos gastos localizada - ainda que por agências federais -, ocorre a desconcentração. A descentralização, por sua vez, implica na transferência hierarquicamente descendente da responsabilidade dos gastos - da União para estados e municípios, por exemplo. Se este processo se der com recursos próprios de cada ente subnacional, a descentralização é caracterizada como autônoma, caso contrário, se depender da transferência de recursos da esfera maior para a menor, caracteriza-se como dependente. Almeida (2005, p. 30) chama a atenção para os vários sentidos que a noção de descentralização pode assumir em se tratando do papel do governo nacional: a) transferência de capacidades fiscais e de decisão para os entes subnacionais; b) programas e políticas definidos em nível federal cuja responsabilidade de execução e gestão é transferida a outros níveis e c) quando responsabilidades do governo nacional são transferidas ao setor público não estatal ou para a esfera privada.

[...] entendida enquanto transferência de poder decisório a municípios ou entidades e órgãos locais, a descentralização expressa, por um lado, tendências democratizantes, participativas e de responsabilização e, por outro, processos de modernização gerencial da gestão pública – em que apenas a questão da eficiência é considerada (MELO, 1996, p.13).

Assim, embora toda descentralização administrativa esteja relacionada à dimensão política, pode ocorrer um descompasso no ritmo das duas, ou seja, do ponto de vista da prestação de serviços a descentralização pode de fato ser eficaz, porém, nos aspectos político-decisórios, as orientações continuam oriundas das esferas estatais mais amplas, assumindo aspectos norteados pela desconcentração mais que pela descentralização.

As demandas pela descentralização das políticas sociais, durante o período de redemocratização, ao enfatizar a importância da esfera municipal, apresentou como um dos objetivos a democratização no plano local. A participação social em conselhos foi incentivada como meio para se superarem formas clientelísticas de intermediação de interesses, aproximando o cidadão dos políticos-gestores e técnicos nos processos decisórios locais.

O pressuposto de que democracia e descentralização viriam juntas opunha-se àquele que vinculava autoritarismo e centralização. No entanto, no decorrer da década de 1990, a atuação do governo federal, ao transferir responsabilidades para outras esferas de governo – ao mesmo tempo em que centralizava os recursos –, gerou, além de vários estudos acerca dos obstáculos para o funcionamento efetivo dos conselhos gestores, vários questionamentos sobre eles. Além disso, as desigualdades entre os entes federados colocaram em xeque o “mito da autonomia local como solução universal para a desigualdade social e econômica” (ABRÚCIO; COSTA, 1998, p. 112).

A grande quantidade de municípios no Brasil com baixo dinamismo econômico e contingente populacional, além das diferenças socioeconômicas entre os estados e regiões brasileiras, criou uma situação de resultados contraditórios decorrentes dos processos de descentralização (SOUZA, 2002). Concorreram para esta situação os obstáculos para a consecução de práticas associativas visando a superação do clientelismo e corporativismo – o que pressupõe a sua organização em torno do

exercício da cidadania e a oposição a padrões tradicionais de intermediação de interesses entre sociedade e Estado²³ (AVELAR, 2004).

.Os aspectos políticos e administrativos dos processos de descentralização vinculam-se às possibilidades de reais alterações na estrutura de autoridade e de ação, ou seja, se ocorre a efetivação da transferência na capacidade de poder decisório para os entes subnacionais, especificamente os municípios, contemplando-se, assim, a última dimensão sugerida por Médici e Maciel (1996) para a análise dos processos de descentralização, a fiscal. Nesse sentido, e de acordo com Arretche (2005, p. 71), “a autonomia dos governos para tomar decisões deriva da extensão em que detém autoridade sobre os recursos fiscais ou tributários”.

A Constituição de 1988 define quais taxas e impostos são exclusivos de cada esfera e o compartilhamento das receitas tributárias entre União, estados e municípios. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) são arrecadados exclusivamente pelos estados, que repassam aos municípios 25% do total obtido conforme o desempenho das atividades comercial e industrial; o Imposto sobre Propriedade Territorial (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços (ISS) são restritos ao âmbito municipal. As receitas tributárias obtidas pelo Imposto de Renda (IR) e Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI) são compartilhadas entre União, estados e municípios através dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Neste último caso, a distribuição privilegia os municípios do interior e os menos populosos, valendo-se de critérios regionais que contemplam prioritariamente aqueles localizados nas regiões Nordeste Norte²⁴ (COSTA, 2004, p.178).

Enquanto o FPM favorece os municípios menos populosos, o ICMS é mais importante para aqueles com maior concentração populacional²⁵, já que nestes a relevância das atividades comerciais e industriais é maior para a arrecadação de recursos em comparação aos municípios com baixo contingente populacional.

²³ Nessa direção, centralização não implica necessariamente em menos democracia ou mais clientelismo, e nem políticas de descentralização, ao aproximar o cidadão do Estado, cria necessariamente ações mais responsáveis e transparentes por parte dos governantes. É possível que haja efeitos perversos decorrentes das maiores prerrogativas do governo local, incentivando práticas corruptas e clientelistas (ARRETCHÉ, 1995; MELO, 1996; NOGUEIRA, 1997). Análises referidas ao local, nesse sentido, ao abrangerem as relações e ações que se localizam em um dado lugar, permitem estabelecer quais os obstáculos comuns e específicos, assim como apontar para estratégias ou táticas de superação.

²⁴ Sobre a distribuição dos recursos fiscais e tributários entre União, estados e municípios, c.f. Kugelmas (2004), Abrúcio e Costa (1998), Almeida (2005), Arretche (2005; 2008).

²⁵ Do total de recursos que compõe o FPM, 10% são destinados às capitais, 86,4% distribuídos para os municípios do interior e 3,6% para os que possuem mais de 156.216 habitantes (Souza, 2004, p. 32).

Após a Constituição de 1988 e até meados da década de 1990, a participação federal no conjunto das receitas decresceu concomitantemente ao seu aumento por parte dos estados e, principalmente, dos municípios. A partir desse período, o governo federal reagiu aumentando as contribuições sociais – Cofins e PIS-Pasep –, ou seja, recursos que não precisam ser compartilhados com os demais entes federados (KUGELMAS, 2001). Outras ações, como a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) e do Fundo Social de Emergência, que reteve 20% das transferências vinculadas a estados e municípios, posteriormente denominado Fundo de Estabilização Fiscal, o processo de renegociação da dívida com os estados, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada em 2000, disciplinando os gastos de estados e municípios, restringiram a autonomia dos entes federados (ALMEIDA, 2005; ABRÚCIO; COSTA, 1998).

O movimento da União visando aumentar a arrecadação é considerado, de um lado, como de recentralização fiscal (MELO, 1996; AMARAL FILHO, s/d), dado que o “governo federal regulamenta progressivamente decisões de gastos dos governos estaduais e municipais” (ARRETCHE, 2005, p. 82). Se a destinação das receitas é descentralizada – são feitos repasses constantes aos entes subnacionais –, assim como a arrecadação de tributos, realizada pelas três esferas de governo, a União centraliza a decisão sobre o gasto. Limites para o exercício do poder decisório, municipal e estadual, sobre a aplicação dos recursos foram estabelecidos: desde os anos 90 definiu-se um percentual determinado das receitas municipais que deve ser alocado para a saúde e educação, além de outras restrições para os gastos, como o montante a ser gasto com o funcionalismo público (SOUZA, 2002; 2004; SANTOS, 2008).

Por outro lado, há uma vertente que sustenta que tais mecanismos são necessários para a sustentação, por parte do governo federal, do gasto público (ALMEIDA, 2005; ANASTACIA, 2004). Nesta perspectiva, argumenta-se que coexistem tendências descentralizadoras e centralizadoras, conforme a dimensão considerada, sem que a tendência geral da descentralização, que promove a reconstituição das bases federativas, tenha se revertido (ABRÚCIO, 2005; ALMEIDA, 2005).

Esse debate, no entanto, deve se articular com a avaliação dos processos de descentralização: a municipalização das políticas sociais, com a participação dos estados, aumentou a capacidade decisória nessa esfera de governo, conforme estabelece a Constituição? De acordo com Souza (2004, p. 37), a municipalização

[...] não implicou [na] a transferência de capacidade decisória para as esferas subnacionais, mas sim na delegação de responsabilidade sobre a implementação de algumas políticas sociais universais [...] a experiência brasileira também mostra que as relações intergovernamentais evoluíram para um sistema lubrificado por recompensas e sanções, o que reduziu o grau de conflito entre os níveis de governo, mas, ao mesmo tempo, restringiu a autonomia de gasto e de decisão concedida aos governos locais pela Constituição de 1988.

Estados e municípios passaram a ter mais recursos em comparação a períodos anteriores, mas distribuídos desigualmente em uma estrutura previamente assimétrica. Além disso, também assumiram mais e maiores responsabilidades na provisão de serviços relacionados às políticas públicas, estas em grande parte definidas pela União, caracterizando-se um tipo de descentralização dependente e, acrescente-se, “tutelada” quando a referência são os municípios menores e mais necessitados das transferências governamentais (SANTOS, 2008).

No entanto, para a análise da autonomia municipal, outros elementos devem ser considerados. Existe uma relativa autonomia político-jurídica, expressa por meio da prerrogativa constitucional dos municípios terem uma legislação própria, as leis orgânicas.

Com relação às ações de recentralização fiscal do governo federal durante a década de 1990, existe uma relativa margem de manobra na alocação e administração dos recursos próprios, variável conforme a capacidade geradora de arrecadação do conjunto de municípios brasileiros. Entretanto, existe uma situação de dependência financeira generalizada, já que a grande maioria dos municípios brasileiros necessita dos repasses estaduais e federais, o que limita a sua autonomia política, entendida como “a capacidade dos governos municipais de definir e implementar uma agenda política e de políticas públicas própria, mesmo que minimamente” (SOUZA; BLUMM, 1999, p. 58).

Os 29 municípios que constituem o Território Integração Norte Pioneiro, como se verá posteriormente²⁶, constituem um grupo municipal altamente dependente dos recursos oriundos do repasse do Fundo de Participação dos Municípios. As restrições orçamentárias, dentre outros limites, criam obstáculos para o exercício de sua

²⁶ A caracterização do estado do Paraná, da mesorregião norte pioneiro paranaense, do Território Integração e dos municípios que o compõem são aspectos tratados no capítulo 3.

autonomia política. Assim, a capacidade de elaboração e implementação de políticas públicas, ainda que não exclusivamente, esbarra na indisponibilidade financeira.

Os programas elaborados e executados pelo governo estadual e federal, quando envolvem recursos para investimento, acabam sendo disputados acirradamente pelos municípios visando minimizar a sua situação estrutural de dependência e, contraditoriamente, reforçam-na, à medida que implicam, como se verá no que se refere ao Programa Territórios da Cidadania²⁷, na renúncia da possibilidade de se trilhar um caminho decisório próprio, ainda que delimitado pela própria estrutura federativa.

Como apontado por Melo (1996), ao invés da descentralização ser entendida como transferência de poder decisório a municípios, predomina o viés da modernização gerencial da gestão pública. No que concerne ao enfoque territorial das políticas de desenvolvimento local, que assumem uma perspectiva intermunicipal, como no Programa Territórios da Cidadania, o nosso argumento é de que são transferidos recursos e responsabilidades na execução, mas os limites sobre *o que* se decide já está definido previamente, privilegiando-se a dimensão administrativa em detrimento da política²⁸, sendo esta lógica a que comanda os novos arranjos socioprodutivos e territoriais.

As articulações que se estabelecem entre os municípios do Território Integração e entre eles e o governo estadual e federal remetem à questão da cooperação horizontal e vertical entre essas esferas para a consecução dos objetivos propostos. Trata-se de avaliar e propor mecanismos que possibilitem, simultaneamente, tanto a descentralização como a igualdade de acesso a estados e municípios desiguais em suas capacidades técnicas, financeiras e de gestão visando à superação dessas assimetrias²⁹ (ABRÚCIO; COSTA, 1998).

É com os referenciais de cooperação intergovernamental, aliado ao de descentralização, que se está trabalhando para a análise das relações entre as esferas estatais. Essas relações são aquelas estabelecidas em virtude da execução do Programa Territórios da Cidadania a partir de uma situação específica, o Território Integração

²⁷ Observe-se que se o governo federal não obriga o município a aderir às suas diretrizes, mas a sua participação na repartição do montante disponível implica em sua aceitação, ou seja, em um contexto de recursos escassos, ela é praticamente obrigatória (SANTOS, 2008, p. 239)

²⁸ O que, como será discutido no próximo capítulo, tem impactos negativos para a participação cidadã.

²⁹ Há consenso na literatura de que uma característica relevante do federalismo brasileiro é o caráter assimétrico dos entes federados, com a necessidade de esforços conjuntos para superar este que é considerado um dos problemas centrais do desenho federativo. Cf. Camargo, 2001; Kugelmas, 2001; Almeida, 1996; Abrúcio, 2005; Avelar, 2004; Souza, 2002; 2005.

Norte Pioneiro, no estado do Paraná, que pode ser considerado como seu produto em sua configuração atual.

Torna-se necessário, portanto, analisar as questões implicadas na coordenação das articulações intergovernamentais considerando dois níveis, o horizontal – conjunto de municípios e de estados cooperando para a solução de problemas comuns –, e o vertical, que combina os vínculos entre governo local, estadual e central.

1.5 As relações intergovernamentais, os consórcios intermunicipais e as redes federativas

O Programa Territórios da Cidadania prevê três espaços institucionais para a gestão dos territórios: a) Comitê Gestor Nacional, que reúne os ministérios que participam do Programa, define os territórios, aprova as diretrizes, organiza as ações federais e avalia o Programa; b) Comitê de Articulação Estadual, constituído pelos órgãos federais que atuam no estado, pelos órgãos estaduais indicados pelo governo estadual e por representantes das prefeituras dos territórios. Tem por responsabilidade articular a integração das políticas públicas e acompanha a execução do Programa; c) Colegiado Territorial: com formação paritária, é composto por membros da sociedade e representantes governamentais. Suas atribuições são discutir, planejar e executar as ações no âmbito do Território, definir o plano de desenvolvimento, promover a integração de esforços e exercer o controle social³⁰ (BRASIL, 2009, p. 4).

Dada a estrutura da gestão territorial definida, as relações intergovernamentais e a sua coordenação estão presentes em todos os espaços formalizados para se discutir os encaminhamentos relacionados ao Programa.

Embora esses não sejam os únicos fatores que interferem para o êxito de ações que se voltam à promoção do desenvolvimento local, eles delineiam as condições para que essas ações se processem com mais ou menos estabilidade e autonomia territorial na dimensão política, considerando-se a sua base municipal, ou mais centralização das decisões em outras esferas de governo.

A organização política do federalismo combina interdependência com independência, ou seja, ao mesmo tempo em que os entes federados são autônomos, existe um conjunto de regras que devem ser respeitadas por todos eles. Nesse sentido, a

³⁰ No capítulo 4 retoma-se a composição do Comitê de Articulação Estadual e do Conselho Territorial, bem como as relações intergovernamentais estabelecidas no Paraná e, especificamente, no Território Integração Norte Pioneiro.

questão fundamental refere-se ao estabelecimento de mecanismos para a resolução de eventuais divergências entre as esferas de governo, mantendo-se a autonomia e as possibilidades de discordância democrática entre eles. A existência de distintos arranjos federativos, dessa forma, se configuram conforme se privilegiem aspectos cooperativos ou conflituosos nas relações intergovernamentais³¹.

O modo pelo qual são distribuídas as competências entre os níveis de governo, que podem ser exclusivas da União ou comuns a todos os entes federados e concorrentes – quando entes federados distintos possuem as mesmas prerrogativas legisladoras, tem impactos para o jogo federativo. O que se constata no caso brasileiro, de acordo com Costa (2004, p. 178), é que as competências compartilhadas, as comuns e as concorrentes, abarcando setores como saúde, educação, assistência social e meio ambiente, por exemplo, ao invés de incentivarem a cooperação intergovernamental, garantem a centralidade da União sobre a produção legislativa: em caso de conflito entre as leis prevalece sempre aquela produzida pelo nível federal. Ou seja, todo direito relevante é um direito federal existindo, de fato, uma hierarquia jurídica que, em última instância, favorece a União (SOUZA, 2005; ABRÚCIO, 2005).

A autoridade e a autonomia dos entes soberanos, e a eventual centralidade do governo federal nas relações intergovernamentais estabelecidas depende, também, de outras dimensões, como as efetivas competências para propor, financiar e executar políticas públicas, e a capacidade de arrecadar e gastar tributos, como já mencionado. Assim, não apenas os municípios podem ter a sua autonomia restringida, mas também os estados, ou seja, a “autonomia dos governos para tomar decisões deriva em boa medida da extensão em que detêm autoridade efetiva sobre recursos tributários e/ou fiscais” (ARRETCHE, 2005, p. 71).

Outro aspecto das relações entre os entes federados concerne às prerrogativas dos governos locais – estaduais ou municipais – em decidirem cooperar ou não com o governo central, haja vista que a sua autonomia dos governos locais, constitucionalmente determinada, confere-lhes a possibilidade de adesão ou não a programas que têm por objetivo delegar-lhes competências (ARRETCHE, 2000).

³¹ O pacto federativo baseia-se na não-centralização que, por sua vez, diferencia-se da descentralização (Almeida, 1995, p. 14). Nesta, pressupõe-se que haja alguma instância, hierarquicamente superior ou central em relação a outras, que se propõe a compartilhar ou transferir poder – político, administrativo e/ou fiscal, enquanto que naquela o princípio é a difusão de poderes em muitos centros. Processos de descentralização podem resultar na não-centralização.

Em se tratando da descentralização das políticas sociais nos anos 1990, em diferentes estados e conforme o setor – educação, saúde, assistência social, saneamento e habitação -, uma política nacional de incentivos orquestrada pelo nível federal foi fundamental, assim como ação dos governos estaduais para que a municipalização se efetivasse. A adesão de municípios e estados com capacidades técnicas, humanas e fiscais deficitárias demandou a definição de mecanismos – técnico-administrativos e financeiros – que foram coordenados em sua utilização pelo nível mais abrangente e decrescente hierarquicamente, isto é, da União para os estados e destes para os municípios³².

Para que as relações intergovernamentais se dêem de forma cooperativa, a disposição dos entes federados em cooperar é necessária, mas não suficiente. Essencial é a “capacidade e interesse do governo federal em estimular ou impor regras e programas que impliquem alguma forma de coordenação entre as atividades de estados e municípios” (COSTA, 2004, p. 180). Trata-se, portanto, de se estabelecerem mecanismos formais de resolução de conflitos que se pautem pela não-centralização³³.

Assim, os meios pelos quais ocorre a integração das decisões das diferentes esferas da federação, como elas são compartilhadas e qual o instrumental para que sejam decididas conjuntamente, condicionam o processo cooperativo e as possibilidades de que os resultados também o sejam.

Exemplificando com a regionalização da política de saúde, em Minas Gerais, a coordenação das relações intergovernamentais tem avançado a partir da definição de parâmetros para os vínculos estabelecidos entre os níveis de governo, incentivando práticas cooperativas. Como ressalta Menicucci (2008, p. 9), o pressuposto de um federalismo cooperativo permeia a concepção e a implementação das diretrizes estabelecidas para o Sistema Único de Saúde (SUS). Isto porque, ao mesmo tempo em que se promoveu a descentralização, a constatação de que o município teria recursos limitados para a execução de suas atribuições, gerou propostas de regionalização que

³² Cf. Arretche, 2005; Abrúcio, 2005; Almeida, 2005.

³³ Como observa Souza (2002), as relações intergovernamentais não se constituem tão somente em veículos administrativos, mas também políticos. O modo como os conflitos são negociados não se restringe aos mecanismos formais, mas também aos informais. No que se refere às negociações entre os governos federal, estadual e municipal para a constituição do Território Integração Norte Pioneiro, canais informais também foram utilizados, o que não exclui, contudo, os espaços e instrumentos formalizados de negociação sujeitos a um mínimo de escrutínio público.

permitiriam ganhos de escala, como a atuação consorciada, estimulando-se a criação de mecanismos para articular a cooperação horizontal e vertical entre os entes federados³⁴.

Dessa forma, a esfera federal, que detém os maiores recursos para o financiamento da saúde, induziu a cooperação dos demais entes federados. O governo estadual formatou o sistema de saúde sob a sua abrangência e coordenou as relações entre os municípios visando-se a ampliação e melhoria do atendimento de saúde. Constituíram-se, dessa forma, arenas federativas:

[...] consideradas as instâncias de pactuação de âmbito micro e macro regional, com a participação de todos os municípios [o que] pode ser um mecanismo para forçar os atores a compartilhar decisões e tarefas e ainda favorece uma conduta baseada na negociação (MENICUCCI, 2008, p. 14-15).

A autora constatou, através de estudo sobre a regionalização da saúde no estado de Minas Gerais, que os gestores locais, por não terem uma tradição de atuação conjunta para a resolução dos problemas comuns, competiram por recursos, predominando a busca de soluções que levavam em conta as necessidades de um ou outro município isoladamente. No entanto, à medida que as negociações nas arenas federativas se repetiram, a tendência foi de modificações nesse quadro em direção a práticas cooperativas.

De acordo com Abrúcio (2005, p. 44), há duas formas principais para se estimular a parceria coordenada entre distintos níveis de governo, e mesmo na dimensão horizontal: leis que induzem o compartilhamento de decisões e tarefas e negociações voluntárias pautadas pelas premissas de uma cultura política democrática.

Esses dois caminhos, no entanto, não são mutuamente excludentes. Todo espaço institucional de negociação pressupõe, em alguma medida, mecanismos informais para a resolução de conflitos ou encaminhamento das questões pertinentes. Necessário é analisar e avaliar como esse processo ocorre, ou seja, se a autonomia dos distintos entes

³⁴ A regionalização da saúde é prevista desde a Constituição de 1988, incentivando mais o municipalismo autárquico, na visão de Menicucci (2008), do que de fato relações cooperativas regionalizadas. Estas somente passaram a ocorrer com mais frequência com a Norma Operacional de Assistência à Saúde de 2001 (NOAS), que fortaleceu o papel dos estados. Para chegar a esta conclusão, autora avaliou duas regiões do estado de Minas Gerais, a macro Norte e a Centro-Sul, articulando em sua análise fatores institucionais e contextuais. A definição das regiões da saúde baseia-se em uma concepção de “recortes territoriais inseridos em um espaço geográfico contínuo, identificadas a partir de identidades culturais, econômicas e sociais, de redes de comunicação e infraestrutura de transportes compartilhados do território” (MENICUCCI, 2008, p. 12), concepção bastante próxima a dos territórios.

federados é estimulada em um arranjo federativo não centralizado e se a participação e controle público encontram ressonância neste espaço.

É necessário, para tanto, distinguir entre coordenação e centralização decisória. Análises sobre os processos de descentralização setoriais apontam para a imprescindibilidade de relações intergovernamentais verticais coordenadas, como indicado na seção anterior, de modo que, nas políticas descentralizadoras não ocorra o “fenômeno da ausência” que culmine em um federalismo compartimentado dificultando ações conjuntas (ALMEIDA, 1996; ABRÚCIO, 2005).

As dificuldades existentes se manifestam não apenas na dimensão vertical das relações intergovernamentais, mas também na horizontal. Daniel (2001, p. 205), a este respeito, apontou para os efeitos perversos da descentralização que, no nível municipal, poderiam caracterizar um municipalismo de tipo autárquico, isto é, “voltado apenas para os problemas do próprio município”. A articulação intermunicipal e o encaminhamento de questões supramunicipais, assim, encontrariam dificuldades para a superação de aspectos competitivos podendo, inclusive, reforçar a “cultura municipalista”.

Ainda sobre os obstáculos, Melo (1996, p. 15) enfatiza o neolocalismo, essência do “hobbesianismo municipal que se expressa, entre outras coisas, na disputa entre localidades por investimentos industriais”. Se para Daniel (2001) o municipalismo autárquico tem por consequência a ausência de cooperação entre municípios, para Melo (1996) o hobbesianismo municipal explicita a competitividade entre eles, com consequências drásticas para o campo da cidadania, principalmente em contextos fortemente marcados por desigualdades, como é o caso brasileiro.

Alguns autores enfatizam a existência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dentre outros fatores, para explicar as relações competitivas e não cooperativas que se estabelecem entre os municípios brasileiros. Os recursos financeiros definidos constitucionalmente pelo FPM se configurariam, dessa forma, como incentivos institucionais para que a criação de novos municípios fosse mais vantajosa do que a cooperação com outros poderes locais: entre 1988 e 1997 foram criados mais de 1300 municípios, ¼ do total existente (ABRÚCIO; COSTA, 1988).

A grande expansão municipal verificada nesse período, limitada posteriormente por meio de emenda constitucional na década de 1990, contribuiu para que muitos municípios com baixo contingente populacional e infraestrutura precária fossem criados.

No entanto, Tomio (2005), ao analisar a criação dos municípios no estado do Rio Grande do Sul entre 1988 e 2000, demonstrou que há outros fatores envolvidos para o seu surgimento, como aqueles relacionados às prerrogativas dos executivos estaduais e ao fortalecimento do poder legislativo estadual. Assim, o acesso à partilha dos recursos do FPM é um aspecto importante, mas não exclusivo e, talvez, nem o mais relevante³⁵.

O fato é que existem em torno de 5.564 municípios no Brasil, dotados de ampla responsabilidade na oferta de infraestrutura para a sua população. Considerando-se que cerca de 90% desses municípios possuem menos de 50 mil habitantes, em um contexto federativo extremamente heterogêneo, mecanismos incentivadores da cooperação intermunicipal para ganhos de escala foram adotados, como no caso da saúde.

Também iniciativas bem sucedidas na criação de consórcios intermunicipais na gestão de resíduos sólidos e de recursos hídricos³⁶, têm se efetivado como arenas federativas. Esses consórcios têm contribuído para a superação de obstáculos como a baixa capacitação técnica, para a utilização mais racional dos recursos disponíveis e para o estímulo de práticas cooperativas que pensem o desenvolvimento do entorno regional, já que há problemas que transcendem o âmbito territorial municipal.

A criação de consórcios, porém, não é exclusividade dos pequenos municípios. Abrucio e Soares (2001, p.48) analisaram o processo de constituição e funcionamento do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, constituído por sete municípios - Santo André, São Bernardo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra - que abrangem cerca de 2,3 milhões de habitantes. Constaram que mesmo com dificuldades para estabelecer práticas cooperativas – institucionais e decorrentes da cultura política – essas práticas se efetivaram em torno de quatro instrumentos originados sucessivamente ao longo do tempo:

- a) Consórcio intermunicipal das bacias do alto Tamanduateí e Billings, formado para a gestão dos recursos hídricos em 1990, pois 60% do território dessa área são de mananciais;
- b) Fórum da Cidadania do Grande ABC, que nasceu na sociedade civil local a partir de uma campanha política para a ampliação da representatividade regional na Assembléia Estadual e no Legislativo federal. Formado em 1994, agregou empresários, trabalhadores e outros setores da sociedade organizada;

³⁵ No estado de São Paulo, estudo de Mota Junior (2006) chega a resultado semelhante ao explorar os vários interesses, dentre eles os político-partidários, ligados às ações locais para explicar a expansão do número de municípios na região administrativa de Sorocaba entre 1946-1964 e 1988-1996

³⁶ C.f Cruz (200?).

c) Câmara do ABC, criada em 1997 a partir de iniciativa do governo estadual, não estabeleceu personalidade jurídica. A partir dela redefiniram-se os objetivos iniciais, que passaram a incorporar, ainda, aqueles direcionados para o desenvolvimento econômico local;

d) Agência de Desenvolvimento Econômico, constituída em 1999, órgão executivo da Câmara do ABC, formalizou-se como Organização Não Governamental (ONG) mista, formada majoritariamente por associações privadas e 49% pelo Consórcio Intermunicipal³⁷ (ABRÚCIO; SOARES, 2001).

A avaliação desse processo e de seus resultados expressou, dentre outros problemas, a dificuldade de se concretizarem as ações propostas em função de obstáculos políticos e econômicos, relacionados aos recursos financeiros disponíveis, e sociais, estes decorrentes da participação deficitária de setores da sociedade organizada e dos movimentos populares. Aspectos relativos à dependência do voluntarismo dos prefeitos municipais, com os legislativos municipais exercendo um papel subalterno, também se sobressaíram.

Essa experiência demonstrou, contudo, a importância de se criarem “redes federativas, ou seja, a “[...] instituições, políticas e práticas intergovernamentais que reforcem os laços de parceria entre os entes, sem que percam o pluralismo e a autonomia característicos da estrutura federativa” (ABRÚCIO; SOARES, 2001, p. 48).

As redes federativas constituem um referencial ampliado em comparação àquele das arenas federativas (MENICUCCI, 2008), podendo ser utilizado tanto para a análise dos consórcios intermunicipais, governos metropolitanos, ligas regionais, agências de desenvolvimento como para outros formatos que impliquem no estabelecimento de relações intergovernamentais coordenadas e não-centralizadas, preferencialmente submetidas ao controle social no processo de gestão.

Com relação ao Consórcio Intermunicipal do ABC, ressalte-se o alcance da rede federativa que se formou: além da inserção do governo estadual nas propostas e ações regionais, o que fortaleceu as relações intergovernamentais, houve a participação da sociedade civil, ainda que deficitária, reforçando e dinamizando os laços

³⁷ Esses mecanismos institucionais operaram ações definidas por uma agenda regional formulada por todos os municípios integrantes. Fundamental nesse processo foi a ação dos prefeitos e a reeleição de vários deles para a continuidade do processo.

intermunicipais³⁸. Como observam Abrúcio e Soares (2001), elementos socioculturais articulados com as ações estatais contribuem para o êxito do associativismo horizontal e/ou vertical.

A gestão consorciada dos municípios do ABC revelou, também, que o controle exercido pelos municípios uns sobre os outros, bem como as práticas cooperativas entre eles puderam romper com o municipalismo autárquico e a “prefeiturização”, minimizando o risco de ocorrência do “hobbesianismo municipal” decorrente de uma ênfase excessiva no neolocalismo, conforme os termos de Melo (1996). Assim, tanto nas regiões metropolitanas como nos pequenos municípios, os mecanismos de cooperação federativa são importantes para a execução das políticas públicas.

A legislação sobre os consórcios intermunicipais, até 2005, vinculava-os exclusivamente ao direito privado, isto é, caracterizava-os como sociedade civil sem fins lucrativos³⁹ estabelecida entre entes da mesma natureza.

No início de 2003 foi instituído o Comitê de Articulação e Pactuação Federativa com o objetivo de superar as lacunas do desenho federativo brasileiro. Foram retomadas questões da década anterior, no âmbito das propostas de reforma do Estado formuladas e executadas durante a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) para viabilizar formas cooperativas entre os entes federados, como a formação de consórcios públicos e a gestão associada de serviços públicos⁴⁰.

Com a promulgação da lei nº 11.107, de 06/04/2005, que dispõe sobre a contratação de consórcios públicos, um novo arranjo institucional foi criado, podendo a associação intermunicipal se constituir em associação pública – personalidade jurídica de direito público - ou pessoa jurídica de direito privado, neste caso obedecendo a

³⁸ Os consórcios, como uma forma específica de rede federativa, dependem de um conjunto de variáveis para se estabelecerem e alcançarem resultados, dentre elas, a realidade local, a constatação da impossibilidade de solução individual de problemas que são intermunicipais, interesse e comprometimento das lideranças Cruz (2007, p.4).

³⁹ A partir do novo Código Civil passaram a ser caracterizadas como associações sem fins econômicos. Cunha (2008) observa que a atuação conjunta de municípios existe desde o século XIX, sendo que os estados a consideravam como unidades administrativas. Nas Constituições de 1937 e 1946, a cooperação intermunicipal estava prevista, porém, é apenas na década de 1960 que foi instituído o primeiro consórcio de municípios, o Consórcio de Promoção Social da região de Bauru (SP) e, na década seguinte, o Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba (SP).

⁴⁰ Formalmente o Comitê de Articulação Federativa foi instituído pelo Decreto 6.181 de 3 de agosto de 2007, no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, visando coordenar e estimular a cooperação de ações entre as esferas federal e municipal. As decisões do Comitê devem ser consensuais, tomadas pelos 37 membros que o compõem, 18 deles ligados aos municípios – a Associação Brasileira de Municípios, a Confederação Nacional dos Municípios e a Frente Nacional de Municípios participam com seis membros cada – e 19 vinculados a distintos órgãos federais. O decreto está disponível no endereço eletrônico: <http://www.portalfederativo.gov.br>.

legislação pública no que concerne à realização de licitação e outras ações afins. A sua criação é precedida de um protocolo de intenções onde se definem a denominação, área de atuação, os entes da federação que participam do consórcio etc., cuja ratificação, no caso dos consórcios públicos, deve ocorrer mediante lei. Os entes participantes estipulam a contribuição de cada um para a operacionalização do consórcio a partir de critérios variados⁴¹.

A nova legislação inova ao prever a participação da União e dos estados, sendo que a participação do governo federal pressupõe, necessariamente, a adesão estadual ao consórcio firmado entre municípios que componham a sua base territorial⁴². Os convênios firmados entre a União e os consórcios públicos têm por objetivo “viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas, em escalas adequadas” (BRASIL, 2005).

Para os entes federados, a regulamentação desse instrumento jurídico de cooperação federativa cria condições estáveis para se pensar o planejamento, incentivando a formalização de acordos e contratos e a institucionalização da cooperação. Dessa forma, as relações intergovernamentais, tanto na dimensão horizontal como na vertical, foram fortalecidas por meio da lei que instituiu os consórcios públicos. Contudo:

É importante salientar, no entanto, que os consórcios públicos são meros instrumentos de cooperação. A definição da agenda a ser trabalhada, de forma cooperativa, e do território a ser pactuado e, ainda, o formato das políticas a serem implementadas, embora tenham relação com os consórcios, são de outra natureza (CUNHA, 2004, p. 29-30).

Embora os consórcios visem à continuidade das relações intergovernamentais estabelecidas em um dado momento e espaço, o que estrutura e resulta desses vínculos não está definido abstratamente - assim como o recorte territorial que os abrange. São situações concretas que permitem analisar se essas relações assumem formas cooperativas, possibilitando a distribuição territorial do poder decisório, ou se limitam a modificar alguns aspectos sem que a autonomia decisória se efetive.

Deve-se observar que os arranjos territoriais que os consórcios públicos formalizam não se constituem em novos entes federados, mas buscam fortalecer os

⁴¹ Pode ser um critério fixo ou um valor proporcional de acordo com a população municipal. A sua estrutura organizacional também é diversificada conforme as suas finalidades. C.f. Cruz (200?).

⁴² Também é previsto o consórcio entre estados e Distrito Federal. É possível, ainda, que haja participação entre municípios e destes com os estados, sem a participação da União.

vínculos entre municípios e destes prioritariamente com o estado ao qual estão ligados, já que a participação da União somente se efetiva com a adesão estadual. Entretanto, é nesse espaço que as relações entre esfera do governo, e delas com setores organizados da sociedade, se processam.

Se as articulações estabelecidas nos territórios, ainda que materializadas em consórcios, não implicam, juridicamente, em uma nova configuração federativa, elas expressam tanto os vínculos intergovernamentais como o grau de permeabilidade à participação social e controle público. Nesse sentido, a sua contribuição para a implementação de políticas públicas, por meio de pactos estabelecidos em espaços territoriais abrangendo diferentes escalas e atores – do Estado, sociedade e mercado – é relevante, principalmente quando se trata de políticas de desenvolvimento.

Trevas (2008, p. 8), subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, registra a contribuição dos consórcios para a perspectiva territorial do desenvolvimento local:

[...] Este novo instrumento de gestão intergovernamental poderia constituir-se num suporte político-institucional das estratégias de desenvolvimento regional-local que vem se difundindo por meio da concertação entre o poder público e a sociedade civil no âmbito de órgãos colegiados regionais. O consórcio permite uma rodada de negociações e formação de consenso entre os governantes de determinado território que possibilita a convergência de investimentos prioritários em torno dos eixos estratégicos de ação previamente definidos em conjunto com as lideranças da comunidade regional. A difusão desta dinâmica de desenvolvimento regional implica a adoção de um planejamento participativo de base territorial voltado para a valorização dos recursos territoriais (atributos econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais do espaço sub-regional) entre representantes das diferentes esferas de governo e dos atores econômicos e sociais regionais.

A noção de “território pactuado” (CRUZ, 200?) remete às diretrizes estabelecidas pelo governo federal na sua concepção operacional de “território” no Programa Territórios da Cidadania, ou seja, a articulação de atores sociais e municipais em um recorte espacial específico para promover o desenvolvimento rural – que inclui também as áreas urbanas. Implica, portanto, em como as relações intergovernamentais se estabelecem, já que um dos objetivos principais é promover a articulação de políticas tanto horizontal como verticalmente.

O Território Integração Norte Pioneiro (PR), contemplado pelo Programa Territórios da Cidadania, resultou de quatro grupos de municípios, sendo que três deles formalizaram consórcios intermunicipais e o outro avançou até a elaboração de um protocolo de intenções.

É no âmbito do Colegiado Territorial que os representantes dos municípios, juntamente com aqueles oriundos de outros órgãos do estado do Paraná, do governo federal e da sociedade organizada se articulam em torno do planejamento de ações voltadas ao desenvolvimento rural da região⁴³. Nesse sentido, tanto as relações intergovernamentais como a gestão social perpassam e, ao mesmo tempo estruturam, os vínculos e decisões estabelecidos.

Para verificar se as políticas de descentralização e as relações intergovernamentais caminham na direção da não centralização, o que levaria à formação de redes federativas participativas e abertas ao controle social, é necessário, no entanto, analisar quais as premissas do conceito de desenvolvimento abarcadas pelo Programa Territórios da Cidadania e qual o contexto em que este é formulado. Esses são os assuntos do próximo capítulo.

⁴³ O Comitê de Articulação Estadual também é uma dimensão relevante, porém, como o objeto de pesquisa é o Território Integração, e houve necessidade de delimitação metodológica, apenas as relações entre ambos foram abarcadas. A formação dos consórcios intermunicipais e as suas relações com o Território Integração Norte Pioneiro (PR), assim como a atuação dos governos federal e estadual são abordadas no capítulo 4.

CAPÍTULO 2 DESENVOLVIMENTO LOCAL-TERRITORIAL E A ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO: O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

2.1 Introdução

Foi por volta da década de 1950 que a noção de desenvolvimento assumiu lugar de destaque nos campos intelectual, político e midiático⁴⁴. As estratégias de desenvolvimento empreendidas por diversos países abarcaram desde políticas com vistas à modernização e de ajuste estrutural àquelas que priorizam, mais recentemente, elementos do desenvolvimento sustentável e da governança global (SIEDENBERG, 2004).

Se entre as décadas de 50 e final de 70 “*a possibilidade do desenvolvimento* alimentou esperanças e estimulou iniciativas diversas em todas as sociedades” (NAVARRO, 2001, p. 83), o esgotamento do modelo de crescimento econômico, tanto nos países considerados desenvolvidos como subdesenvolvidos, gerou reações conservadoras e certo desencanto, já que o crescimento não resultou, necessariamente, em maior equidade social – e, portanto, em desenvolvimento.

Na década de 1970, Ignacy Sachs, um dos precursores da noção de desenvolvimento sustentável, propôs o “ecodesenvolvimento” como paradigma estruturador das relações sociais. Observou o autor que situações heterogêneas demandavam estratégias diferenciadas, refutando propostas focadas em modelos únicos supostamente aplicáveis a distintos contextos. A preocupação com a preservação do meio ambiente, assim, deveria estar vinculada às condições para a que o crescimento material ocorresse em consonância à busca de maior igualdade social, pontos centrais da proposta de desenvolvimento sustentado. Nesse sentido, seu conceito de desenvolvimento é multidimensional, abarcando as esferas econômica, social, cultural e ambiental (SACHS, 2004).

As mudanças relacionadas à globalização da economia e à sustentabilidade ambiental, aliadas à constatação dos limites de se considerar os indicadores econômicos passaram a compor o conteúdo da noção de desenvolvimento. Porém, os meios para

⁴⁴ Há consenso de que o discurso de posse de Harry Spencer Truman, em 1949, ao assumir seu segundo mandato e anunciar um pacote de ajuda aos países menos desenvolvidos da África, Ásia e América Latina, é um marco na caracterização do mundo em países desenvolvidos e subdesenvolvidos (SIEDENBERG, 2004, p.7).

alcançá-lo não se tornaram consensuais, justificando-se essa polissemia pela existência de interesses diferenciados e em disputa entre grupos e classes sociais.

Nesse contexto, o processo de globalização, acentuado a partir da década de 1980, além de intensificar o reordenamento dos espaços de desenvolvimento e a sua diferenciação interna, contribuiu também para que as cidades assumissem um papel mais proeminente⁴⁵.

Nas décadas de 80 e 90, as premissas neoliberais pautaram as ações governamentais de vários países desenvolvidos, orientando os países subdesenvolvidos para uma atuação mais restrita dos Estados Nacionais em favor do livre mercado, fortalecida a capacidade de interferência das grandes corporações nos processos decisórios nacionais e globais. Adquiriram centralidade, nesse processo, as ações locais na promoção do desenvolvimento⁴⁶.

No Brasil, principalmente a partir da década de 30 do século passado, a noção de desenvolvimento que norteou a execução das diretrizes estatais foi associada à industrialização e à urbanização, mecanismos para superar a condição de atraso de uma sociedade notadamente rural. A modernização da agricultura e a adesão à revolução verde implicaram na transição do mundo agrícola tradicional para a adoção de um novo padrão tecnológico, moderno porque inscrito na racionalidade econômica capitalista, tipicamente urbana (NAVARRO, 2001).

Nas últimas décadas, ações municipais focalizadas em estratos sociais e regiões carentes, priorizando programas de geração de emprego e renda em bolsões de pobreza, foram executadas visando à ampliação de direitos de ampla parcela da população brasileira residente no meio urbano. Em que pese o fato de que muitas dessas políticas apresentaram um caráter assistencialista e compensatório, não havendo homogeneidade nas experiências municipais, algumas delas representaram inovações na redefinição das relações entre Estado e sociedade (MOURA; PINHO, 1993).

Os processos internos articularam-se àqueles que se desenrolavam no contexto global e que de forma alguma podem ser caracterizados como dotados de um único

⁴⁵ A Conferência de Cidades Européias, ocorrida em Roterdã, no ano de 1986, foi o passo inicial para que as cidades gradativamente passassem a ser vista como atores sociais complexos (BORJA; CASTELLS, 1996).

⁴⁶ Em 1996 realizou-se uma reunião internacional realizada em Recife, financiada pela Organização das Nações Unidas (ONU) com o objetivo de debater e traçar um diagnóstico sobre as causas da pobreza urbana e os mecanismos para superá-la, resultando na orientação para a ampliação do papel dos governos locais no combate à exclusão social.

sentido⁴⁷. Simultaneamente à emergência de novos temas e paradigmas associados ao termo desenvolvimento – ambiental e humano – constatou-se uma retração no papel do Estado, até então considerado o seu promotor, consequência da hegemonia do enfoque neoliberal - que o considera basicamente responsável por manter um mínimo de ordem para a atuação do capital (BAUMANN, 1999). Por outro lado, observou-se uma postura mais ativa da sociedade civil, organizando-se e demandando respostas estatais, tanto no Norte como no Sul.

As relações internas com o exterior conformaram um contexto contraditório no qual a sociedade civil brasileira se fortaleceu e demandou o redesenho estatal visando à sua atuação como regulador no movimento do capital. Ao mesmo tempo, no contexto internacional, os países desenvolvidos reformularam suas políticas até então pautadas na perspectiva de um Estado planificador para a de um Estado mínimo, este justificado pelas restrições fiscais. Essas contradições se expressaram na disputa pelo sentido dos projetos de desenvolvimento à medida que incentivaram possibilidades distintas para a sua concretização (FISCHER, 2002, p. 20-21):

a) desenvolvimento orientado para a competição, principalmente na dimensão econômica, sob o discurso e propostas de novas formas de gestão e organização do sistema produtivo para um entorno territorial inovador.

b) desenvolvimento orientado para a cooperação e laços solidários, com o predomínio da lógica social sobre a econômica, como a que se verifica nos pressupostos da economia solidária.

Foi na década de 1990 que se tornou predominante a utilização do termo desenvolvimento acrescido de qualificativos como integrado, sustentável, humano, ressaltando-se outras dimensões para além da econômica. As elaborações ideológicas pregressas, aliadas às mudanças conjunturais e estruturais, contribuíram para que o foco em processos endógenos de desenvolvimento, isto é, que considera as especificidades de cada país e de cada local, fossem projetados de modo localizado espacialmente.

Assim, abordagens como as do desenvolvimento local, regional ou territorial ganharam espaços no debate intelectual e político, sobressaindo-se a corrente que

⁴⁷Melo (2002) analisa a relação entre as políticas urbanas executadas no Brasil nos anos 90 e as recomendações das agências multilaterais, como o Banco Mundial e ONU, concluindo pela uma convergência delas. A apropriação de questões por parte dessas agências, inicialmente dotadas de um conteúdo combativo e transformador por várias organizações não governamentais (ONG's), incluindo as possibilidades do desenvolvimento local e de participação cidadã, é analisada por Caccia-Bava (2003), que conclui a existência de uma disputa semântica pelo sentido desses termos.

defende que “o desenvolvimento integrado é espacialmente localizado em cidades e regiões, e programas de desenvolvimento devem ser sustentáveis” (Ibid, 2002, p. 19).

Isso não significa que os dois sentidos distintos mencionadas acima tenham se unificado. Como indica Oliveira (2001, p. 1), a disputa que se dá no campo semântico é parte constitutiva da arena política visando à hegemonia ideológica. Em se tratando especificamente do desenvolvimento local, essa disputa se articula em torno daqueles que defendem o modelo neoliberal, em oposição àqueles que se voltam à promoção de um modelo que priorize a universalização dos direitos e a participação cidadã (CACCIA-BAVA, 2003, p. 16).

Assim, “promover o desenvolvimento local” nada diz, por si só, sobre a participação ampliada e efetiva da sociedade e o potencial democratizante desses projetos, seus objetivos e finalidades ou, ainda, os seus beneficiários. Dá-se como suposto que, se “todos” querem desenvolvimento, deve haver consenso nas decisões e ações empreendidas, como se as premissas e finalidades fossem as mesmas para todos os grupos sociais envolvidos, independentemente da escala considerada, das posições político-ideológicas e dos interesses econômicos.

A análise por nós empreendida acerca do programa Territórios da Cidadania, estratégia descentralizada de desenvolvimento regional proposta pelo governo federal e aplicada a territórios constituídos por conjuntos municipais, está referenciada em uma concepção de desenvolvimento entendida como “[...] eliminação de privações de liberdade⁴⁸ que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente” (SEN, 2000, p. 10).

Não se trata, portanto, apenas de melhorias da qualidade de vida ou de bem-estar, mas, sobretudo, da capacidade de fazer escolhas, em todas as dimensões da vida em sociedade, permitindo ao indivíduo a efetivação de seu potencial subjetivo em relação à totalidade das possibilidades existentes.

Como observa Sen (2000, p. 49), o desenvolvimento como liberdade não significa hierarquizar ou ordenar as diferentes dimensões sociais a partir de um único critério, mas em apontar aspectos importantes do desenvolvimento que vão além do emprego e renda, dentre eles a participação democrática e o direito de participar das decisões que afetam a vida do cidadão.

⁴⁸ Liberdades tanto no sentido instrumental, enquanto meios para o alcance de determinados fins – políticos, econômicos, sociais – como no seu sentido substantivo, ou seja, como elemento constitutivo do ser humano.

Este capítulo está estruturado em três seções. Na primeira é realizado um breve histórico sobre as propostas para o desenvolvimento brasileiro a partir da década de 30, enfocando-se a emergência do local como esfera privilegiada, nas últimas décadas, para a sua concretização.

Em seguida, abordamos a convergência que se configurou, principalmente a partir da década de 1990, entre a visão espacial do mundo rural e a abordagem territorial do desenvolvimento. A caracterização de grande parte dos municípios brasileiros como rurais, a execução do Programa Nacional para a Agricultura Familiar (Pronaf) e a adoção do referencial territorial para as políticas públicas voltadas ao meio rural brasileiro são os temas abrangidos.

Na última seção, as propostas do Programa Nacional de Territórios Rurais (Pronat), e o seu desdobramento, o Programa Territórios da Cidadania, são analisadas a partir de seus objetivos - articulação de políticas e gestão social.

2.2 Do desenvolvimento nacional ao local

A década de 1930 é um marco no processo político brasileiro no que se refere à centralização de poder, até então diluído em oligarquias regionais durante o período conhecido como “República Velha” (1889-1929). A reorganização administrativa e política do Estado, com a criação de órgãos e mecanismos para a superação de práticas clientelistas e coronelistas é uma das características relevantes deste período, articulada à ideologia do desenvolvimento nacional.

Nessa época foram incorporados o pensamento técnico-científico e a cultura do planejamento como bases para promover o desenvolvimento econômico em um contexto pautado pela defesa da cooperação entre as classes sociais visando à concretização dos processos de industrialização e urbanização.

A participação mais ativa do Estado nas estratégias de desenvolvimento, em contraposição às orientações liberais nas relações externas, no período anterior, incentivou a nacionalização da estrutura produtiva, privada e pública, instrumento de redefinição da posição do país nas relações internacionais a partir de um capitalismo de tipo nacional⁴⁹.

⁴⁹ Ianni (1971, p. 136) ressalta que a preocupação de Vargas era de “desenvolver um sistema capitalista cujas decisões econômicas e políticas, governamentais e privadas, seriam tomadas em função dos

Datam dessa época iniciativas voltadas à industrialização do Brasil por meio do modelo substitutivo de importações para promover a diversificação produtiva e a dinamização do mercado interno. Nesse período, intensificaram-se a migração campo-cidade e a urbanização brasileira, com os trabalhadores buscando o acesso à saúde, à educação e aos direitos trabalhistas, estes últimos garantidos pela Consolidação das Leis do Trabalho promulgada em 1943.

Durante o período 1946-1950, os pressupostos liberais, predominantes no período anterior à década de 30, foram retomados e subsidiaram a atuação do Estado em sua política econômica e desenvolvimentista. A gestão do Presidente Dutra foi marcada pela “reintegração do subsistema econômico brasileiro, no âmbito do sistema econômico mundial, sob a hegemonia dos EUA” (IANNI, 1971, p. 91). Mesmo com a criação de órgãos de planejamento regional para o Vale do São Francisco e para a Amazônia, e com a elaboração do Plano Salte⁵⁰, a orientação liberal predominou, prevalecendo ações características de um capitalismo de tipo dependente.

Com o retorno de Vargas à presidência da República (1951-1954), a intervenção estatal nos processos econômicos voltou a se fortalecer, com investimentos na infraestrutura para a consecução do desenvolvimento da indústria nacional. A criação do Banco do Nordeste, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e Petrobrás, além da elaboração do Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico (1951), são expressões da política de planejamento e tentativas de nacionalização dos centros decisórios.

No entanto, com a crise política que se instaurou com o suicídio de Vargas, em 1954, os governos que se sucederam aderiram a uma progressiva internacionalização no processo de reprodução e ampliação do capital (IANNI, 1971, p. 138).

Foi durante a presidência de Juscelino Kubitschek (1956-1960) que o capitalismo de tipo dependente ou associado se tornou predominante. O Programa de Metas previu um conjunto de investimentos infraestruturais para dinamizar a indústria de base, incluindo o setor automobilístico, de transportes, energia, dentre outros.

A diversificação produtiva interna, financiada pelo capital estrangeiro, passou a direcionar os esforços governamentais em direção ao binômio crescimento econômico-

interesses nacionais em contraposição às decisões e interesses das empresas e governos dos países dominantes”.

⁵⁰ O plano previa investimentos nos setores de saúde, alimentação, transporte e energia e pode ser considerado como uma tentativa de ordenação dos gastos públicos no período 1949-1953. Foi executado apenas parcialmente e abandonado em 1952 (IANNI, 1971).

desenvolvimento. Fortaleceu-se o setor privado nacional, principalmente o segmento articulado ao capitalismo mundial, reelaborando-se as condições de dependência do país. Contudo, teve continuidade a proposta de Vargas de que o desenvolvimento econômico só se concretizaria com a industrialização do país.

Quando João Goulart (1961-1964) assumiu a presidência⁵¹, a estrutura econômica, produtiva e social do Brasil já havia se transformado substancialmente. Para combater a inflação, elevada no período, e garantir o desenvolvimento do país, foi elaborado o Plano Trienal (1963-1964). O distanciamento entre o Executivo e o Legislativo e a mobilização das forças conservadoras da sociedade em contraposição ao proletariado e massas urbanas em geral, polarizadas em torno das propostas das reformas de base⁵², culminaram no Golpe de Estado, em março de 1964.

Durante o regime autoritário (1964-1985) predominou o intervencionismo estatal. Diversos planos de desenvolvimento⁵³ foram formulados, com o Executivo tendo liberdade para a execução das ações propostas, já que controladas as forças oposicionista e limitado o exercício das funções legislativas e judiciárias.

A estabilização financeira, a racionalização do sistema produtivo e a integração do subsistema brasileiro no sistema capitalista mundial, finalidades definidas pelos distintos governos no período abarcado pela ditadura militar, articularam-se em torno da parceria entre o setor público e privado, com a expansão das multinacionais no país. Aprofundaram-se, portanto, as condições estruturais de dependência, com a atuação estatal garantindo a expansão do capitalismo no Brasil.

Os projetos de desenvolvimento, durante o período 1930-1985, diferenciados conforme os governantes e os grupos que os apoiavam, focaram a nação, o que significou priorizar a inserção satisfatória do país no sistema capitalista mundial. Transformações significativas nas relações que propiciassem maior equidade social e

⁵¹ Jânio Quadros, que assumiu a Presidência da República em 31/01/1961, renunciou em 25/08/1961. João Goulart, que era o vice-presidente, passou a exercer a função em um momento político conturbado ideológica e economicamente, com a alta inflacionária, desequilíbrios setoriais e regionais e pressões advindas da dívida externa (IANNI, 1971).

⁵² As questões agrária, bancária, fiscal e administrativa estavam contempladas nas reformas de base. Para Ianni (1971) a disputa, contudo, era mais ampla e profunda, pois implicava na própria reestruturação do poder político e na reorientação dos objetivos e meios da política governamental, ou seja, estavam em jogo os rumos da economia nacional, implicando na continuidade do modelo de capitalismo dependente ou na transição para o socialismo.

⁵³ Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966), Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976), Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), Metas e Bases para a Ação Governamental (1970-1972) e os I, II e III Planos Nacionais de Desenvolvimento entre 1972 e 1985 (IANNI, 1971).

ampliassem as possibilidades de participação política essenciais para o desenvolvimento, contudo, não se concretizaram.

O fim da Ditadura militar ocorreu em meio a um processo de reconfiguração econômica e política mundial, decorrente em grande parte das crises do petróleo na década de 70, acirrando-se as contradições entre o modelo do Estado de Bem-Estar Social e o neoliberalismo. O contexto nacional também passava por modificações, com a emergência de um sindicalismo combativo e movimentos sociais pressionando a estrutura estatal.

Os abalos no Estado desenvolvimentista, provocados por problemas políticos e fiscais, e por dificuldades em arcar com os compromissos que envolviam a dívida externa brasileira inviabilizaram a continuidade do crescimento econômico nacional através das empresas estatais (SALLUM JUNIOR, 2003). O modelo nacional-desenvolvimentista⁵⁴ entrou em crise, assim como a própria possibilidade de desenvolvimento, registrando-se altas sucessivas nos índices de inflação e fracassando os vários planos voltados à estabilização econômica durante a presidência de José Sarney (1985-1989).

Na dimensão social, a elaboração de uma nova Carta Constitucional, promulgada em 1988, teve a participação de distintas forças sociais e políticas, sinalizando a superação do autoritarismo social e estatal e para a construção de bases democráticas nas relações entre Estado e sociedade.

No entanto, a eleição de Fernando Collor de Mello, em 1989, expressou a vitória de forças políticas pautadas em um pensamento antiestatal e internacionalizante ao adotar medidas voltadas à privatização e à desregulamentação das forças de mercado. As denúncias de corrupção culminaram em seu *impeachment* e na ascensão de Itamar Franco à presidência da República.

Com a Revisão Constitucional efetuada em 1994, um conjunto de medidas foi aprovado. O contexto favorável para medidas voltadas à estabilização econômica, como a execução do Plano Real, contribuíram para a vitória presidencial de seu proponente, Fernando Henrique Cardoso, nas eleições realizadas neste mesmo ano. De acordo com Sallum Jr (2003, p. 44):

⁵⁴ Ianni (1971) chama a atenção para a combinação de tendências de internacionalização com preocupações nacionais – café, energia nuclear, ocupação da Amazônia etc., o que ele denomina de “neonacionalismo”. A redução do setor brasileiro na economia e a internacionalização das decisões estratégicas foram as estratégias adotadas.

A partir de 1995, os novos governantes trataram de eliminar os resíduos do Estado varguista e de construir novas formas de regulamentar o mercado, seguindo um sistema multifacetado de idéias, cujo denominador era um liberalismo econômico moderado.

Assim, durante os dois mandatos sucessivos de FHC, a estratégia liberal de desenvolvimento levou a uma diminuição da atuação direta do Estado e à ampliação de suas funções reguladoras, ainda que nem sempre bem-sucedidas de fato⁵⁵.

No âmbito municipal, experiências ocorridas nos anos de 80 e 90, geralmente empreendidas por políticos situados à esquerda do espectro político e incentivadoras de processos participativos e descentralizados de gestão passaram a ser alvo de interesse como, por exemplo, o Orçamento Participativo. Essas iniciativas inovadoras foram vislumbradas como expressão das potencialidades e virtualidades do poder local-municipal e do seu papel fundamental para a consecução do desenvolvimento.

Por outro lado, as políticas de reforma do Estado que ocorreram nos anos 90, aliadas a uma retração nos recursos estatais, à intensificação do processo de globalização e à gradativa institucionalização da participação social, influíram na redefinição dos poderes locais, que passaram a assumir maiores responsabilidades na minimização dos efeitos da pobreza e da desigualdade social. Dos gestores municipais esperava-se a formulação de políticas que promovessem o desenvolvimento local – renda, emprego, saúde, educação -, e a gestão dos conflitos sociais localizados no município.

Assim, se desde a década de 60 já existia uma orientação externa reforçando a importância do papel do município para a solução de problemas relacionados ao cotidiano dos cidadãos, exaltado pela proximidade entre governantes e governados, foi a partir da década de 80 que o desenvolvimento local, associado à esfera municipal, se consolidou. A efetividade da governabilidade, dessa forma, se daria a partir das menores instâncias político-administrativas, os municípios.

Pode-se entender desenvolvimento local como “processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida de população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos” (BUARQUE, 2004, p. 25, grifos nossos). Potencializar a economia local e conservar os recursos naturais, articulando as forças sociais existentes para a superação da dependência de fundos

⁵⁵ Haja vista as dificuldades enfrentadas pelas agências reguladoras nos setores de energia elétrica e comunicações, emblemáticas nesse sentido.

públicos, estabelecendo-se alianças estratégicas com outros municípios ou regiões, configuram os objetivos para o êxito dos planos de desenvolvimento local⁵⁶. Nesse sentido, embora a organização e a atuação da sociedade sejam consideradas imprescindíveis, também o é a atuação decisiva dos governantes municipais e de outros representantes regionais.

Como é inerentemente endógeno, não há modelos de planejamento a serem seguidos, pois as forças sociais, políticas e econômicas localizadas em um dado espaço, e articuladas de modo específico entre si e com outros atores situados em diferentes escalas, combinam-se de maneira singular. Para o desenvolvimento local ocorrer são necessárias duas condições: a esfera municipal como a base a partir da qual ocorrem as articulações microrregionais e a constituição *de identidades territoriais regionais*, isto é, um pensamento grupal que defina objetivos comuns para todos os atores envolvidos (Idem, 2004, p. 32)

A atuação dos governos municipais para a promoção do desenvolvimento local, contudo, é limitada, já que eles não têm condições para alterar estruturalmente as condições de vida da população, ainda que avanços seletivos e pontuais possam se efetivar (SALGADO, 1996, p. 51). Nesse sentido, Caccia-Bava (1996) e Oliveira (2001) observam que os problemas que afetam os municípios resultam das opções políticas do Estado Nacional, responsável pela elaboração de políticas públicas nas áreas da saúde, emprego e outras, e que se vinculam à inserção no país no quadro do capitalismo mundial. Assim, “os Estados Nacionais [passaram] a transferir a gestão do conflito social e das carências para os governos municipais” (CACCIA-BAVA, 1996, p. 54).

Um dos sentidos para o desenvolvimento local, portanto, corresponde à sua promoção sob condições nas quais o Estado nacional se retrai em favor da expansão das funções do mercado, cabendo à dimensão local-municipal minimizar os seus efeitos perversos.

Outros estudos, no entanto, enfocam as possibilidades para um novo tipo de relacionamento entre sociedade, Estado e mercado e que adviriam do protagonismo da dimensão local. Teixeira (2002), a este respeito, constata que existem experiências de

⁵⁶ Concepção muito semelhante àquela sugerida por Caccia-Bava (1996, p. 58): “Desenvolvimento local é endógeno, nasce das forças da sociedade e se constitui um todo, com dimensões ecológicas, culturais, sociais, econômicas, institucionais e políticas.” Ambas, como se verá adiante, também se identificam com a abordagem territorial do desenvolvimento. A associação entre o local e o municipal é mencionada, dentre outros, por Costa (1996), Salgado (1996), Moura e Pinto (1993), além do próprio Caccia-Bava (1996) e, ainda que não exclusivamente, por Buarque (2004).

participação nessa esfera desvinculadas de interesses oligárquicos e mercantis, onde as inovações democráticas podem ser dar tanto no âmbito da sociedade como no do Estado, contribuindo para redefinir suas relações recíprocas⁵⁷. Porém, mesmo essa vertente ressalta os riscos em se enfatizar o local como instância exclusivamente virtuosa, já que esses “localismos” poderiam realçar as políticas neoliberais, a segmentação e a exclusão sociais:

Reduções são feitas nas próprias análises do local, identificado apenas como o ‘urbano’ ou, ainda, como ‘megacidades’, concebidas como ‘centros gerenciais das corporações internacionais’. O estudo do local restringe-se ao de ‘bairros’, omitindo-se que, apesar da urbanização crescente, mesmo nos países do Terceiro Mundo os impactos da globalização se dão também nas áreas rurais (TEIXEIRA, 2002, p. 51).

Para minimizar esses riscos, a elaboração de planos de desenvolvimento local é apontada como instrumento essencial para que as mudanças almejadas, ao permitirem o encontro e a disputa de diferentes interesses por meio da participação e representação dos atores sociais, abrangendo áreas e populações urbanas e rurais, sejam estruturadas em um plano de ação. Segundo Dowbor (1998, p. 366), espaços participativos locais aproximam as pessoas para a tomada de decisões, contribuindo para o aprofundamento dos processos democráticos. Para além do nível local-municipal, a participação poderia trazer contribuições para a ampliação e a consolidação de relações democráticas nas dimensões societal e estatal, em escala nacional, a partir de práticas participativas hierarquicamente ascendentes (MELO, 2002, p. 46).

Ressalvas relacionadas a um suposto automatismo democrático resultante das relações de proximidade são feitas em relação a essas premissas, pois a participação depende das relações políticas, sociais e culturais que estruturam as instituições, das relações entre Estado e sociedade e do autoritarismo social que ainda persiste⁵⁸.

Tenório (2002), por exemplo, ao analisar o Plano de Desenvolvimento Local (PDL) de Piraí (RJ) a partir de programas⁵⁹ executados por este município, constatou

⁵⁷ Analisando experiências de cooperação entre os produtores do sisal no município de Valente (BA), Teixeira (2002) ressalta a capacidade organizativa da sociedade, cuja expressão de força se revela na capacidade de tematizar os problemas, demandando soluções e pressionando os poderes públicos estatais.

⁵⁸ Também não é possível afirmar que as questões locais tenham maior poder de mobilização do que outras, já que as relações de solidariedade se estabelecem a partir de fatores variados, além de outros fatores, como as novas formas de representação e participação para além do nacional (Avritzer, 2007).

⁵⁹ De acordo com Tenório (2002), embora inexistisse um Plano de Desenvolvimento Local formalizado a análise foi possível a partir da identificação de políticas públicas municipais voltadas à geração de emprego que superassem políticas assistencialistas. São analisados três projetos: a) Programa de geração de renda, emprego e desenvolvimento do comércio, indústria e serviços e os condomínios industriais; b)

uma ênfase excessiva na obtenção de resultados econômicos em detrimento da gestão social, haja vista a centralização de decisões na prefeitura. Nesse sentido, o autor questiona a sua orientação para a promoção do desenvolvimento, já que potencializar a participação ativa e democrática da população envolvida passa a ser fator secundário.

Assim como ocorreu com as propostas de descentralização e desenvolvimento local, a participação popular passou a ser defendida por setores políticos progressistas e conservadores, neste último caso, instrumentalizada como ferramenta de gestão, isto é, companheira da “idéia de gerenciamento como caminho linear e único para o pragmatismo, isento de contradições e gerando consenso entre os atores sociais” (TEODÓSIO, 2002).

Se a participação ocorrer para além do direito de ter voz, ou seja, como parte inerente dos processos decisórios, os espaços criados podem se tornar efetivamente públicos e direcionados à construção de uma esfera pública democrática, ainda que o risco de se constituírem em instrumento de legitimação de práticas autoritárias e excludentes, legitimadas pela “participação instrumental”, não seja eliminado de todo.

A participação propriamente política é aquela que visa ou promove alterações na correlação de forças e de padrões estruturais pré-definidos, diferentemente da participação que se restringe a administrar recursos quando ausente um projeto que radicalize a democracia. Neste último caso, trata-se de “administrar” a participação (NOGUEIRA, 2004) visando à legitimação do poder instituído, em oposição a um poder instituinte, que requer espaços para a explicitação das diferenças, dos interesses e dos conflitos a partir de regras acordadas previamente. Nessa perspectiva, não é apenas a decisão que importa – mais ou menos descentralizada e sujeita a reformulações –, mas o modo como se chega a uma dada proposta ou decisão, um dos fatores para a ampliação das liberdades e para a concretização dos processos de desenvolvimento (SEN, 2000).

No processo de participação política estão em jogo interesses para redefinir ou manter o autoritarismo estatal e social. Assim, se as relações com as instâncias institucionalizadas e com o Estado são fundamentais, também o são aquelas estabelecidas entre os distintos grupos sociais. As desigualdades perpassam as mais diversas relações sociais, alguns atores detendo mais recursos materiais, culturais e

Programa de promoção de trabalho e renda rural e o pólo regional de psicultura; c) Programa de geração de trabalho e renda com fomento do cooperativismo. A estratégia municipal foi encampar o rural e o urbano.

políticos do que outros, configurando um campo de lutas e disputas (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, p. 2000).

Nesse contexto, as ações do Estado podem contribuir para estruturar relações sociais mais democráticas se as diferenças e os conflitos puderem ser explicitados e confrontados em direção à construção de uma nova hegemonia, entendida como “um processo de articulação de diferentes interesses em torno da gradual e sempre renovada implementação de um projeto de transformação da sociedade” (DAGNINO, 2000, p. 66).

É através da análise de casos concretos que se torna possível qualificar o tipo de participação social nos processos decisórios. Estudos sobre os Conselhos Gestores, criados legalmente na década de 1990 e compostos por membros da sociedade e do Estado têm demonstrado a dificuldade para se constituírem em espaços efetivamente participativos, tanto em função dos problemas da representação como das exigências de conhecimentos técnicos especializados⁶⁰.

É importante ressaltar a origem de problemas que, embora se manifestem no local, são originadas nos âmbitos globais, nacionais ou regionais, e observar que a proximidade entre governantes e governados não implica, necessariamente, no fortalecimento da participação cidadã, entendida como:

Processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações (TEIXEIRA, 2002, p. 30).

É imprescindível, portanto, que se avalie se a participação se dá apenas formalmente, como instrumento de governabilidade e na execução de projetos de governo⁶¹ ou se, de fato, existem possibilidades para uma “reconfiguração das relações de poder” (CACCIA-BAVA, s/d, p. 20).

Analisando propostas de desenvolvimento alternativo⁶², focadas no processo produtivo, Santos (2002) observa que, não obstante a variedade das propostas, todas

⁶⁰ Os conselhos gestores, cujos objetivos são o de formular estratégias para as políticas públicas e o de controle social, pautam-se pela pluralidade de organizações e interesse e pela paridade. No entanto, a paridade numérica não implica em simetria qualitativa, isto é, os conselheiros não detêm, de forma equitativa, as mesmas condições para acessar e analisar as informações recebidas. Como observam Favareto e Demarco (2001, p. 133), “os arranjos institucionais não se fazem à revelia das estruturas sociais, mas antes o contrário: seus limites e contornos só podem ser entendidos quando reportados a elas.

⁶¹ Lembrando que a sociedade não é um pólo de virtude e nem o Estado um “ente perverso Cf. Genro, 1999; Teixeira, 2002; Dagnino, 2000.

⁶² Conceito que remete às formas de resistência de organizações, movimentos e comunidades à hegemonia do capitalismo, aderindo a alternativas econômicas baseadas em princípios não capitalistas (SANTOS, 2002, p. 26).

elas têm relações diretas ou indiretas com os mercados locais, nacionais ou internacionais. Assim, mesmo a construção de uma hegemonia que não esteja referenciada em princípios capitalistas deve articular iniciativas locais com escalas mais amplas, regionais, nacionais ou globais.

Iniciativas que se manifestam no âmbito municipal, para que ampliem a capacidade de escolhas dos indivíduos e grupos – portanto, das liberdades –, ainda que localizadas, envolvem outras dimensões e atores. É possível, inclusive, que a partir das relações estabelecidas com outras escalas espaciais e de poder, redefinam-se as articulações sociais e políticas no nível local em virtude de pressões que advenham dessas instâncias.

Nesse sentido, mesmo que o foco de análise esteja na “cidade” – identificada aqui com a esfera municipal –, alçada à condição de protagonista no processo de desenvolvimento local, é necessário considerar que ela é transpassada e ponto de confluência, de vários tipos de organizações e instituições. De acordo com Fischer:

Transescalares são as relações entre atores interorganizacionais e interinstitucionais, bem como as estratégias de gestão. O universo de análise é mais amplo e abstrato, podendo estar relacionado a várias escalas de poder, consideradas isoladamente ou em conjunto, em um ou mais território (FISCHER, 2002, p. 13).

Isso significa que a execução de um único projeto no nível municipal, por exemplo, pode abarcar as três esferas governamentais, empresas privadas e organizações sociais. O local, dessa forma, traz a idéia de movimento, já que *referido a grupos sociais que se articulam e formam alianças e oposições* (FISCHER, 2002, p.14). Como observado pela própria autora – e discutido no capítulo anterior –, se a análise da questão local requer considerar as “relações concretas, socialmente construídas e territorialmente localizadas” (Ibid., 1993, p. 10), a observância das articulações entre os distintos grupos sociais e esferas de governo é imprescindível.

Cabe mencionar duas outras questões relacionadas ao desenvolvimento local no âmbito municipal. Uma delas refere-se à sua dimensão competitiva, já que o estímulo para que se constituam Arranjos Produtivos Locais (APLs) pode gerar disputas por fatias do mercado, reforçando a marginalidade de certos municípios e regiões em relação a outros - assim como ocorreu com a guerra fiscal deflagrada entre estados e municípios para a atração de empresas, expressão do “hobesiano municipal” ou “neolocalismo” (MELO, 1996).

A outra se refere ao processo de hierarquização das cidades, o que remete às diferenciações entre os espaços de desenvolvimento (DOWBOR, 1998, p. 30). A atuação das “cidades como atores políticos” (CASTELLS; BORJA, 1996) pressupõe tanto a autonomia decisória municipal como a articulação entre várias administrações públicas que não estão, necessariamente, situadas em um espaço geográfico contínuo, criando-se estruturas supramunicipais e metropolitanas para que as grandes cidades se insiram competitivamente na economia globalizada:

As grandes cidades devem responder a cinco tipos de objetivos: nova base econômica, infraestrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade. Somente gerando uma capacidade de resposta a estes propósitos poderão, por um lado, ser competitivas para o exterior e inserir-se nos espaços econômicos globais, por outro, dar garantias a sua população de um mínimo de bem-estar para a convivência democrática possa se consolidar (CASTELLS; BORJA, 1996, p. 155).

O desenvolvimento local nas grandes cidades, nessa perspectiva, é aquele que possibilita a sua inserção no circuito da globalização financeira e produtiva, isto é, como “pontos nodais” entre a economia nacional e o mercado mundial, com a concentração de atividades econômicas no setor de serviços de tecnologia de ponta, ressaltando-se a relevância das empresas transnacionais articuladas em rede (CARVALHO, 2000, p. 72).

A questão é que esta forma de apropriação do espaço urbano não rompe com as desigualdades preexistentes ao privilegiar a instalação de empresas vinculadas ao capital transnacional. Ao ignorar o padrão histórico e conflituoso das relações sociais em torno dos diversos tipos de expropriação, e ao defender um consenso público em torno da “construção da cidade”, como se o conteúdo atribuído a esta expressão fosse o mesmo para os distintos grupos, essa proposta legitima a lógica do capital, seletiva pela sua própria natureza.

Observando que “o desenvolvimento local é uma noção polissêmica, e necessariamente composta por tantas quantas sejam as dimensões em que se exerce a cidadania”, Oliveira (2001) ressalta a dificuldade de se mensurar aquilo que é qualitativo e que diz respeito ao exercício da cidadania, esta como expressão da própria luta por direitos em constante processo. Nas palavras de Fischer (2002, p. 27) “desenvolvimento local ou é desenvolvimento social ou não é desenvolvimento”, ou seja, a promoção do desenvolvimento liga-se a um conjunto de processos que conformam um campo e os conflitos existentes. Reconhecê-los e atuar sobre eles pode

resultar em sua superação, enquanto que ignorá-los apenas os deslocará de lugar. (OLIVEIRA, 2001).

A expressão “desenvolvimento local”, portanto, implica em projetos em disputa e que se vinculam à dimensão da participação para a radicalização democrática - e sua ampliação para esferas sociais e escalares mais amplas -, ou a considera um instrumento legitimador de decisões tomadas de acordo com critérios supostamente técnicos e apolíticos que culminam por respaldar o caráter autoritário dos processos decisórios.

Em síntese, podemos apontar três posições distintas sobre o desenvolvimento local: a) aqueles que entendem que dada a fragilidade dos Estados Nacionais cabe ao município estabelecer seus objetivos e planos de desenvolvimento local, articulando-se com outras escalas, de modo a integrar-se ao mundo globalizado, sendo o desenvolvimento local municipal considerado basicamente uma questão de planejamento e gestão; b) aqueles que assumem uma posição crítica com relação ao desenvolvimento local municipal, argumentando que na realidade este é produto de um enfoque neoliberal, que fragmenta as políticas públicas em favor das forças do mercado, consoante à proposta do “Estado mínimo”; c) os que admitem que iniciativas locais podem ser promissoras em termos de desenvolvimento, porém, limitadas geograficamente e socialmente se não forem articuladas regional, nacional ou globalmente.

Na década de 90, essa disputa de sentido gerou um consenso em torno da inviabilidade de se pensar o desenvolvimento de forma restrita, ou seja, projetado espacialmente a um único município em função da heterogeneidade sócio-espacial existente no Brasil.

Os municípios, embora formalmente dotados das mesmas prerrogativas, dificilmente se equivalem em termos de recursos – financeiras, técnicos, políticos -, potencial produtivo e associativo, conforme o exposto no capítulo anterior.

O processo de urbanização brasileiro tem estimulado um enfoque regional no tratamento e encaminhamento de questões como transporte, meio ambiente e violência. Já em municípios pequenos e localizados em regiões pouco dinâmicas economicamente, as taxas de migração negativas, baixa capacidade de arrecadação de impostos e opções restritas na oferta de emprego e renda para a população tem suscitado o questionamento de como promover a sua dinamização.

No que se tange à promoção do desenvolvimento, as políticas públicas têm estimulado as articulações intermunicipais territoriais. Baseadas em indicadores socioeconômicos similares, essas articulações passaram a ser vislumbradas como meio

para se superarem tanto os problemas tipicamente “urbanos” como aqueles verificados em áreas caracterizadas como deprimidas - e que abrangem, sobretudo, os municípios com baixa densidade populacional (abaixo de 80 hab/km²) e com até 50 mil habitantes e que constituem, no Brasil, o conjunto dos municípios rurais.

O Programa Territórios da Cidadania (PTC), desdobramento do Programa Nacional de Territórios Rurais (Pronat) tem por objetivo promover o desenvolvimento regional em territórios rurais, ou seja, o desenvolvimento local-territorial de municípios rurais. As ações do PTC, para serem devidamente analisadas, pressupõem a abordagem dessa nova concepção do mundo rural.

2.3 Os municípios rurais e as origens da abordagem territorial do desenvolvimento

Nos países desenvolvidos, no final da década de 60, e no Brasil, principalmente a partir dos anos 80, ganhou força a tese do fim do rural⁶³. O processo de urbanização e de migração do campo em direção à cidade e a menor participação do setor primário na composição do PIB – elevando-se a contribuição do setor secundário e terciário - foram alguns dos fatores analisados para sustentar esse argumento.

Na União Européia, desde a década de 60 que as categorias de urbano e rural não são mais utilizadas para explicar os motivos pelos quais distintos espaços apresentam um grau de desenvolvimento diferenciado. A visão de que o atraso seria típico do mundo rural, enquanto que a inovação estaria indissociavelmente ligada ao espaço urbano sofreu abalos quando se observou que, em algumas situações, este registrava estagnação econômica, enquanto que em outras, onde predominavam os elementos rurais, havia forte dinamismo produtivo⁶⁴.

⁶³ O debate nas ciências sociais para distinguir o rural do urbano é antigo e abrange vertentes diversas. Pode-se identificar desde enfoques evolucionistas, como o de Sorokin et al. (1981), que privilegia variáveis tais como estrutura ocupacional, relação com a natureza, etc., até abordagens relacionais, como a utilizada por Solari (1979), na qual o rural se define em relação ao urbano. Mendras (1969), que também enfatizou a relações de complementaridade entre cidade e campo, identificou distintas configurações situacionais oriundas desses vínculos. Para o autor, que analisou as conseqüências do avanço do capitalismo no campo, o mundo rural se manteria mesmo com o processo de modernização, porém, com características diferenciadas em comparação ao período anterior. No Brasil, Queiroz (1969), ao analisar o processo de urbanização brasileira, constatou a interpenetração de elementos rurais e urbanos, com a predominância de um ou outro conforme o contexto histórico-temporal considerado, ocorrendo o que ela denominou de “complexos sincréticos”.

⁶⁴ Favareto e Abramovay (2009) utilizaram três variáveis – renda familiar, pobreza e desigualdade – para efetuar uma análise comparativa entre municípios, microrregiões e regiões brasileiras durante o período 1991-2000. Concluíram que o desempenho de parte das áreas rurais foi superior ao das regiões metropolitanas, influenciando para tanto não apenas a transferência de renda, mas também fatores como a introdução de alternativas produtivas, corroborando o que se constata nos países desenvolvidos.

No Brasil, na década de 90, projeto temático denominado “Caracterização do Novo Rural Brasileiro, 1981-95” buscou identificar as transformações ocorridas no meio rural inicialmente em onze estados da federação. Foram investigados os tipos de ocupações dos domiciliados nas zonas rurais, os rendimentos auferidos, desdobrando-se a análise sobre os fatores que interferiam na distribuição da renda⁶⁵. Os resultados obtidos levaram à conclusão de que o meio rural brasileiro, na atualidade, se configura como uma continuidade⁶⁶ do meio urbano.

De acordo com Silva (1997), a industrialização da agricultura, as inovações no setor de transportes e de comunicações, atividades de lazer, turismo e de prestação de serviços, ao abarcarem o meio rural, provocaram a sua urbanização. A tradicional associação entre rural e atividades primárias não seria mais pertinente. A pluriatividade - combinação de atividades agrícolas com as não-agrícolas - explicaria a retração nas taxas da População Economicamente Ativa (PEA) agrícola, formada por pessoas residentes tanto no meio rural como no meio urbano, em relação à PEA rural na década de 1990⁶⁷.

Para Veiga (2001; 2003), no entanto, existem diferenças entre o espaço rural e urbano, ainda que haja uma relação de interdependência entre eles. Criticando os critérios administrativos utilizados para se delimitar as áreas rurais e urbanas estabelecidos pelo Decreto-lei 311, de 1938, que considera urbana toda sede de município e de distrito, cidades e vilas, respectivamente, o autor propôs, para substituí-los, variáveis como tamanho populacional e densidade demográfica, combinadas com a localização do município (VEIGA, 2003, p. 33).

⁶⁵ O projeto foi financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e abrangeu os seguintes estados : PI, RN, AL,BA,MG,RJ,SP,PR,SC,RS e DF. A respeito de uma avaliação das fases I e II do projeto, assim como os objetivos da fase III, c.f Silva, 2001.

⁶⁶ Silva (1997) analisou a urbanização do mundo rural a partir de critérios econômico-produtivos. Na última década, o governo brasileiro, influenciado pelas ações empreendidas pelos países desenvolvidos e por pesquisas realizadas no país, tem adotado essas premissas em suas políticas para o desenvolvimento rural, motivo pelo qual nos alongamos em sua exposição. No entanto, cabe ressaltar que o rural como continuidade do urbano, embora em um primeiro momento pareça supor a ausência de características específicas desses espaços, acaba por reforçar a sua oposição, pois parte de uma premissa anterior que os qualifica distintamente. Outro sentido para a noção de *continuum* é a reemergência de “*sociabilidades e de identidades tidas como rurais*”(CARNEIRO, 2001, p. 3). Nessa perspectiva, ao invés de se buscar uma caracterização do rural através das atividades setoriais, o foco reside nas dinâmicas sociais que originam identidades territoriais conforme o espaço onde se concretizam, assim como as relações com outras escalas. O rural torna-se o elemento simbólico articulador de processos culturais que organizam a ordem social e a sua reprodução.

⁶⁷ Utilizando as Pesquisas por Amostra de Domicílio (PNAD), realizadas pelo IBGE, Silva (1997) constatou que no meio rural as rendas agrícolas são menores do que as rendas não-agrícolas. Tal situação o levou a concluir que, nos anos 90 “as pessoas ocupadas em atividades agrícolas e residentes no meio rural têm hoje uma alternativa (...) para aumentarem sua renda sem terem de se mudar para a cidade: mudar de ramo de atividade” (SILVA, 1997: 15).

Aplicando esses critérios, a teia urbana brasileira seria formada por um total de 455 municípios distribuídos em 12 aglomerações metropolitanas, 37 aglomerações e 77 centros urbanos. Os outros 5.502 municípios, a partir do “critério decisivo da densidade demográfica”⁶⁸, poderiam ser distinguidos entre os essencialmente rurais – 80% dos municípios nos quais residem 30% da população brasileira – e os que estão em uma zona cinzenta, já que nem pertencentes “ao Brasil indiscutivelmente urbano, nem ao Brasil essencialmente rural”, perfazendo um total de 10% dos municípios e correspondendo a uma população em torno de 13%. Os municípios de pequeno porte, classificados como rurais, demandariam, de acordo com esta classificação, uma estratégia de desenvolvimento diferenciada em relação aos demais⁶⁹.

Comparando a situação brasileira com a dos países desenvolvidos, Veiga (Op. Cit.) concluiu que nestes últimos, em função da modernização capitalista, a consecução do desenvolvimento rural se tornou menos dependente do desempenho agrícola, diferentemente do Brasil, onde as atividades agropecuárias ainda são fundamentais. Para ele, promover o desenvolvimento dos mais de 4.000 municípios rurais requer a diversificação da economia local e familiar, pois:

As economias rurais mais dinâmicas são as que mais se diversificam, tornando o setor terciário muito mais decisivo que o primário [...] sem diversificação, em vez de uma economia rural dinâmica, surgirá, no máximo, um grande enclave (VEIGA et al., 2001, p. 17).

Assim, Silva (1997, 2001) e Veiga (2001) constatarem que a pluriatividade é uma realidade no meio rural. Porém, ambos divergem sobre o foco das políticas públicas para estimular o desenvolvimento: enquanto para Silva a estratégia adequada seria a

⁶⁸ Veiga (2003) utiliza estudos realizados conjuntamente pelo IBGE, IPEA e Unicamp e que visaram à caracterização da rede urbana do Brasil para desenvolver seu argumento. Os dados sobre o total de municípios referem-se ao ano de 2000. A aplicação do critério de densidade demográfica é justificada por ser o componente mais importante para se medir o “grau de artificialização dos ecossistemas e, portanto, do efetivo grau de urbanização dos territórios”, o que ele denomina de índice de pressão antrópica. Municípios de pequeno porte seriam aqueles com menos de 50 mil habitantes e com densidade demográfica de até 80 hab/km², os de médio porte com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, ou com densidade superior a 80 hab/km², mesmo que com menos de 50 mil habitantes. (VEIGA, 2003, p. 33-34). Schneider e Blume (2005) utilizaram estes critérios para elaborar uma metodologia denominada por eles de abordagem Territorial Escolar Hierarquizada (TEH). Os autores concluíram que as taxas de urbanização verificadas no Rio Grande do Sul e Paraná, objetos do estudo, são menores que aquelas registradas pelo IBGE.

⁶⁹ A tipologia de Veiga é inspirada na classificação utilizada, desde 1994, pela Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em nível regional ou territorial, definido de acordo com a organização político-administrativa dos distintos países, estabelece-se a classificação: a) regiões essencialmente rurais: quando mais da metade da população da área reside em unidades de base rural; b) regiões relativamente rurais: quando entre 15% e 50% da população vive em áreas rurais; c) regiões essencialmente urbanas: quando menos de 15% da população regional mora em unidades de base rural.

oferta de empregos por pequenas e médias empresas⁷⁰ em espaços local-regionais, para Veiga o rural multissetorial só é factível se tiver sua base no setor primário, incentivando a dinâmica da produção familiar para a geração de emprego e superação da pobreza rural⁷¹. Para este último, a combinação das diversas atividades setoriais deve se pautar no empreendedorismo do pequeno agricultor, responsável, juntamente com os poderes públicos municipais articulados em formas associativas mais amplas, de dinamizar a cadeia produtiva:

Em outras palavras, o que interessa é saber se as atividades rurais dos setores secundário e terciário que certamente geram maiores rendas *per capita* que as do setor primário têm mais chance de brotar no entorno de grandes fazendas especializadas em pecuária de corte, grãos ou cana-de-açúcar, ou no entorno de concentrações de sítios familiares poliprodutivos (VEIGA, 2001, p. 49).

As articulações intermunicipais, ao introduzirem novas relações intergovernamentais entre os entes federados, superariam as atuais divisões político-administrativas, muitas vezes dissociadas de formas cooperativas que se estabelecem espontaneamente. O governo federal, dessa forma, deveria incentivar a ação conjunta dos municípios e assessorá-los no diagnóstico de problemas e no planejamento visando à sua superação por meio de recursos financeiros e humanos⁷² (VEIGA et. al, 2001; VEIGA, 2003).

As divergências entre Silva (2001) e Veiga (2001) também se estenderam a outros aspectos, como a caracterização dos municípios brasileiros como rurais. Para Silva (2001):

O que muda chamando municípios que possuem em sua sede menos de 20 mil habitantes de rurais? Que vão ter de viver da agricultura?

⁷⁰ Silva (1997; 2001) observa que diversificação da economia local e o desenvolvimento rural não devem estar focados na agricultura familiar porque a pobreza não respeita o traçado que distingue as áreas urbanas e rurais observando, ainda, que a ausência de relações de mercado dinâmicas impõe a necessidade de políticas públicas que contenham as migrações rurais, sendo necessário distinguir os espaços rurais próximos às grandes cidades dos demais. As políticas estruturais e universalistas, incidindo sobre o espaço rural e o urbano, são as mais adequadas para o combate regional da pobreza.

⁷¹ Ferreira (2002, p. 41), neste aspecto, concorda com Veiga (op. Cit) ao observar que no Brasil a agricultura define o espaço rural e que pluriatividade pode contribuir para a permanência do agricultor. De acordo com a autora, “temos no Brasil uma ruralidade em reconstrução sob um processo complexo, não unidirecional, e que se revitaliza na sua complementaridade intrínseca com o urbano.”

⁷² Essas novas formas institucionais de gestão e governança podem ser compreendidas como pactos territoriais abarcando as esferas da federação e as distintas forças sociais e do mercado, estimulando o capital social – entendido como confiança e reciprocidade, de acordo com o referencial de Putnam (2000) - para a constituição de padrões de interação social que logrem a cooperação entre todos os atores participantes.

Que não podem ter luz elétrica? Ou que não são cidadãos? (SILVA, 2001b, p. 19)

A despeito do questionamento de Silva e outros⁷³, a qualificação de conjuntos de municípios como rurais ganhou espaço nos órgãos responsáveis pela formulação de políticas públicas. Às constatações de uma população cada vez mais pluriativa domiciliada no espaço rural somaram-se a da multifuncionalidade da agricultura⁷⁴ e a do espaço rural como local privilegiado para a incidência de um conjunto de ações estatais voltadas ao desenvolvimento rural.

Esses estudos e debates acompanharam a evolução da execução do Programa Nacional de Agricultura Familiar⁷⁵ (Pronaf), instituído pelo governo federal em 1996 para fortalecer a agricultura familiar, promover a sua inserção competitiva nos mercados ao facilitar o acesso ao crédito rural para investimento e custeio (Pronaf-C) e estimular o desenvolvimento rural sustentável.

Também em 1996 foi instituída a linha Infraestrutura e Serviços (Pronaf-M) em municípios selecionados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS)⁷⁶. O repasse de recursos a fundo perdido exigia a elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR), com a participação dos

⁷³ Carlos (2003) argumenta que os conflitos e contradições do modelo de desenvolvimento capitalista, ensejam relações específicas entre o Estado e os espaços (e grupos de interesses que nele atuam) por meio de políticas públicas. Nesse sentido, se configura uma totalidade constituída a partir de espaços centrais e periféricos que não necessariamente se sobrepõem ou correspondem às áreas caracterizadas como rurais e urbanas - espaços rurais mais amplos do que o setor agropecuário podem estar em uma posição mais ou menos próxima do centro ou da periferia. Para Sobarzo (2006), a valorização do rural, na atualidade, estaria ocorrendo partir de uma perspectiva urbana, expressão da “expansão da vida urbana em espaços ditos rurais”. Assim também para (ENDLICH, 2006, p. 29), que observa que os vínculos entre pequenas cidades e os grandes centros incentivariam uma identidade com um modo de vida urbano, ou seja, “a questão do Brasil ser urbano, ou não, é mais ampla do que seus dados demográficos” retomando-se os aspectos simbólicos que interferem na concepção do rural, como apontado por Carneiro (2001).

⁷⁴ Por multifuncionalidade da agricultura entende-se a produção de bens imateriais que exercem funções não mercantis de caráter social, cultural e ambiental e que geram efeitos positivos para toda a sociedade (Bonnel; Maluf, 2007, p.218). O Estado, nesse contexto, pode atuar mais incisivamente, incentivando novas formas produtivas e corrigindo as distorções de mercado ou exercer um papel regulador a partir das demandas estabelecidas socialmente (Ibidem, idem, p.220).

⁷⁵ O Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Propap) é considerado o precursor do Pronaf. Foi executado em 1994, durante a presidência de Itamar Franco, no âmbito do Ministério da Agricultura. (IPEA, 2005). De acordo com Schneider et. al. (2001, p. 23), “em larga medida pode-se afirmar que o Pronaf foi formulado como resposta do Estado às pressões do movimento sindical rural, realizadas desde o final da década de 1980”.

⁷⁶ O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) foi criado pelo decreto 3.200 de 06/10/1999 e esteve sob a coordenação executiva de José Eli da Veiga. Também em 1999 foi elaborado o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS). Em 2003, o decreto 4854 de 09 de outubro de 2003 o substituiu pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condras). O Condras é um órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério do Desenvolvimento Agrário com as atribuições de propor diretrizes para a formulação e implementação de políticas para o desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária e a agricultura familiar.

agricultores familiares, e aprovados pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural⁷⁷ (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999; SILVA; MARQUES, 2004).

Os municípios que apresentassem taxas de distribuição fundiária – empreendimentos agropecuários de pequeno porte - mais pulverizada em relação ao total estadual, taxas de urbanização menores do que a média do estado e com as mais baixas taxas de produtividade agrícola, também em comparação ao âmbito estadual, foram os considerados prioritários pelo Pronaf, ou seja, os municípios mais pobres e periféricos⁷⁸ - e não necessariamente aqueles com maior presença de agricultores familiares e/ou com condições de participar da elaboração de planos de desenvolvimento (Ibid, idem, p. 9).

Assim, uma política pública inicialmente gestada para contemplar um segmento específico, qual seja, o dos agricultores familiares, amplia o seu escopo ao abranger ações direcionadas aos municípios, abarcando tanto as áreas rurais como urbanas, pressupondo uma interdependência entre elas⁷⁹.

A transferência de recursos do Pronaf-M foi condicionada à obrigatoriedade de se constituírem Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e à elaboração de planos municipais de desenvolvimento, indicando a descentralização de atribuições e recursos do setor rural-agrícola, com os municípios recebendo recursos do governo federal para promover as condições de cidadania à população domiciliada no meio rural⁸⁰.

Problemas e dificuldades se verificaram, tais como a maior influência dos técnicos, em relação aos agricultores, na elaboração dos planos, o fato de os conselhos, muitas vezes, se constituírem apenas como formalidade para o acesso aos recursos, e a

⁷⁷ O processo de aprovação envolvia a participação dos conselhos e secretarias estaduais e implicava em benefícios como rede de energia elétrica, irrigação e habitação rural.

⁷⁸ Ou seja, índices significativos de pobreza rural e com mais carências nas áreas de saúde, educação e infraestrutura. Em 2002, no entanto, estudo publicado sugeria a revisão dos critérios para seleção dos municípios beneficiários do Pronaf-M, já que municípios dotados de mais recursos eram beneficiados em detrimento dos demais (PRONAF, 2002, p. 34).

⁷⁹ O programa Comunidade Solidária, que esteve ativo durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, priorizou o repasse dos recursos para o Pronaf através de uma parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Rural, ligada ao Ministério da Agricultura. Em 1999, a gestão do Pronaf passou para o Ministério do Desenvolvimento Agrário – que substituiu o Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários, instituído em 1995 -, primeiramente sob a responsabilidade da Secretaria de Agricultura Familiar. A partir de 2003, vinculando-se à Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT (SCHNEIDER et. al., 2004, p. 28).

⁸⁰ Apenas a partir de 2001 é que se definiram essas exigências de constituição dos CMDRS e dos planos municipais de desenvolvimento para o acesso dos recursos do Pronaf, fruto de resoluções do CNDRS. As políticas de Reforma Agrária também expressam o caráter descentralizador que a União adotou. Os estados passaram a ser responsáveis pelas vistorias e avaliações das propriedades rurais (MP 1577 de 11/06/1997), e os municípios por atender as demandas sociais dos assentados (IPEA, 2005).

ocorrência da “prefeiturização” dos Conselhos Municipais, minimizando a relevância da participação social na elaboração dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999, p. 25). Nesse sentido:

Diferentes formas de poder disputam suas propostas: o poder participativo das lideranças comunitárias; o poder representativo do sindicato; o poder da Emater e da prefeitura; e o poder financeiro dos agentes dos órgãos financiadores. É claro que, se os três últimos poderes são os que realmente decidem, os Planos não podem ser representativos (PRONAF, 2002, P. 17)

Além disso, a ausência de contrapartidas municipais para a implementação das diretrizes estabelecidas, a dependência dos recursos federais e as dificuldades para a integração com outras políticas que não restritas ao rural (muitas vezes identificado com o agrícola), consubstanciaram-se no diagnóstico de que estes problemas necessitavam ser enfrentados e superados (PRONAF, 2002).

A experiência obtida com a execução do PRONAF-M permitiu a revisão das orientações acerca de os “municípios mais pobres e periféricos” promoverem, isoladamente, o seu desenvolvimento rural, seja em função de seus limites financeiros e técnicos, seja pela importância do entorno regional para potencializar os recursos existentes. As articulações intermunicipais foram incentivadas a partir de novos enfoques sobre o meio rural, baseados na constatação da ampliação de atividades pluriativas e em uma visão espacial que prioriza os critérios de densidade demográfica e tamanho populacional⁸¹.

Em 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial no Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), a abordagem territorial do desenvolvimento passou a substituir as ações, até então voltadas aos municípios, para o território. Aqueles economicamente deprimidos, ou seja, os que apresentam baixo ritmo de crescimento e com potencial restrito para o desenvolvimento, medido pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), foram considerados os espaços privilegiados para novos arranjos socioprodutivos. De acordo com Ortega (2008, p. 163):

Muda-se, assim, a estratégia municipalista e começam a ser utilizados, como unidade de atendimento, os consórcios intermunicipais. Dessa maneira, pretende-se que os recursos alocados não sejam pulverizados

⁸¹ As premissas da abordagem territorial, assim, tornaram-se predominantes na elaboração e execução das políticas públicas “numa tentativa de valorizar a escala local no estabelecimento de dinâmicas de desenvolvimento e, além disso, de superar a dicotomia rural/urbano e a redução do rural ao agrícola”(FAVARETO; DEMARCO, 2004). A partir de 2004, os recursos da linha do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) Infraestrutura e Serviços, até então destinados aos municípios com perfil rural, foram direcionados a projetos de consórcios intermunicipais, os territórios rurais.

nos municípios, mas sim conectados a iniciativas intermunicipais que aproveitem a sinergia gerada por uma ação mais abrangente⁸².

A abordagem territorial como premissa para o planejamento das ações direcionadas à revitalização de áreas economicamente decadentes ou, ainda, para estimular o potencial produtivo em áreas já dinâmicas, foi ganhando espaço como resposta à crise capitalista das décadas de 70 e 80 nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. A valorização das estruturas sociais e políticas locais, por meio da capacidade organizativa da sociedade, seriam fundamentais para se contraporem às transformações decorrentes da reestruturação produtiva (TAPIA, 2005; ORTEGA, 2008).

No âmbito da União Européia, a inclusão de países como Portugal, Grécia e Espanha, contribuiu para a criação do Programa Leader⁸³, em 1991, direcionado a áreas com grande concentração de agricultores familiares que não incorporavam o padrão tecnológico dominante, ou seja, regiões deprimidas. Definiu-se, no campo da Política Agrária Comum, a proposta de se diversificar a geração de emprego por meio de investimentos diversificados nas potencialidades locais. Previam-se estímulos à cooperação entre municípios e localidades para incentivar o desenvolvimento regional através da elaboração de projetos voltados à dinamização dos territórios (ORTEGA, 2008).

No Brasil, como já visto, as origens da abordagem territorial do desenvolvimento no meio rural remontam à execução do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf). Tanto as observações realizadas por Silva (Op. Cit) com relação à pluriatividade como as orientações de Veiga (Op.cit) no que concerne à dimensão das áreas rurais no território brasileiro e as suas características multissetoriais e multidimensionais foram, portanto, influenciadas pelo que vinha ocorrendo nos países desenvolvidos. As redefinições na linha Infraestrutura e Serviços do Pronaf, ainda na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, e as premissas do desenvolvimento rural-territorial adotadas pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário a partir de 2003 foram configuradas pelas experiências norte-americanas e européias.

⁸² Para Scheneider et. al (2004), essa mudança implicou em focar mais o fortalecimento da organização social dos agricultores e das instituições que os representam que o provimento de infraestrutura, além de incentivar o planejamento microrregional.

⁸³ Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (Leader), programa lançado em 1991 com vigência prevista até 1994, estendendo-se posteriormente. Os objetivos consistiam em desenvolver o meio rural a partir da concepção do meio rural como espaço, estimulando-se a criação de alternativas produtivas não exclusivas no setor agropecuário (ORTEGA, 2008).

Os territórios passaram a ser considerados como unidade de referência escalar para a atuação do Estado, constituídos por uma pluralidade de atores para com ele negociarem. Portanto, além de uma escala, o território⁸⁴ é também um campo onde se estabelecem relações de poder, ou seja, “(...) uma arena de disputas de visões de mundo, interesses de atores e alianças políticas visando o exercício do poder através da dominação” (SCHNEIDER, 2004, p.109).

A criação de arenas específicas para articular as demandas e propostas de atores da sociedade, do mercado e do Estado, e a ênfase nas especificidades de cada região, constitui-se em uma forma específica de relacionar o local com o regional e o nacional, com a variável espacial adquirindo relevância nas estratégias de desenvolvimento local. Para essa perspectiva contribuiu uma nova forma de negociação dos conflitos que, ao abarcar distintos níveis institucionais, baseia-se na noção de “governança de múltiplo nível” (SOUZA, 2002, p.433).

Constatações de que a promoção do desenvolvimento rural necessitava de ações mais amplas do que uma política agrícola direcionada para os setores mais capitalizados e voltados ao mercado externo, já se traduziam em políticas específicas para a agricultura familiar, o que a execução do Pronaf demonstrou. Problemas constatados a partir de sua aplicação, aliados à visão espacial do rural e à valorização da esfera local, no entanto, explicitaram que o desenvolvimento socioeconômico sustentável, para ocorrer, teria que articular o municipal com o regional, dinamizando, em várias dimensões, os espaços rurais, englobando também pequenos e médios centros urbanos⁸⁵ (IPEA, 2005, p.338). Ou seja:

Neste contexto, torna-se cada vez mais difícil pensar na noção de rural para qualificar um espaço ou a dinâmica das relações sociais num espaço. No entanto essa dificuldade não nos parece estar presente na noção de localidade já que esta não denota unicamente uma experiência espacial como definidora de um universo de relações sociais específicas. Em outros termos, a noção de localidade não define a natureza rural ou urbana de um grupo ou de suas práticas (CARNEIRO, 2001, p. 13-14).

⁸⁴ O debate entre distintas concepções de territórios é amplo e complexo. Verificam-se perspectivas geográficas, sociológicas e economicistas que buscam definir o seu sentido, abrangência e relações e que ressaltam a sua dimensão multiescalar permeada por questões como territorialidade, identidade, organização produtiva etc. C.f Saquet (2007) para uma análise sistemática dessas distintas abordagens.

⁸⁵ Essas orientações estão expressas quando da estruturação formal do MDA, ocorrida em 1999, estabelecendo diretrizes e orientações estratégicas que consubstanciaram em documento intitulado “Novo Mundo Rural”.

Os pactos territoriais baseados na abordagem territorial do desenvolvimento pressupõem a participação social ampliada, a descentralização de políticas e a definição de estratégias de intervenção voltadas a áreas compostas por unidades político-administrativas que cooperem entre si.

O que é contraditório é que programas que visam à promoção do desenvolvimento têm o seu alvo direcionado a minimizar ou eliminar as desigualdades regionais e intra-regionais – ou seja, locais, em diferentes escalas -, mas assumem a qualidade se voltarem para o “mundo rural”, principalmente quando as características que se sobressaem são as tradicionalmente agropecuárias. Reforça-se a estratégia dos municípios pobres e periféricos, geralmente os qualificados como rurais, se constituírem como alvo de políticas públicas focalizadas, priorizando-se o combate à pobreza de segmentos pauperizados da agricultura familiar. É o que acontece com o Programa Territórios da Cidadania, desdobramento do Pronat, que se direciona a territórios rurais⁸⁶.

Além disso, sob o discurso da descentralização como instrumento que possibilita maior autonomia municipal e maior proximidade entre os governantes e governados, o Estado transfere gradativamente aos conjuntos municipais atribuições para se dinamizar as áreas agrícolas e rurais. No entanto, esse processo requer que a participação, a mais ampla possível, tenha a prerrogativa de definir o que se decide, caso contrário, corre-se o risco de se reforçarem práticas autoritárias que limitam as possibilidades de escolha e, consequentemente, não contribuam para o desenvolvimento.

É necessário considerar, também, que a diversidade regional e intra-regional abarca vários mundos rurais e urbanos que constituem a totalidade social, ou seja, são influenciados e, ao mesmo tempo, produtos das escolhas econômicas mais amplas e das mudanças sociais que ocorrem em nível macro. Nesse sentido, o desenvolvimento local, pode ser uma estratégia mais adequada que o corte rural-urbano:

Desenvolvimento rural, portanto, não se restringe ao ‘rural estritamente falando’ – famílias rurais e produção agrícola - nem exclusivamente ao plano das interações sociais, também principalmente rurais – comunidades, bairros e distritos rurais, por exemplo -, mas necessariamente abarcam mudanças em diversas esferas da vida social as quais, se têm por limite mais imediato de realização o município, podem estender-se para horizontes territoriais

⁸⁶ O fato de serem rotulados como “rurais” pode ser um fator que dificulte a mobilização e atuação dos grupos sociais e instituições que não estejam ligadas ao setor agropecuário.

mais extensos, como provavelmente ocorrerá em curto prazo. Parecem assim desaparecer definitivamente o corte rural-urbano e as formas de sociabilidade, igualmente demarcadas por tal segmentação (NAVARRO, 2001, p. 97).

A estratégia adotada pelo governo federal para atuar em áreas deprimidas tem se pautado na caracterização de municípios rurais, no estímulo às articulações intermunicipais, no princípio de organização da sociedade e na visão integrada do rural-urbano, traduzindo-se na execução do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) e, mais recentemente, do Programa Territórios da Cidadania (PTC). A seguir, abordamos as suas premissas e objetivos.

2.4 O Programa Territórios da Cidadania: gestão social e descentralização de políticas

Os projetos em torno do enfoque territorial do desenvolvimento se estruturam em um contexto de disputa: por um lado, grupos demandando descentralização e a valorização da autonomia do local, com a ampliação da participação social nos processos decisórios; por outro, ações de descentralização propostas por segmentos que a vêem como mecanismo para a redução papel do Estado. Por motivos distintos, como mencionado na primeira seção, estabeleceu-se uma convergência em torno da proposta do desenvolvimento local autônomo e endógeno.

Com a desregulamentação da economia nos anos de 1980, as agências multilaterais, como, por exemplo, o Banco Mundial, passaram a recomendar o enfoque territorial como mecanismo para a promoção do desenvolvimento e da boa governança através da criação de arranjos socioprodutivos territoriais e locais. Temas como desenvolvimento local, na escala regional ou territorial, ganharam espaço nas políticas públicas⁸⁷.

As diretrizes para se promover o desenvolvimento regional, assim como as do local e do territorial, pressupõem que ele seja endógeno. Ou seja:

⁸⁷ A abordagem regional do desenvolvimento pode ser compreendida como expressão das disputas de sentido que se dão também em torno da proposta do desenvolvimento local-municipal, abarcando áreas intermediárias entre o município e o estado. De acordo com Bassan e Siedenberg (2003, p.141), a região é um subespaço do território nacional cujas singularidades se projetam espacialmente em uma totalidade espaço-temporal priorizando-se, para defini-la, as “noções naturais ou ambientais (relevo, clima, vegetação), econômicas, sociais e culturais, observando, em boa parte dos casos, o aspecto histórico que deu origem e especificidade a cada região”.

O desenvolvimento endógeno baseia-se na execução de políticas de fortalecimento e qualificação das estruturas internas, visando à realização do potencial endógeno e, conseqüentemente, dinamizando a sociedade e o desenvolvimento local, criando condições sociais e econômicas para a geração e atração de novas atividades produtivas (SOUZA FILHO, 1996 apud MORAES, 2003, p. 266).

Dessa forma, ao se potencializar os atributos desses subespaços, ocorre o crescimento econômico, cujos resultados produtivos, ao retornarem para a região, e aliados à organização social, contribuem para a sua autonomia.

O enfoque do desenvolvimento endógeno não pressupõe o isolamento ou o fechamento de um espaço, mas processos de cooperação entre as diversas forças que, atuando em escalas diferenciadas, possam gerar consensos sociais e políticos para gerar e atrair empregos e renda. A organização social e a cultura cívica constituem, assim, em fatores fundamentais para a concretização do desenvolvimento regional⁸⁸. Parte-se da premissa, assim como na discussão sobre o desenvolvimento local-municipal, de que não há um modelo de desenvolvimento que possa ser aplicado indistintamente, mas sim variáveis situacionais que configuram determinadas dinâmicas de desenvolvimento (WITMANN, 2003, p. 337).

A valoração e a ênfase no capital social como elemento diferenciador para explicar graus distintos de desenvolvimento é questionável, à medida que a participação social, por si só, não é o seu único fator indutor. É necessário considerar outras variáveis, tais como organização produtiva e as estruturas político-estatais⁸⁹.

Assim, o capital social – entendido como a disposição dos indivíduos em participar de grupos com finalidades sociais, nos termos de Putnam (2000), ainda que seja condição necessária para o desenvolvimento endógeno, não é, contudo, condição suficiente. Como ressalta Siedenberg (2003, p. 167) os aspectos que influenciam ou desencadeiam processos de desenvolvimento nem sempre são passíveis de influência e controle, pois o planejamento não implica no domínio de todas as variáveis envolvidas, havendo sempre a possibilidade do imponderável.

⁸⁸ Cf. Filho, 2002; Valentim, 2003.

⁸⁹ Pesquisa de Arretche (2000) é emblemática nesse sentido haja vista que, ao analisar o processo de descentralização de algumas políticas públicas no Brasil e a adesão de alguns estados pré-selecionados à orientação estatal, constata que não houve uma correspondência entre o nível de associativismo e a decisão dos estados em aderir aos processos induzidos. Moisés (2005) demonstrou não haver uma relação inequívoca entre confiança interpessoal – possível a partir de regras de reciprocidade estabelecidas - e confiança nas instituições políticas. Para uma síntese dos distintos enfoques sobre o capital social, C.f. Fialho (2008).

Para minimizar as conseqüências desses fatores aleatórios, além da atuação dos poderes públicos em seus diversos níveis, é necessário um diagnóstico das potencialidades regionais sem esquecer, contudo, o incentivo a formas associativas e cooperativas que se dêem no âmbito social.

É fundamental, portanto, que a noção de desenvolvimento tenha um sentido definido, o que implica em explicitar as forças que o promovem, os grupos beneficiários dos seus resultados e os mecanismos pelos quais ele se efetiva, possibilitando o estabelecimento de acordos que articulem uma representação comum de projetos de desenvolvimento local-regional. Como observa Guerra (2002, p. 370), “aquilo que parece ser específico em um projeto de desenvolvimento local é exatamente a construção coletiva de regras do jogo, onde todos se reconhecem para além das divergências face os interesses imediatos.” (GUERRA, 2002, p. 370).

Seja em termos de cultura política democrática referenciada no conceito de cidadania, como propõe, dentre outros, Oliveira (2001), ou na do capital social (PUTNAM, 2000), imprescindível é considerar a política em sentido amplo, isto é, como mediação das relações que se dão tanto no âmbito estatal como social. As distintas visões de mundo encontram-se nos espaços públicos, criando possibilidades de enfrentamento e de negociação e contribuindo para a ampliação e democratização da esfera pública. É o que o conceito de território traz ao enfoque local-regional do desenvolvimento ao realçar as ações e relações de poder nele presentes.

Um dos sentidos para o conceito de território é o de projeção espacial do poder, e que remete à idéia de influenciar ou controlar recursos e pessoas por meio da territorialidade – apropriação simbólica do espaço – a partir de uma delimitação física⁹⁰. A noção de território, assim, vincula-se a de poder e às formas jurídicas, políticas, culturais ou econômicas por meio das quais ele se efetiva. Sendo inerentemente dinâmicos, territórios podem ser criados, desaparecer ou estar superpostos, localizados em uma área contínua (territórios-zona) ou descontínua (territórios-rede)⁹¹, se

⁹⁰ Cf. Sack, 1986 apud Scheneider ; Tartuga, 2004.

⁹¹ Para Haesbert (2004), os conceitos de território-rede e território-zona são tipos-ideais. Assim, o termo redes territoriais pode ser utilizado “[...] para enfatizar o papel das redes em processos (re) territorializadores, ou seja, na construção de territórios em seu sentido de controle ou domínio material e/ou apropriação simbólica”. Relações de poder de outras escalas que não se mostram explicitamente estão, portanto, presentes. O conceito de território, no entanto, pode se traduzir em um instrumento que operacionaliza uma visão integradora que ignora a disputa de interesses entre os atores sociais e a possível manipulação de argumentos, referindo-se “a uma imagem, uma representação, que é alimentada e alimenta uma rede de relações sociais” (CARNEIRO, 2001, p. 7). De acordo com interesses em jogo e as identidades territoriais, uma mesma localidade pode congrega vários territórios.

efetivando no local-lugar, local-municipal, no regional ou global (SCHENEIDER; TARTUGA, 2004).

Nessa perspectiva, o conceito de território que fundamenta a abordagem territorial do desenvolvimento pressupõe o conjunto das relações sociais – a articulação e atuação das distintas forças sociais, as instituições existentes e as formas de organização coletiva. Intervenções no território são justificadas à medida que promoveriam o seu reordenamento⁹² visando ao desenvolvimento local-regional - vinculando o municipal e o regional - e à articulação entre o rural e o urbano e entre os diversos setores produtivos.

Desenvolvimento local-regional e abordagem territorial do desenvolvimento convergem com as propostas metodológicas e políticas adotadas e sugeridas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no início dos anos 90, para que os espaços rurais diferenciados dos diversos países que a compõem pudessem ser comparados⁹³, utilizando-se os critérios de tamanho populacional e densidade demográfica na análise da configuração territorial.

A abordagem territorial do desenvolvimento, em princípio, não prioriza um determinado segmento – por exemplo, os agricultores familiares – por entender que os espaços não se diferenciam pelo setor produtivo, mas por uma dinâmica territorial que compreende fatores diversos e combinados.

De acordo com Ferreira (2002, p. 39-40), duas vertentes principais vêm trabalhando com este referencial (ou os dois sentidos em disputa sobre o seu conteúdo hegemônico): a) o território como alvo de ações voltadas ao desenvolvimento socioeconômico e, nesse sentido, ligado a uma base espacial, enfatizando o capital social como fator relevante para a coesão social; b) o território como expressão de novas relações sociais que, projetadas espacialmente, se apropriam e usam os recursos existentes originando funcionalidades diferentes (que podem ser complementares, divergentes ou opostas).

O enfoque territorial subjacente à lógica de descentralização de políticas para o desenvolvimento endógeno e autônomo do meio rural tem por objetivos contemplar: a) a dinamização das atividades econômicas; b) a infraestrutura física; c) a gestão dos

⁹² Por ordenamento territorial entende-se a “formulação do direcionamento que se pretende dar ao conjunto de ações derivadas de políticas públicas”, projetando-se as condições aspiradas durante e após os processos de intervenção (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, mar. 2005, p. 27).

⁹³ Sobre a abordagem territorial utilizada pela OCDE, C.f. Scheneider (2005), Veiga (2002) e Abramovay (2000).

recursos naturais; d) a construção de espaços de identidade; e) novos espaços de governança (BONNEL; MALUF, 2007, p.225).

No Brasil, os municípios constituem a base para a incidência de um conjunto de ações propostas pela esfera federal e, em alguns casos, estadual, baseadas no enfoque territorial do desenvolvimento. A articulação de municípios rurais – incluindo o meio rural e urbano, através de associações, consórcios ou agências, passou a ser incentivada. Nesse sentido, duas dimensões fundamentam esta abordagem: a articulação de políticas das esferas federal, estadual e municipal, que pressupõe algum grau de descentralização administrativa e política e gestão social.

Dessa forma, grupos intermunicipais com indicadores socioeconômicos similares, localizados preferencialmente de forma contígua e que possuam alguma forma de organização sociopolítica constituem o público-alvo do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) e do Programa Territórios da Cidadania.

A constatação da existência de “vazios microrregionais” e as premissas da abordagem territorial do desenvolvimento, registradas no Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS), elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), foram incorporadas pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), cujos eixos estratégicos são: a) fortalecimento e empoderamento das redes sociais; b) gestão social e c) articulação de políticas (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, nov. 2005, p. 8).

O estímulo à união entre os municípios em torno de um projeto de desenvolvimento para “promover ações descentralizadas que valorizem os potenciais endógenos locais no processo de desenvolvimento” (ORTEGA, 2008, p. 161) foi a estratégia adotada para a efetivação de pactos territoriais. Definiu-se, com a reorganização do CNDRS, que passou a ser composto paritariamente por membros da sociedade e Estado que os recursos do Pronaf Infraestrutura e Serviços, a partir de 2004, não seriam mais destinados a municípios e sim a projetos de consórcios intermunicipais ou territórios⁹⁴.

Para tanto, uma visão operacional de território foi adotada pela SDT:

⁹⁴ Conforme a Resolução n. 37 de 16/2/2004. Além do Ministério do Desenvolvimento Agrário, também o Ministério da Integração Nacional, do Desenvolvimento Social e do Meio Ambiente têm políticas baseadas na abordagem territorial. Como o foco desta pesquisa consiste na análise do processo de constituição do Território Integração Norte Pioneiro como produto do programa Territórios da Cidadania, apenas a política do MDA é abrangida.

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 (SDT, 2005, p.7-8).

Os territórios abrangem, portanto, quatro dimensões: econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental.

Os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável, resultado do diálogo estabelecido pelas distintas forças sociais e políticas presentes nos territórios, foram considerados essenciais para a execução de uma estratégia voltada à promoção do desenvolvimento econômico, social e político nos cerca de 4.500 municípios brasileiros rurais que, desde que atuantes cooperativamente em torno de um projeto comum, constituem o público-alvo do programa.

A SDT/MDA (mar.2005) argumentou que a adoção da abordagem territorial permitiria abranger um conjunto populacional ampliado, já que o rural e o urbano não constituem mundos distintos, superando o enfoque em setores ou segmentos da sociedade. Assim, o diagnóstico sobre a insuficiência de políticas públicas direcionadas ao interior brasileiro, o aumento da pobreza na década de 90 e a persistência de desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas resultou na decisão governamental de formular uma proposta articuladora das políticas nacionais com as locais e do rural e do urbano.

O desenvolvimento endógeno dos territórios, “partindo da ampliação da capacidade de mobilização, organização, diagnóstico, planejamento e autogestão das populações locais [tendo a] agricultura familiar como fomentadora e asseguradora do desenvolvimento rural sustentável” (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, mar.2005, p. 11-12), é um dos objetivos a ser alcançado.

A regionalização desta política, definida para atender à diversidade e heterogeneidades brasileiras devem, contudo, ser territorializadas, ou seja, contextualizadas a apropriadas pelos participantes do território.

Os vários documentos disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário ressaltam a importância da gestão social. Esta, para ocorrer, pressupõe descentralização, participação e controle sociais e a “construção de institucionalidades

que representem espaços de compartilhamento do poder e das responsabilidades” (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, nov.2005b, p. 11). Participar da gestão, para a SDT/MDA, significa contribuir para o processo de decisão nas questões do desenvolvimento, o que pressupõe escolhas a ser feitas.

O poder de decisão, portanto, deve ser compartilhado entre Estado e sociedade. A criação de novos arranjos institucionais, como os colegiados ou conselhos territoriais, assume uma dimensão fundamental para promover o desenvolvimento, já que “a gestão social é a ação de gerir assuntos públicos” (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, março 2006, p.7).

Os territórios contemplados pelo Pronat são aqueles qualificados como rurais, o que significa que além de se inserirem no campo da conceituação anterior têm o predomínio de elementos rurais:

Ambiente natural pouco modificado e/ou parcialmente convertido a atividades agro-silvo-pastoris; baixa densidade demográfica população pequena; base na economia primária e seus encadeamentos secundários e terciários; hábitos culturais e tradições típicas do universo rural (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, mar.2005, p. 28)

Incluindo os espaços urbanizados, constituídos por pequenas e médias cidades, esses territórios rurais estão localizados em microrregiões rurais - que são aquelas que “apresentam densidade demográfica menor do que 80 habitantes por km² e população média por município até 50.000 habitantes”. Essas microrregiões são ordenadas conforme se concentre o público prioritário do MDA, constituído por agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária e agricultores beneficiários do reordenamento agrário (Ibid, idem).

Os documentos produzidos pelo MDA enfatizam a necessidade de articulação entre os meios rural e urbano, superando-se os enfoques setoriais, porém, a integração de políticas e a formação de capital social, com participação e controles sociais na formulação e execução das ações decididas no âmbito territorial se baseiam no apoio a áreas e segmentos sociais onde predominam as atividades primárias.

Essas orientações foram transpostas quando da elaboração e execução do Programa Territórios da Cidadania (PTC), expressando-se uma associação entre rural, agrícola e pobreza, já que para a inclusão dos territórios no PTC é necessário o seu reconhecimento prévio, no MDA, como território rural.

Os critérios para se definir o reconhecimento oficial do território e sua seleção para o Programa são: a) menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); b) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; c) áreas com expressiva participação de assentamentos da reforma agrária, agricultores familiares, famílias de pescadores, quilombolas, terras indígenas e beneficiários do programa Bolsa Família; d) maior organização social; e) ao menos um território por estado da federação (BRASIL, 2008, p.2-3). No primeiro ano do programa (2008), 60 territórios foram selecionados.

Como política de governo, e não de um ministério específico, as ações do Programa Territórios da Cidadania envolvem 19 ministérios⁹⁵, tais como as Secretarias Especiais de Políticas para Mulheres, de Aquicultura e Pesca, Promoção da Igualdade Racial, assim como Bancos do Brasil, da Amazônia, do Nordeste, Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a Caixa Econômica Federal, e estão articuladas em 3 eixos: a) apoio às atividades produtivas; b) cidadania e acesso a direitos; c) qualificação da infra-estrutura. (Ibid., idem)

O programa é complexo não apenas pelos seus propósitos - promover o desenvolvimento nas dimensões econômica, sociocultural, ambiental e político-institucional -, mas porque reforça as relações federativas ao combinar ações da União, dos governos estaduais e municipais.

Cada órgão do governo federal propõe um conjunto de ações para o território. Quando o programa é divulgado nas comunidades, reuniões entre a sociedade e representantes dos três níveis de governo são efetuadas para definir o plano de desenvolvimento, que podem incluir também ações conjuntas com os governos estaduais e municipais. Definido o plano de intervenção, a execução e o controle das obras podem ser feitas por meio de um portal na internet, garantindo a “participação” e a transparência das ações (BRASIL, 2009).

Alguns estudos têm priorizado, analiticamente, o recorte setorial do Programa Territórios da Cidadania, seja pelo seu “apoio prioritário ao segmento da agricultura familiar” (SABOURIN, 2007, p. 717), seja porque as regiões interioranas podem ser caracterizadas como rurais a partir de certos atributos. Outros estudos voltados aos espaços rurais, embora reconheçam o seu caráter não estritamente agrícola, priorizam a constituição dos Conselhos e Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR), principalmente em relação à participação efetiva de representantes dos agricultores

⁹⁵ O PTC conta com a participação de 22 ministérios a partir de 2009 (BRASIL, 2009).

familiares e as possibilidades de uma economia de proximidade (ABRAMOVAY, 2003).

O enfoque por nós adotado ressalta:

a) Os territórios podem ser compreendidos como grupos de municípios que cooperam entre si. As relações entre as esferas federal e estadual se fortalecem através da execução do Programa Territórios da Cidadania, pois ambas propõem ações convergentes para dinamizar os municípios mais pobres – municípios rurais. A atuação conjunta do governo federal e estadual objetiva a formalização dos laços intermunicipais de modo que, na implementação de suas ações, estas sejam planejadas para incidirem em uma área ampliada, quando comparada a ações localizadas municipalmente, possibilitando a eficácia, eficiência e efetividade da política pública.

b) Ainda que uma das premissas da abordagem territorial do desenvolvimento seja a caracterização de um espaço rural multissetorial que inclui áreas urbanas, o Programa Territórios da Cidadania centraliza suas ações no financiamento de projetos do setor primário e na oferta de serviços aos domiciliados no meio rural;

c) Existem projetos territoriais distintos e em disputa. A escassez de recursos para investimentos, as dificuldades para o associativismo de amplos segmentos sociais e práticas tradicionais de autoritarismo social e estatal se manifestam no território porque estão disseminadas na esfera social e estatal. Participação e gestão social não se efetivam por decreto.

A análise desses aspectos é realizada no último capítulo. No que se segue, algumas dessas questões são abordadas em relação ao perfil do estado do Paraná e do Território Integração Norte Pioneiro, constituído por 29 municípios e cuja caracterização é feita a seguir.

CAPÍTULO 3 O ESTADO DO PARANÁ E O TERRITÓRIO NORTE PIONEIRO: CARACTERIZAÇÃO

3.1 Introdução

O estado do Paraná completou o processo de ocupação de seu território na década de 1960 e, atualmente, nos seus aspectos sociais e econômicos, detém uma boa posição em relação aos demais estados brasileiros. No entanto, mesmo com um parque produtivo industrial moderno, universidades reconhecidas nacionalmente e uma agricultura pujante, as desigualdades socioeconômicas preexistentes foram reforçadas em decorrência de seu processo de modernização.

Recentemente, os órgãos de planejamento do estado têm elaborado políticas que visam à minimização das discrepâncias inter e intrarregionais, adotando um enfoque territorial para as políticas de desenvolvimento local-regional. A delimitação de uma área que compreende a região central e seu entorno permitiu ao governo do estado defini-la como alvo prioritário para suas ações, visando estimular projetos de geração de emprego e renda e outras ações que possibilitem a melhoria dos seus indicadores socioeconômicos.

O espaço privilegiado para a intervenção estatal é o “centro expandido”, constituído por oito territórios, dois deles contemplados simultaneamente pelo programa federal Territórios da Cidadania – o Território Vale do Ribeira e o Norte Pioneiro Paranaense –, indicando uma convergência nas ações estatais - federais e estaduais.

Os objetivos deste capítulo são caracterizar o Paraná a partir de seus aspectos colonizadores diferenciados, situar a mesorregião Norte Pioneiro no contexto paranaense, analisando alguns indicadores que a especifiquem, bem como trabalhar com seus dados socioeconômicos específicos em nível territorial, para avaliar a sua adequação aos critérios estabelecidos pelo Programa Territórios da Cidadania.

3.2 A constituição do estado do Paraná e a ocupação de seu território

A história do estado do Paraná está ligada a do estado de São Paulo desde o período colonial. A Comarca de Curitiba e Paranaguá, com sede em Curitiba a partir do

século XIX, vinculava-se à Capitania de São Paulo já no século anterior, e não foram poucas as tentativas junto à Corte para a sua emancipação⁹⁶.

As modificações decorrentes da proibição do tráfico negreiro, em 1850, com a Lei Eusébio de Queirós, e a promulgação da Lei de Terras neste mesmo ano, tendo como contexto uma sociedade urbana que se desenvolve a partir da economia mercantil⁹⁷, foram os fatores, segundo Nadalin (2001, p. 71), que deram as condições para a criação da Província do Paraná.

Em 1843 um projeto de lei foi enviado à Câmara dos Deputados, apoiado pelo presidente da província de São Paulo, Barão de Monte Alegre, para a elevação da Comarca de Curitiba e Paranaguá à categoria de província. Os debates em torno da proposta, no entanto, estenderam-se por dez anos, aprovando-se o projeto apenas em dois de agosto de 1853⁹⁸. A Província foi instalada em 19 de dezembro do mesmo ano, estendendo-se seu território até o Rio Grande do Sul, às margens do Rio Uruguai, mas com pequena expressão econômica e política durante a época imperial (WACHOWICZ, 2001; PADIS, 1970).

No decorrer do século XIX, iniciativas para ocupar os sertões e estimular a integração territorial ocorreram no Paraná. A preocupação em povoar o território não era apenas da província, mas da metrópole em relação à colônia, já que o crescimento da economia brasileira dependia da utilização da terra por meio da incorporação de mão-de-obra, formada predominantemente por escravos e por agricultores do setor de subsistência, inviabilizando-se essa alternativa para fins de ocupação do território brasileiro⁹⁹.

A questão do povoamento, ainda que não exclusiva do Paraná, era relevante para a província e adquiriu maior importância após a sua emancipação política. A autonomia,

⁹⁶ Há registros de tentativas de emancipação por parte da Comarca nos anos de 1811 e 1821. Sobre os primórdios da ocupação do território paranaense, com a configuração das capitânicas e primeiros donatários. C.f Wachowicz (2001) e Padis (1970).

⁹⁷ A economia do criatório na região de Campos Gerais, Guarapuava e Palmas, e a importância econômica da erva-mate, também foram essenciais para a criação da Província (WACHOWICZ, 2001, p. 281).

⁹⁸ A Lei nº 704 criou a província do Paraná e foi sancionada pelo Imperador D. Pedro II, em 29 de agosto de 1853 (WACHOWICZ, 2001, p. 120).

⁹⁹ Furtado (1984) observa que, além da dispersão do setor de subsistência, baseado na pecuária e, principalmente, na “roça” – que implicava na produção, por meio de técnicas agrícolas rudimentares, de alimentos para o autoconsumo –, o agricultor estava vinculado ao grande proprietário de terras, prestando pequenos serviços em troca de alguma remuneração. Era interessante para a classe de proprietários manter uma reserva de mão-de-obra disponível para as suas necessidades, e sua cooperação para recrutar os trabalhadores do setor de subsistência para a extensão da colonização do território brasileiro dificilmente se daria, haja vista que “era todo um estilo de vida, de organização social e de estruturação do poder político que entrava em jogo” (FURTADO, 1984, p. 121).

para se concretizar, dependia de uma efetiva ocupação territorial, o que só seria possível por meio da expansão demográfica. Tratava-se, além disso, de buscar racionalizar a produção por meio do trabalho livre, já que restrições ao tráfico negreiro já estavam vigentes, como mencionado, desde 1850, possibilitando o “branqueamento” da população (NADALIN, 2001; WACHOWICZ, 2001; PADIS, 1970).

Durante o decorrer do século XIX, diversas iniciativas foram empreendidas para ocupar o território brasileiro e, mais especificamente, o paranaense. Se até a emancipação política do Paraná, em 1853, existiam apenas três colônias¹⁰⁰, a partir de 1850, e principalmente a partir de 1870, ocorreu uma proliferação de iniciativas de colonização por meio da atração de imigrantes visando o desenvolvimento de uma agricultura de abastecimento. Poloneses, alemães, italianos e trabalhadores de outras nacionalidades ocuparam, inicialmente, a região de Curitiba, posteriormente estendendo a sua presença para a região dos Campos Gerais e litoral¹⁰¹.

Estima-se que, entre os anos de 1829 e 1911, cerca 83.012 colonos estrangeiros estabeleceram-se no Paraná, e supõe-se “que mais de cem mil imigrantes – talvez cerca de 116.000 – instalaram-se nesta região até 1934” (NADALIM, 2001, p.79). O autor incluiu nesse cálculo os estrangeiros que, por motivos diversos¹⁰², após permanecerem por algum tempo em Santa Catarina e Rio Grande do Sul, iniciaram nova jornada em direção ao sudoeste e oeste paranaense, constituindo um processo de “remigração”.

Dessa forma, optou-se por uma estrutura produtiva baseada na pequena propriedade, viabilizando o abastecimento das áreas urbanas e rurais ao combater, por meio da policultura, o alto custo de vida decorrente do aumento do preço dos alimentos.

¹⁰⁰ Durante o governo imperial, diversas colônias foram criadas no Brasil baseadas na crença da superioridade do trabalhador europeu. Amplamente subsidiadas pelo governo, após um período eram deixadas à própria sorte e geralmente acabavam por se identificar com o setor de subsistência (FURTADO, 1984, p.124-125). No Paraná, a primeira colônia agrícola foi a de Assungui, criada em 1859, no Vale do Ribeira – onde atualmente encontra-se o município de Cerro Azul, dentre outros. Ela não prosperou (WACHOWICZ, 2001).

¹⁰¹ A partir de 1870, o governo imperial responsabilizou-se pelos gastos de transporte dos trabalhadores imigrantes que trabalhariam na lavoura cafeeira, e o fazendeiro seria responsável pela disponibilização da terra para seu autoconsumo e pelos gastos de sua instalação. É importante ressaltar, contudo, que a economia cafeeira não era o único setor econômico relevante do século XIX. A economia do açúcar e do algodão, em parte do nordeste brasileiro, e o setor de subsistência, no sul, foram igualmente importantes para o crescimento econômico do período. No caso do Paraná, houve uma combinação da economia de subsistência e da produção de erva-mate para exportação (FURTADO, 1984, p.143-144).

¹⁰² Questões como o esgotamento do solo (por características próprias e/ou pela utilização de técnicas de cultivo inapropriadas), os limites da pequena propriedade (impedindo que os descendentes pudessem distribuí-la de modo a contemplar adequadamente suas necessidades) e a valorização no preço das terras constituem alguns dos motivos desse novo deslocamento, que se intensificará, contudo, na década de 1950. Para a análise da situação da ocupação no Rio Grande do Sul, nos espaços rural e urbano, e a necessidade de migração, C.f. Padis (1970).

Analisando-se o processo de ocupação do território paranaense, três áreas histórico-culturais¹⁰³ podem ser caracterizadas, conforme suas frentes de colonização: a) Paraná tradicional; b) sudoeste e oeste paranaense; c) norte do Paraná (WACHOWICZ, 2001; CAMOLEZI; COSTA, 2009)

O Paraná tradicional compreendeu o litoral, Curitiba e a região dos Campos Gerais até Guarapuava, no centro-sul do estado, com forte influência dos paulistas e riograndenses, em virtude das tropas que faziam o trajeto Sorocaba-Viamão, o que possibilitou desenvolvimento de uma produção pecuária na região dos Campos Gerais¹⁰⁴. O litoral foi a primeira área a ser ocupada de forma sistemática, em meados do século XVII, com a descoberta de ouro na região de Paranaguá estendendo-se em direção a Curitiba. Como as minas auríferas não eram muito produtivas, não se processando extrações significativas, e com a identificação do potencial minerador em Minas Gerais, ocorreu um declínio populacional e econômico dessa área (WACHOWICZ, 2001, p.74).

A região dos Campos Gerais passou a ser ocupada no século XVIII. Fazia parte da rota dos tropeiros que conduziam gado e muares do sul do Brasil para São Paulo e Minas Gerais. Em virtude da qualidade do clima e de suas terras, adequadas para as atividades pecuárias – criação e invernagem do gado –, muitos ali se estabeleceram. Também se caracterizou esta área pela extração da erva-mate, exploração da madeira (pinho) e cultivo de lavouras de subsistência. No século XIX, a ocupação expandiu-se para Guarapuava e Palmas.

Até meados do século XIX, antes da chegada das correntes imigratórias de várias nacionalidades, na região predominava a vida das fazendas, baseada no tripé formado por portugueses, índios e negros. Era dessa região que emanava o poder político oligárquico até a proclamação da República, em 1889, “tendo por base o latifúndio e a estrutura patriarcal das principais famílias criadoras de gado” (WACHOWICZ, 2001, p. 281).

A ocupação do sudoeste e oeste paranaense formou-se a partir do deslocamento de frentes populacionais oriundas do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, no Brasil,

¹⁰³ A essas três áreas histórico-culturais correspondem subsistemas econômicos que se constituíram de acordo com ciclos econômicos distintos. C.f. Padis (1970).

¹⁰⁴ O caminho entre Viamão (RS) e Sorocaba (SP) passava por várias cidades dos estados de Santa Catarina e Paraná. A região dos Campos Gerais, geograficamente caracterizada como “segundo planalto”, é uma área que compreende diversos municípios, dentre os quais Ponta Grossa, Castro, Jaguariaíva, Tibagi, dentre outros.

e de áreas fronteiriças com a Argentina, constituindo, no sudoeste, municípios como Francisco Beltrão, Medianeira, Marechal Cândido Rondon, entre outros.

A disputa territorial internacional entre Brasil e a Argentina e, posteriormente, os problemas de fronteiras entre os estados de Paraná e de Santa Catarina, envolvendo parte do oeste e do sudoeste paranaenses, além de trazerem conflitos relativos à posse da terra, caracterizaram a região como palco de disputas entre distintos interesses.

Em meados do século XIX, iniciaram-se as negociações entre Brasil e Argentina para a definição das fronteiras, estando em questão o território compreendido entre os rios Iguaçu e Uruguai. No final deste século, em 1895, a decisão sobre a área contestada – a Questão de Palmas – foi favorável ao Brasil.

Já as disputas com o estado de Santa Catarina foram solucionadas definitivamente apenas em 1916, o Paraná permanecendo com o sudoeste – Palmas e Clevelândia –, e Santa Catarina com o que é, atualmente, o oeste de seu território. É também neste ano que as fronteiras do estado do Paraná são definitivamente estabelecidas (PADIS, 1970).

O sudoeste paranaense caracteriza-se por ser a região do estado onde ocorreram os mais densos conflitos pela posse da terra. Habitada predominantemente por caboclos e “semi-abandonada pelas autoridades paranaenses”, (WACHOWICZ, 2001, p. 197) no início do século XX¹⁰⁵, com a construção da ferrovia que ligaria São Paulo ao Rio Grande, e do ramal Ponta Grossa-Guarapuava pela empresa norte-americana *Brazil Railway Company*, as terras locais foram tituladas pelo governo do estado aos norte-americanos, que tentaram expulsar, pela força policial, a população ali residente.

Em meio às disputas territoriais entre Santa Catarina e Paraná pelo controle da área, os habitantes do Contestado, liderados pelo monge¹⁰⁶ José Maria de Agostinho, resistiram à expulsão. Foram 13 expedições oficiais para que, finalmente, em 1915, através de uma expedição do governo federal, os rebeldes fossem derrotados.

O movimento do Contestado consistiu em luta pela posse da terra. Posteriormente, na região sudoeste do Paraná, foi estabelecida a Colônia Nacional General Ozório, criada em 1943 pelo governo federal, com o objetivo de atrair a mão-de-obra excedente do Rio Grande do Sul. Disputas do estado do Paraná com a União

¹⁰⁵ Na realidade, desde as últimas décadas do século XIX que foram concedidas grandes áreas de terras devolutas nacionais a companhias colonizadoras para estimular o povoamento nas margens das estradas de ferro que deveriam ser construídas (NADALIN, 2001, p. 84)

¹⁰⁶ De acordo com Wachowicz (2001, p. 199), os monges tinham um estilo de vida frugal, vivendo na floresta e fazendo pregações.

sobre o controle da terra, bem como arestas político-partidárias e interesses econômicos envolvidos, não foram obstáculos para a grande afluência de colonos dispostos a ocupar a terra.

Tentativas de vender e cobrar as terras a qualquer custo, mesmo diante de impasses jurídicos e da resistência dos novos habitantes em pagá-las, levaram novamente a violência à região: milícias armadas foram contratadas pelas companhias colonizadoras para expulsar os habitantes à força. Em meados da década de 1950, os colonos, também armados, adotaram uma política de enfrentamento. Estabelecido o conflito, foi necessária a intervenção do governo federal pela via política, isto é, a promulgação de um ultimato, segundo o qual, se as companhias colonizadoras não fossem fechadas, o Exército ocuparia a área. A solução para o problema da posse da terra só foi definida, no entanto, com a criação do Grupo Executivo de Terras para o Sudoeste do Paraná, que reconheceu os limites dos antigos posseiros, durante a presidência de João Goulart, na década de 1960¹⁰⁷ (WACHOWICZ, 2001).

Já o oeste paranaense, por sua localização e em virtude das dificuldades de ligação terrestre com outros centros brasileiros mais desenvolvidos, foi influenciado principalmente pela Argentina e pelo Paraguai. Em 1889, dos 324 habitantes, apenas 9 eram brasileiros, e a maioria de argentinos e paraguaios (WACHOWICZ, 2001, p. 232). Os interesses estrangeiros visavam à exploração da erva-mate e posteriormente da madeira, criando as condições para que, na região, a língua falada fosse o espanhol e o dinheiro circulante, o peso argentino. Foi apenas após a revolução de 1930 que medidas nacionalistas foram adotadas para reverter a situação.

No sudoeste e oeste paranaenses, entre 1900 e 1920, a população passou de 3.000 habitantes para 6.000 habitantes, constituída predominantemente por peões das fazendas de Palmas e Clevelândia, assim como da região de Guarapuava e Campos Gerais, que buscavam terras para a subsistência. Também foragidos da justiça, posseiros refugiados da região do Contestado e argentinos e paraguaios buscando a erva-mate ocuparam esse espaço (WACHOWICZ, 1985, p. 68-69, apud NADALIN, 2001, p. 84).

A ausência de estradas e de comunicações com centros maiores, assim como a falta de infraestrutura, dificultaram a ocupação dessa região. Apenas em 1930, com o início da construção de uma estrada ligando a área a outras regiões do estado, que este

¹⁰⁷ Os conflitos estenderam-se nas décadas seguintes, seja pelo processo de modernização na agricultura paranaense, principalmente a partir da década de 1970, que provocou um movimento em direção à concentração de terras, seja pela construção de barragens para as usinas hidrelétricas, no final desta década e início dos anos de 1980 (SERRA, 2001).

quadro começa a se modificar. Foi, contudo, a partir da década de 1950 que a frente sulista¹⁰⁸ – migrantes oriundos de Santa Catarina e Rio Grande do Sul – afluem de forma expressiva para a região. A implantação de um sistema viário promoveu a criação de vários núcleos e o seu dinamismo (WACHOWICZ, 2001, p. 284).

Em se tratando do norte do Paraná, a sua ocupação iniciou-se em meados do século XIX, durante a época imperial, na área compreendida entre os rios Itararé, Paranapanema e Tibagi, com o objetivo de estabelecer uma ligação com o Mato Grosso.

Iniciativa importante foi a de João da Silva Machado, Barão de Antonina, que buscava viabilizar uma ligação entre as províncias do Paraná com a do Mato Grosso. Estudos indicaram um caminho fluvial por meio dos rios Tibagi e Paranapanema. Para que existissem pontos de apoios para a navegação, fundou-se, às margens do rio Tibagi, na década de 1850, a colônia agro-militar de Jataí – atualmente Jataizinho, emancipada em 1896 e primeiro núcleo colonizador oficial do norte do Paraná¹⁰⁹. (WACHOWICZ, 2001; WACHOWICZ, 1987)

Do lado oposto, também por iniciativa do Barão de Antonina e nesta mesma época, índios cauá, aliados do governo imperial na defesa das fronteiras com o Paraguai, foram trazidos do Mato Grosso para serem aldeados com o objetivo de afastar “o perigo imediato de ataques indígenas” (WACHOWICZ, 1987, p. 20).

Por volta da década de 1860, índios Kaingang, fugindo da fome e de conflitos – em Guarapuava e no sudoeste paranaense, respectivamente –, apareceram na região. O governo definiu que seu aldeamento se desse na Fazenda São Jerônimo, de propriedade do Barão de Antonina, que a cedeu ao Império. Assim, dois agrupamentos indígenas instalaram-se na região no século XIX, os cauá, no aldeamento São Pedro de Alcântara, e os Kaingang, em São Jerônimo¹¹⁰ (WACHOWICZ, 1987).

¹⁰⁸ Desde 1930 já existiam gaúchos nesse espaço, mas não em quantidade significativa. Padis (1970) acrescenta o fluxo de migrantes do norte paranaense em direção ao sudoeste como importante fator para a sua transformação, mas com menor influência que o dos sulistas.

¹⁰⁹ Na colônia agro-militar, os primeiros colonos eram oriundos principalmente de São Paulo: em 1857, das 108 pessoas, 75 haviam sido recrutadas neste estado (WACHOWICZ, 1987, p.28), situação que se inverte, em favor dos paranaenses, no final do século XIX. Dificuldades de comunicação, a ausência de uma política de loteamento das terras devolutas que compunham a área, e problemas de corrupção, levaram à sua decadência, acentuadas no século XX com a criação de Londrina.

¹¹⁰ As terras abrangidas pelo aldeamento São Jerônimo, criado oficialmente em junho de 1859, foram alvo de disputas por posseiros (rurais e urbanos) e grileiros. A pressão exercida junto ao governo estadual, já no período republicano, criou o município de São Jerônimo em 1920, mesmo tal situação não podendo ocorrer em terras indígenas. Interesses concorrentes envolvendo o governo do Paraná, o Serviço de Proteção ao Índio (SPI) e a União foram solucionadas por meio do Decreto Lei nº 7.692, de 30/06/1945, o qual determinou que uma parte das terras compreendidas pela Fazenda São Jerônimo – por volta de 86% do território – seria cedida gratuitamente ao governo do Paraná, restando aos índios 14% da área original (WACHOWICZ, 1987, p.63)

O rio Itararé, na divisa entre São Paulo e Paraná, era passagem das tropas que faziam o caminho de Minas Gerais ao Rio Grande do Sul. Muitos latifundiários mineiros eram também tropeiros que adquiriam gado e muares no Rio Grande do Sul para revendê-los em outras praças, passando pela divisa entre as então províncias. Como uma das formas de se obter propriedade naquela época era “posseando” as terras devolutas, ou seja, ocupando-as e depois regularizando a sua titulação, muitos mineiros e paulistas interessaram-se pela fertilidade do solo. Após a posse da terra, requeriam à Coroa a concessão da sesmária, o que levou à colonização desse espaço.

Inicialmente às margens do rio Itararé, e posteriormente nos vales dos rios Cinza e Laranjinha, foram fundados São José da Boa Vista (1867), Siqueira Campos (antiga Colônia Mineira, em 1862), Santana do Itararé – criada pelo governo para evitar a evasão de impostos decorrente do contrabando de mercadorias – e Tomazina (1865), com significativa presença mineira. Produzia-se algodão, arroz, feijão e fumo, caracterizando uma economia de subsistência.

Com o contínuo fluxo de paulistas e mineiros ao norte pioneiro, foram ocupados os territórios que atualmente correspondem a Ribeirão Claro e Carlópolis. Já às margens do rio Paranapanema, formou-se Jacarezinho, ocupado inicialmente por uma família mineira e, um pouco mais ao sul, Santo Antonio da Platina, já no final do século XIX, também colonizado por mineiros. Segundo Wachowicz (1987), nestas cidades prevaleceram os paulistas¹¹¹ e, em algumas delas, como Ribeirão Claro e Jacarezinho, já havia uma pequena produção de café. É importante ressaltar, no entanto, que a colonização inicial desta parcela do norte pioneiro não ocorreu em função do cultivo do café – produto cuja cultura se iniciou apenas nos últimos anos do século XIX –, mas como caminho dos tropeiros que voltavam do Rio Grande do Sul (WACHOWICZ, 2001, p.282; IPARDES, 2004a, p.69).

Esses núcleos mais antigos constituirão o “norte pioneiro”, em virtude de sua ocupação mais remota.

No início do século XX, a crescente urbanização do estado de São Paulo e a expansão da Estrada de Ferro Sorocabana contribuíram para que a suinocultura passasse a ser a atividade econômica mais relevante em toda essa região, utilizando-se o sistema

¹¹¹ O autor realizou levantamentos dos registros de casamentos dos cartórios de todos os municípios que estavam constituídos até 1950, analisando a procedência dos cônjuges. Porém, em alguns, os registros estavam incompletos neste item, dificultando um resultado exato.

de safra¹¹². Abatiá, Jundiaí do Sul e Ribeirão do Pinhal, Curiúva, eram grandes produtores, e Santo Antonio da Platina uma importante praça para a comercialização do produto, atraindo a instalação de frigoríficos paulistas nas primeiras décadas deste século (WACHOWICZ, 1987; WACHOWICZ, 2001).

Com a abertura da estrada do Cerne, que ligou São Jerônimo e Curiúva, no norte pioneiro paranaense¹¹³, a Jaguariaíva, o sistema de safra entrou em decadência, pois os porcos passaram a ser transportados por caminhões¹¹⁴. Ao mesmo tempo, a influência paulista incentivava a expansão da cafeicultura para as terras do norte paranaense.

Esta influência pode ser explicada em decorrência do sistema de transportes: era mais fácil transportar produtos e pessoas por meio da Estrada de Ferro Sorocabana do que chegar a Curitiba, capital do estado. Ainda que desde a época imperial se formulassem propostas para viabilizar a integração do norte pioneiro com o litoral e capital paranaenses, foi apenas por volta de 1930 que elas se viabilizaram de fato:

Enquanto isso, a Sorocabana chegava a Ourinhos [em 1908] e passava estimular o crescimento da produção agro-pastoril no Norte Pioneiro. Canalizava praticamente toda a produção da região ao mercado paulista e ao porto de Santos (WACHOWICZ, 1987, p. 107).

A estrada de ferro Sorocabana estimulou a produção de café na região que, por seu intermédio, poderia ser escoada para São Paulo. Além disso, por volta de 1920, foi instalada em Jacarezinho uma ponte ligando o município ao estado de São Paulo, sobre o rio Paranapanema, sendo a sua construção conduzida e financiada pelos dois governos estaduais, com recursos também de fazendeiros da região¹¹⁵.

Em 1912, o governo do estado do Paraná iniciou a construção de uma ferrovia que ligava Jaguariaíva (município localizado no percurso da Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande) a Jacarezinho e, deste local, iniciou a estruturação de um ramal ferroviário até a Sorocabana, em Ourinhos. Os ramais ferroviários estimularam o desenvolvimento de outros núcleos na região, como Wenceslau Braz e Siqueira Campos, atendidos pela estrada em 1919 e, em 1924, alcançando Joaquim Távora. A

¹¹² Após a mata derrubada, plantava-se milho. Os sertões eram percorridos para a aquisição de porcos, que eram soltos no milharal para engordarem e, posteriormente, comercializados em mercados do próprio Paraná ou no interior de São Paulo.

¹¹³ Atualmente corresponde a uma porção da PR-090, unindo a região metropolitana de Curitiba ao Norte Central, passando por alguns municípios da região do Norte Pioneiro.

¹¹⁴ O grupo paulista Matarazo instalou um frigorífico em Jaguariaíva, que começou a operar em 1924. Com a peste suína na década de 1940, a criação de porcos decaiu. O cultivo do café também fazia parte dos interesses do Conde Francisco Matarazzo na região, que possuía fazenda na região de Cornélio Procopio.

¹¹⁵ C.f. <http://robertobondarik.blogspot.com>. A chegada do telégrafo, também estimulou o fortalecimento das ligações comerciais do norte pioneiro com os paulistas (WACHOWICZ, 1987, p. 109).

lenta construção fez com que, em Jacarezinho, os trilhos chegassem apenas em 1930, sendo a ferrovia apelidada, pela população, de “ramal dos desmaios”¹¹⁶. Após a sua conclusão, o caminho paulista continuou a ser preferido em virtude de suas tarifas ferroviárias mais baixas (WACHOWICZ, 1987, p. 112).

A integração territorial com o estado de São Paulo, a alta produtividade do solo em Jacarezinho e a iniciativa de latifundiários paulistas no início do século XX em plantar café, criaram as condições para a expansão do cultivo do café em larga escala em outros núcleos da região em direção a Ribeirão Claro e onde é hoje Cambará, a oeste de Jacarezinho.

Ressalte-se que a produção continuava sendo escoada predominantemente para São Paulo. As dificuldades de transporte e de comunicação do norte paranaense com o restante do estado, presentes desde o século XIX, persistiram nas primeiras décadas do século XX. A identificação do “perigo paulista”, por parte dos paranaenses, culminou em uma preocupação cada vez maior com a necessidade de se “paranizar” o norte, isolado que estava do restante do estado. Contribuiu para reforçar essa visão a concessão de exploração, para um grupo paulista, da Ferrovia São Paulo-Paraná, durante 70 anos – que, em conexão com a Sorocabana, em Ourinhos, deveria passar por Cambará e Jataizinho até alcançar Guaíra, fronteira com o Paraguai e Mato Grosso (WACHOWICZ, 1987, p. 124).

A construção da ferrovia redefiniu o processo de ocupação do norte pioneiro e possibilitou a ocupação para oeste de Cambará, região de Londrina. Em 1924 o primeiro trecho, entre Ourinhos e Leoflora, foi inaugurado e, no ano seguinte, os trilhos alcançaram Cambará. A falta de recursos para a sua conclusão, combinada com a vinda de uma missão inglesa ao Brasil para auxiliar o governo federal na gestão fiscal – Missão Montagu –, contribuiu para que os ingleses se interessassem pela região do norte paranaense em virtude da alta produtividade do solo¹¹⁷.

A Companhia Terras Norte do Paraná, de capital inglês, adquiriu várias extensões nesta porção do estado para fins de loteamento e posterior colonização,

¹¹⁶ Para Wachowicz (1987), um dos obstáculos para a falta de celeridade na construção foi a decisão do governo federal em construir um sub-ramal, partindo de Wenceslau Braz, para alcançar Tomazina, Ibaiti, Pinhalão e Japira, região produtora de carvão.

¹¹⁷ Na realidade, os investimentos na região e a aquisição de algumas glebas por Lord Simon Lovat deram-se em virtude do interesse na produção e beneficiamento de algodão para suprir as necessidades das indústrias têxteis inglesas. Para tanto, foi criada a *Brazil Plantations Syndicate Ltda*. O empreendimento fracassou e, para cobrir os prejuízos, elaborou-se um projeto imobiliário para as terras anteriormente adquiridas. Uma nova empresa, a *Paraná Plantation Ltda* foi criada, e a subsidiária no Brasil denominada Companhia Terras Norte do Paraná (PADIS, 1970, p. 125).

comprometendo-se o governo paranaense a executar os trechos que faltavam para a consecução da ferrovia. Em 1930, os trilhos alcançaram os núcleos que atualmente são os municípios de Andirá, Bandeirantes, Santa Mariana e Cornélio Procopio, todos com expressiva presença de paulistas (WACHOWICZ, 2001, p. 264). Uraí e Assaí¹¹⁸, localizadas proximamente a estas cidades, criadas por meio de companhias colonizadoras japonesas, também surgem nesta década.

Londrina surgiu no início da década de 1930, sede do núcleo inicial da Companhia de Terras Norte do Paraná. Esta vendeu os lotes para compradores nacionais – paulistas, mineiros, nordestinos, paranaenses – e estrangeiros – italianos, portugueses, alemães etc., constituindo uma estrutura fundiária de pequenas e médias propriedades, com lotes entre 3 e 15 alqueires e condições de pagamento facilitadas (PADIS, 1970, p. 151).

Posteriormente, a região atraiu grandes correntes migratórias que ali se estabeleceram. Assim, no que concerne ao “norte novo” – região central do norte paranaense –, pode-se afirmar que a sua ocupação foi decorrente da expansão da frente produtora de café (WACHOWICZ, 2001, p. 283).

Na década de 1940, a Companhia Melhoramentos Norte do Paraná, grupo paulista, adquiriu a Companhia de Terras Norte do Paraná. A expansão das atividades do grupo direcionou-se não apenas para a venda de lotes, mas também para a agricultura, pecuária e desenvolvimento industrial e culminaram no planejamento de Maringá, Cambé, Rolândia, Cianorte, Umuarama, ocupando as terras em direção ao noroeste do estado, o “norte novíssimo”.

Tanto o norte pioneiro como as frentes de expansão – norte novo e novíssimo – receberam fortes correntes migratórias vindas de São Paulo até meados do século XX. A crise mundial de 1929 e as restrições à produção cafeeira nos maiores estados produtores, Minas Gerais e São Paulo, trouxeram levas de migrantes mineiros, principalmente do sul e paulistas, para a região, expandindo-se a produção cafeeira.

Assim, mineiros, paulistas e paranaenses constituíram a população predominante na região, estes últimos aumentando a sua presença principalmente a partir de 1910 (WACHOWICZ, 1987, p. 166). Constatou-se uma presença significativa de paranaenses na porção sul do norte paranaense, região mais próxima ao “Paraná Tradicional” – Curiúva, Tomazina, São José da Boa Vista, Ibaiti –, os paulistas na área que

¹¹⁸ As duas cidades foram criadas com o objetivo de se cultivar algodão (PADIS, 1970, p. 124).

compreende o oeste de Cambará e o norte novo – Cornélio Procópio, Bandeirantes, Ribeirão do Pinhal –, e os mineiros também em Cornélio Procópio, além de Santa Mariana e Santo Antonio da Platina.

Há de se ressaltar que o modelo da pequena propriedade, típico da região norte central e do sudoeste paranaense, não predominou em todo o território paranaense. O Norte Pioneiro Paranaense e a região dos Campos Gerais caracterizaram-se pelos latifúndios, seja para o plantio de café, seja pela exploração da atividade pecuária, respectivamente.

Do ponto de vista ambiental, tanto o cultivo do café como a exploração da madeira e da pecuária, durante o processo de ocupação do estado, causaram a destruição de grande parte da cobertura vegetal original do estado, agravada mais recentemente pela modernização da agricultura.

A expansão cafeeira no estado foi fundamental para o seu processo de ocupação territorial e dinamismo econômico, atingindo a posição de maior produtor no início da década de 1960, e maior importância em termos federativos. Porém, como ressalta Padis (1970), o estado do Paraná continuou como economia periférica e dependente, primeiro do exterior, com a extração de ouro, pedras preciosas, erva-mate, madeira e pecuária, e, depois, do estado de São Paulo, com o plantio do café.

A crise no setor cafeeiro, no início da década de 1960 – superprodução e queda nos preços do produto no mercado –, fez com que o Paraná buscasse alternativas em sua estrutura produtiva, até então pautada nas lavouras e na geração de excedente.

A modernização da agricultura, modificando-se a base técnica da produção agrícola com a introdução de máquinas e elementos químicos, além da produção em larga escala de produtos, como trigo e soja, lavouras altamente mecanizadas que demandaram a utilização de pouca mão-de-obra em comparação ao café, provocou um intenso êxodo rural (CAMOLEZI; COSTA, 2009; SERRA, 2009).

Além disso, esse processo impactou diretamente a estrutura fundiária, que sofreu um processo de concentração nas últimas décadas, contribuindo para acentuar as desigualdades socioeconômicas. Com isso, o agronegócio, e apenas um segmento restrito da agricultura familiar incorporaram os novos padrões tecnológicos e produtivos, e uma grande massa empobrecida migrou em direção aos centros urbanos em busca da sobrevivência – quando não permaneceu em seu lugar de origem em condições precárias (IPARDES, 2006a).

Mas não apenas a agricultura sofreu transformações estruturais no estado. Também, a partir dos anos de 1960, teve início a política de industrialização no Paraná, com a implantação da Cidade Industrial de Curitiba. Já na década de 1970, a Volvo, fabricante de caminhões e ônibus, e a *New Holland*, produtora de colheitadeiras e tratores agrícolas, bem como uma refinaria de petróleo da Petrobrás, no município de Araucária, se instalaram na região metropolitana de Curitiba (LOURENÇO, 2006, p. 9).

Pode-se afirmar, portanto, que, neste período, transformações qualitativas ocorreram no setor industrial, com o desenvolvimento de segmentos de metal-mecânica, material elétrico e comunicações. No entanto, nos anos 80, ocorreu uma diminuição no ritmo da expansão econômica paranaense, reduzindo-se a sua participação no total da renda nacional de 6,4% em 1980 para 5,3% em 1989 (IPARDES, 1991, p. 8).

Na década de 1990, no contexto da reestruturação produtiva nacional, os incentivos fiscais proporcionados pelo estado possibilitaram a atração e a instalação de indústrias automobilísticas na região metropolitana de Curitiba, como as montadoras Renault e Audi. Nessa década, expandiu-se o setor de serviço e consolidou-se, no final do século XX, o seu parque tecnológico (RODRIGUES et. al, 2007, p. 88).

Assim, o estado do Paraná, tendo por referência o ano de 2008, segundo o IparDES e o IBGE, contribuiu com 5,8% do total da renda nacional, posicionando-se em quinto lugar, apenas atrás de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Outros indicadores são favoráveis ao estado. Analisando-se os dados disponibilizados pelo Instituto de Planejamento Econômico (IPEA) sobre a proporção dos domicílios pobres para o ano de 2008¹¹⁹, o Paraná encontrava-se bem posicionado em terceiro lugar, empatado com Goiás, Minas Gerais e Mato Grosso, estando atrás apenas do Espírito Santo, São Paulo e Mato Grosso do Sul, na segunda posição, e Santa Catarina, na primeira. No ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), composto pelos indicadores de renda, longevidade e educação, o estado encontrava-se na sexta posição (0,787), tendo como referência o ano de 2000, atrás somente do

¹¹⁹ O IPEA está vinculado ao Ministério do Planejamento e possui uma base de dados macroeconômicos, financeiros e regionais – Ipeadata – com informações das diferentes escalas, como a União, estados e municípios. Para definir o percentual de domicílios pobres, o IPEA, juntamente com o IBGE e a Cepal, delimitaram uma cesta básica de alimentos para a satisfação dos requisitos nutricionais necessários conforme cada região brasileira. Ressalte-se que, por esta metodologia, não é a renda *per capita*, por si, que define a pobreza ou indigência, mas sim o total despendido para a aquisição dos produtos da cesta básica simplificada, neste caso estabelecendo a linha da pobreza extrema. Há variações conforme se considere a área urbana, rural e metropolitana (IPEADATA, 2010).

Distrito Federal (0,844), Santa Catarina (0,822), São Paulo (0,820), Rio Grande do Sul (0,814) e Rio de Janeiro (0,807).

No entanto, no início do século XXI, a despeito da sua expansão econômica e da diversificação de sua estrutura produtiva, o estado do Paraná apresenta profundas desigualdades inter e intrarregionais, decorrentes tanto do seu processo de colonização diferenciado como de políticas induzidas pelo próprio estado, ocorrendo uma forte concentração industrial na região metropolitana de Curitiba – eixo Paranaguá-Curitiba-Ponta Grossa. Existe, assim, um descompasso entre os indicadores econômicos e sociais estaduais.

Estudos visando à identificação do impacto das transformações produtivas no processo de desenvolvimento local da sociedade paranaense apontam que a dimensão histórica, ou seja, as decisões e acontecimentos passados, condicionaram a concentração da modernização da base produtiva do estado do Paraná em alguns pólos regionais. Assim, enquanto algumas porções do estado lograram uma dinamização econômico-produtiva, outras se caracterizam como áreas deprimidas, isto é, com baixo dinamismo econômico e indicadores sociais críticos. Esses espaços apresentam, geralmente, forte relação entre altas proporções de ocupação na agropecuária e no setor público, sendo constituídos por municípios de perfil rural e com crescimento demográfico negativo (IPARDES, 2006d, p. 29).

Com a concentração da população paranaense em algumas aglomerações urbanas – na região metropolitana de Curitiba habita cerca de 1/3 dos habitantes da população do estado –, o grau de pobreza absoluta é mais elevado, assim como em outras áreas que expressam maior crescimento. Entretanto, é também nessas regiões onde a dinâmica industrial é maior que os indicadores socioeconômicos são mais positivos, o que não significa que não existam discrepâncias internas a esta escala.

Nesse sentido, interessa-nos caracterizar as mesorregiões que constituem o estado de modo a situar especificamente a mesorregião Norte Pioneiro no contexto paranaense. Esse procedimento se torna necessário em virtude de ser por intermédio de uma série de estudos realizados pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IparDES), órgão criado em 1973 e vinculado à Secretaria de Planejamento do Estado e Coordenação Geral, que a realidade socioeconômica local foi diagnosticada.

A análise das mesorregiões possibilitou aos órgãos de estado constatar que as desigualdades não eram apenas inter-regionais, mas também internas às distintas

escalas, subsidiando a elaboração de políticas públicas, inclusive com a adoção recente do recorte territorial para ações voltadas ao desenvolvimento local-territorial.

3.3 A configuração mesorregional paranaense e a mesorregião Norte Pioneiro

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ligado ao Ministério do Planejamento do governo federal, tem como atribuições a produção e a análise de informações estatísticas, geográficas e ambientais.

Para a elaboração e divulgação das informações oficiais, o IBGE utiliza a escala mesorregional, que se define a partir do “processo social como determinante, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial”¹²⁰. As menores unidades político-administrativas, os municípios, constituem microrregiões, caracterizadas pela sua estrutura produtiva, isto é, os setores produtivos predominantes e os meios de comercialização e consumo. As mesorregiões são formadas, portanto, por um conjunto de microrregiões, variáveis em cada caso que, por sua vez, reúnem conjuntos de municípios.

De acordo com o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Iparades), e baseado nas definições do IBGE, o estado do Paraná está constituído por 10 mesorregiões (mapa 1): Centro-Occidental, Centro-Oriental, Centro-Sul, Metropolitana de Curitiba, Noroeste, Norte Central, Norte Pioneiro, Oeste, Sudeste e Sudoeste, com população estimada para o ano de 2007 de 10.686.247 habitantes distribuídos em 399 municípios, sendo que 84,7% da população residem na zona urbana.

¹²⁰ IBGE, 2010.

Mapa 1 Mesorregiões do estado do Paraná



Fonte: Iparides (2004b, p. 8)

Em 2004, o recorte mesorregional foi utilizado pelo Iparides (2004a) para a qualificação dos distintos espaços do estado, cada um deles abordado a partir das origens de sua ocupação, de suas condições ambientais e infraestruturais, e de seus indicadores socioeconômicos, permitindo ressaltar os aspectos locais que facilitariam ou dificultariam a consecução do desenvolvimento regional¹²¹.

Identificar genericamente cada um desses espaços cria as condições para traçar um panorama recente do estado do Paraná e contextualizar o norte pioneiro em relação às outras mesorregiões. Baseamo-nos essencialmente no estudo acima mencionado para as informações que seguem:

- 1) Centro-Ocidental: sua ocupação decorreu do encontro dos fluxos populacionais oriundos do norte do estado, em virtude da expansão cafeeira, e do oeste e sudoeste paranaense, principalmente a partir de 1940. Com a modernização agrícola a partir dos anos de 1970, a concentração de terras provocou um grande êxodo rural, contribuindo, para tanto, a qualidade de seus solos, já que 77% estão aptos para práticas agrícolas mecanizáveis. A mesorregião tem apresentado elevadas perdas populacionais nos últimos anos, com a renda média inferior à

¹²¹ A configuração mesorregional não é equivalente a das regiões administrativas.

estadual e 32% das famílias vivendo em situação de pobreza. A agricultura e a agroindústria constituem as atividades econômicas mais importantes. Duas microrregiões formam esta mesorregião, que abrange 25 municípios e uma região administrativa – Campo Mourão.

- 2) Centro-Oriental: o espaço corresponde a uma porção do território abrangido pelo “Paraná Tradicional”, o que significa que desde o início de sua ocupação, as grandes fazendas predominaram. A partir da década de 1970, novas técnicas agrícolas foram introduzidas, caracterizando-se na região uma produção intensiva em capital. Atualmente, as atividades de agropecuária estão fortemente integradas às agroindústrias, já que a qualidade de seu solo favorece o reflorestamento de pinus. A indústria de papel e papelão e a produção de *commodities* constituem também atividades econômicas importantes. A taxa de ocupação nas atividades agropecuárias é baixa. Esta mesorregião expressa grandes desigualdades entre os municípios que a compõem, alguns com altas taxas de pobreza e outros com elevado grau de desenvolvimento. Abrange três microrregiões, 14 municípios e uma região administrativa polarizada por Ponta Grossa.
- 3) Centro-Sul: grandes propriedades rurais e atividades extrativas e extensivas estiveram presentes essa porção do estado desde as suas origens colonizadoras. É um dos espaços menos urbanizados do estado, com muitos assentamentos rurais (34% do total do estado) e áreas indígenas (62% do total estadual). Um grande número de trabalhadores (39%) está ocupado em atividades rurais. A estrutura produtiva é uma das mais concentradas do estado, sendo que 1/3 das famílias que reside nesta mesorregião é pobre e sete dos dez municípios mais pobres do Paraná estão nela localizados. Esta mesorregião abarca duas regiões administrativas – Guarapuava e Laranjeiras do Sul –, três microrregiões e 29 municípios.
- 4) Metropolitana de Curitiba: é a partir da década de 1970 que esta mesorregião passa a atrair um grande fluxo populacional, atualmente apresentando uma grande concentração de população e atividades industriais e terciárias. É uma região heterogênea, cujos municípios do litoral norte, Vale do Ribeira e porção sul da aglomeração metropolitana contam com uma expressiva população rural exposta a uma situação social das mais precárias em nível estadual. Por outro lado, na região metropolitana de Curitiba é também onde existe a maior oferta de

ocupações nos segmentos mais modernos da economia e as rendas mais elevadas. Engloba duas regiões administrativas – Curitiba e Paranaguá –, cinco microrregiões e 37 municípios.

- 5) Noroeste: a expansão da cafeicultura em direção a esta mesorregião levou à sua ocupação, principalmente, a partir dos anos de 1940. Porém, com a crise do café a partir dos anos 60, e com a modernização agrícola no estado, a região perde população, apresentando saldos migratórios negativos tanto no meio rural como no urbano. As atividades agropecuárias têm uma participação expressiva na ocupação e renda da população, com a soja, o milho e a cana-de-açúcar sendo as mais significativas. A localidade conta ainda com um importante setor têxtil. Em torno de 25% dos habitantes encontram-se em situação de pobreza. Contém três microrregiões, 61 municípios e duas regiões administrativas, Paranaíba e Umuarama.
- 6) Norte Central: com o cultivo do café assentado em pequenas propriedades vinculadas ao mercado, produto de seu processo de colonização, esta área já concentrou quase $\frac{1}{4}$ da população e liderou o processo de crescimento econômico estadual até meados da década de 1970. A crise do café e a modernização agropecuária, aliadas ao desenvolvimento da agroindústria, proporcionaram à mesorregião a manutenção da competitividade para o agronegócio – soja e milho, especialmente – e para a agricultura familiar, organizada em cooperativas. Os setores de serviços e da indústria de transformação concentram-se no eixo Londrina-Maringá, e são mais importantes para a ocupação da mão-de-obra que as atividades agropecuárias. Os indicadores sociais são mais precários nos municípios que possuem expressiva população residente no meio rural. Esta é a mesorregião com o maior número de municípios, 79 no total, distribuídos em oito microrregiões, abarcando quatro regiões administrativas – Londrina, Apucarana, Maringá e Ivaiporã.
- 7) Norte Pioneiro: o adensamento populacional desta mesorregião dispersou-se em pequenos e diversos núcleos populacionais no decorrer dos séculos XIX e XX. Com a crise do café, outros produtos – *commodities* – ganham espaço, como a cana-de-açúcar, a soja e o milho, cultivados geralmente nas grandes propriedades, e os hortifrutigranjeiros oriundos, principalmente, da produção familiar. Apresenta um quadro social crítico, com saldos migratórios negativos. Cerca de $\frac{1}{3}$ da população está ocupada em atividades agropecuárias, sendo a

região que mais produz café no estado. Abrange cinco microrregiões, 46 municípios e duas regiões administrativas – Cornélio Procópio e Jacarezinho.

- 8) Oeste: dos 23 municípios com maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M), 11 estão localizados nesta mesorregião. A agricultura baseia-se na mão-de-obra familiar e em uma moderna base produtiva, o que possibilita alta produtividade. O dinamismo e o crescimento da região também se explicam pelas cooperativas inseridas no mercado. Alguns municípios recebem *royalties* – oriundos da Hidrelétrica de Itaipu –, mas as contradições internas também se manifestam, com outro conjunto de municípios apresentando os piores índices do estado. É constituída por 21 municípios distribuídos em três microrregiões, contendo duas regiões administrativas, Toledo e Cascavel.
- 9) Sudeste: a mesorregião caracteriza-se pela produção agrícola familiar, e é uma das áreas de ocupação mais antiga. Configura-se como o espaço menos urbanizado – 46% da população reside em áreas rurais –, com as mais baixas taxas contributivas para a renda do estado. A indústria de madeira e as agroindústrias exercem papel relevante, bem como o cultivo do fumo. Os indicadores sociais dos municípios que compõem este espaço são comparativamente críticos em nível estadual, já que 1/3 dos municípios expressa taxas de pobreza superiores a 40%, mais que o dobro da média estadual. Há elevada presença de agricultores familiares. É formada por um total de 21 municípios englobados por quatro microrregiões e duas regiões administrativas, Irati e União da Vitória.
- 10) Sudoeste: identificado pelo Iparde (2004a, p.23) como “um espaço socioeconômico-cultural singular” em decorrência da sua colonização, é uma das áreas menos urbanizadas do estado. No entanto, suas disparidades internas não são tão acirradas em relação a outras mesorregiões, com os agricultores familiares possuindo uma forte base organizacional e processos produtivos diversificados. Mesmo com a maioria de seus municípios em posição intermediária no que concerne ao posicionamento obtido pelo IDH-M, em torno de 25% das famílias estão em condições de pobreza. Engloba três microrregiões, 37 municípios e duas regiões administrativas, Francisco Beltrão e Pato Branco.

A constatação mais visível é a heterogeneidade existente entre as mesorregiões que compõem o espaço paranaense e internamente a elas. Mesmo as mais dinâmicas,

como a Norte Central, a Oeste e a Região Metropolitana de Curitiba, detêm tanto os melhores como os piores indicadores. A homogeneidade não se mostra, contudo, uma alternativa necessariamente mais desejável, já que na maioria das demais – com exceção da Sudoeste – ela significa a generalização de condições de vida insatisfatórias para a maior parte da população.

Outro elemento que deve ser considerado é a força das atividades agropecuárias no Paraná, seja do agronegócio, das cooperativas ou daquelas desenvolvidas pelos pequenos produtores. Contribuindo com 8,2% na composição do PIB estadual¹²², um segmento expressivo dos trabalhadores, principalmente nos municípios menores, está ocupado nas atividades desse setor, como nas mesorregiões Sudeste, Norte Pioneiro, Centro-Occidental e Centro-Sul.

Para qualificar os trabalhadores ocupados no setor agropecuário paranaense, o estudo de Souza e Nascimento (2007) é imprescindível. Com o objetivo de analisar a evolução das ocupações das famílias rurais e agrícolas entre 2001 e 2004, e a origem de suas rendas no estado do Paraná, os autores basearam-se nas Pesquisas Nacionais de Amostras de Domicílios (PNADS) deste período para avaliar as permanências ou modificações verificadas no perfil desse segmento¹²³.

Para o ano de 2004, os autores atestaram um total aproximado de 384 mil famílias paranaenses residentes nas áreas rurais – 12,6% do conjunto familiar do estado, sendo que, deste total, 18% habitavam em áreas urbanas não metropolitanas. As famílias de conta própria abarcavam o segmento mais representativo, em torno de 52% do conjunto – principalmente aquelas que exerciam atividades agrícolas, constituindo 34,6% deste grupo –, seguidos pelos empregados, 35,4% da soma de famílias – destes, 60% trabalhadores exclusivamente agrícolas (SOUZA; NASCIMENTO, 2007, p. 79-80).

¹²² O setor de serviços é o que mais contribui para a composição do PIB estadual, com uma participação de 62,7%, seguido do setor industrial, com 29,1%. As atividades agropecuárias têm grande importância para o estado, já que nos pequenos municípios seus efeitos são multiplicadores, isto é, influenciam na dinâmica do comércio e da própria indústria.

¹²³ As PNADS possuem caráter demográfico, ou seja, incluem as atividades agropecuárias em áreas rurais e urbanas. A tipologia utilizada para a análise dos dados foi a mesma do Projeto Rururbano – famílias classificadas por local de domicílio (urbano e rural) e posição na ocupação (empregadores, conta própria e assalariados). Os autores concentraram-se, para a análise da População Economicamente Ativa (PEA), nos residentes das regiões não metropolitanas – municípios grandes e pequenos distribuídos pelo interior do estado – domiciliados no “rural agropecuário”, isto é, “áreas que não atendem a nenhum critério de aglomeração, existência de serviços ou densidade populacional”, ou seja, “áreas rurais propriamente ditas” (SOUZA; NASCIMENTO, 2007, p. 78).

Mesmo havendo uma série de diferenciações nos perfis familiares, como, por exemplo, existência ou não de empregados, a sua quantidade, e o emprego em atividades não agrícolas –, os autores concluíram que houve uma redução significativa do número de agricultores familiares por conta própria que residem em áreas não metropolitanas rurais, principalmente no segmento que desenvolve atividades exclusivamente rurais e que ocupa os menores estratos de área – até 20 hectares. Porém, aumentou a composição deste grupo nas áreas não metropolitanas urbanizadas, ressaltando-se o conjunto que exerce tanto atividades agrícolas como não agrícolas, também nas áreas menores. Em ambas as situações, as rendas agrícolas constituem a principal fonte de renda. Ou seja, a mudança do local de residência não implica, necessariamente, o abandono de atividades agrícolas, ainda que estas não sejam, necessariamente, as exclusivas para a obtenção de renda.

Um aspecto interessante que Souza e Nascimento (Ibid, idem) verificaram foi que a soma resultante das famílias não agrícolas com as não ocupadas residentes no meio rural aproximou-se de 23% da totalidade, o que os levou a supor que é plausível que, ao menos, uma parte delas pode ter estabelecido o espaço rural como local de moradia.

A partir das informações apresentadas, constata-se que existe uma parcela significativa da população rural que se dedica exclusivamente ao setor agropecuário, bem como outro segmento que combina atividades agrícolas com não agrícolas, em áreas urbanas ou rurais. No entanto, causas distintas e articuladas entre si¹²⁴ têm restringido a permanência e a expansão dos vínculos dos trabalhadores, autônomos ou não, com o setor agropecuário.

¹²⁴ Souza e Nascimento (2007, p. 83) elencam um conjunto de causas para explicar a diminuição no número de agricultores familiares, como a redução dos preços dos produtos agrícolas na década de 1990, aliada à sobrevalorização do câmbio e à perda de competitividade. A falta de dinamismo econômico deste segmento, as mudanças relacionadas à ênfase em investimentos privados para a produção agrícola e industrial, e a intensificação da concentração espacial e técnica dos processos produtivos também contribuíram para o decréscimo verificado. Libardi e Delgado (1999), fundamentando-se nos Censos Agropecuários na análise da evolução da ocupação agrícola no Paraná durante o período 1985-1995, concluem que houve uma redução de 31,7% no número de pessoas ocupadas nas atividades rurais, enquanto, no decorrer da década de 1970, esta retração foi da ordem de 8,8%. Ainda que com referenciais distintos, tanto na base de dados utilizados como no período considerado, os estudos indicam que são as condições desfavoráveis para a manutenção e/ou expansão da ocupação agrícola nas áreas rurais que leva ao êxodo rural, principalmente do segmento da agricultura familiar. Como causas explicativas para esta situação, Libardi e Delgado (1999) apontam o esgotamento das alternativas de produção, seja em decorrência da concorrência nos mercados interno e externo, por conta da política macroeconômica, seja em função de condições mais vantajosas em outras regiões do país (LIBARDI; DELGADO, 1999, p. 54). As explicações de Souza e Nascimento (2007) e de Libardi e Delgado (1999) são complementares, e não excludentes.

O registro de saldos migratórios negativos sucessivos em várias porções das mesorregiões, essencialmente naquelas que apresentam menor dinamismo econômico em comparação a outras do estado, constitui um efeito dessa situação e traz o questionamento de como ativar economicamente os espaços onde ela persiste.

No final da década de 1990, análises referidas à situação paranaense sinalizavam a continuidade de um processo de esvaziamento dos pequenos municípios iniciado e intensificado em décadas anteriores. Os núcleos urbanos, considerados como extensão do rural – ou “municípios rurais” –, sofreriam as consequências da desarticulação da pequena produção, já que o decréscimo da população rural, generalizado em todo o estado, foi mais significativa nos municípios onde a ocupação agrícola tinha um peso maior, face outros setores, na absorção da mão-de-obra (LIBARDI, DELGADO, 1999, p. 54).

Ao mesmo tempo em que muitos trabalhadores migram para as áreas urbanas, mostra-se insuficiente, nos pequenos municípios, a capacidade de absorção desse excedente nos núcleos urbanos. Em decorrência de sua localização em espaços circundantes que apresentam o mesmo perfil, a inexistência de externalidades positivas que atraíam setores mais modernos – com utilização de tecnologias que possibilitem maior agregação de valor – não estimula o surgimento de novas atividades.

Resta à população residente migrar para as áreas que ofereçam essas novas atividades, concentrando-se a população nos maiores centros ou naqueles onde as possibilidades de trabalho se ampliem. Isso é demonstrado na breve caracterização mesorregional: Metropolitana de Curitiba, Norte Central e Oeste atraem população por serem mais dinâmicas economicamente e oferecerem melhores condições de vida.

Esta afirmação é corroborada, ainda, pela posição dos municípios paranaenses no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M), cujo critério de avaliação abrange a população rural e urbana e é constituído pelos indicadores de renda, longevidade e nível educacional:

Tabela 2: População dos municípios paranaenses, por mesorregião, com IDH-M inferior à média brasileira

Mesorregião	População Total	Pop. Urbana	Pop. Rural	População dos Municípios com IDH-M inferior à Média Brasileira* (0,766)	
				Abs.	%
Noroeste	641.084	495.342	145.742	387.140	60,39
Centro-Occidental	346.648	251.525	95.123	266.172	76,78
Norte Central	1.829.068	1.617.547	211.521	440.795	24,10
Norte Pioneiro	548.190	411.731	136.459	429.720	78,39
Centro-Oriental	623.356	506.227	117.129	273.642	43,90
Oeste	1.138.582	929.092	209.490	194.975	17,12
Sudoeste	472.626	283.044	189.582	139.877	29,60
Centro-Sul	533.317	324.571	208.746	378.156	70,91
Sudeste	377.274	202.084	175.190	292.183	77,45
Metropolitana de Curitiba	3.053.313	2.764.921	288.392	727.377	23,82
TOTAL DO PARANÁ	9.563.458	7.786.084	1.777.374	3.530.037	36,91

Fonte: Iparde (2006a, p.84). Os dados referem-se ao Censo realizado pelo IBGE, ano base 2000.

*Ressalte-se que a média brasileira é inferior à estadual (0,787).

Pode-se observar que a mesorregião Norte Pioneiro, em termos relativos, assume a primeira posição no que se refere às piores condições de vida no estado, seguida da Sudeste, Centro-Occidental, Centro-Sul e Noroeste, ainda que em números absolutos a Região Metropolitana de Curitiba e a Norte Central se sobressaíam.

Assim, embora o estado do Paraná seja considerado um dos mais desenvolvidos do Brasil, constata-se que mais de 1/3 de sua população vive em condições mais precárias que a média brasileira – situa-se em nível intermediário de desenvolvimento, de acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Além disso, a pobreza generaliza-se em algumas áreas específicas do estado, principalmente naquelas onde é mais expressiva a população rural e a sua ocupação no setor agropecuário. Excetuando-se o Sudoeste – mesorregião singular por conta de seu processo de colonização e onde os produtores familiares estão organizados em cooperativas e articulados ao mercado –, as áreas com os piores indicadores socioeconômicos são aquelas onde a taxa de urbanização não alcança 80%: Noroeste, Centro-Occidental, Norte Pioneiro e Centro-Sul. Infere-se que, dada a estrutura produtiva e a distribuição populacional dessas regiões, são maiores as dificuldades para que estes espaços, por si sós, modifiquem estruturalmente a sua situação.

Introduzindo-se outro grupo de variáveis vinculado ao espaço rural, cada município paranaense pode ser posicionado segundo o Índice de Desenvolvimento

Rural¹²⁵ (IDR). Utilizando informações referenciadas no ano de 2000, Melo e Parré (2007) demonstram o alto grau de desigualdade entre as mesorregiões também neste quesito, já que dos 399 municípios paranaenses, 218 – em torno de 55% do total – apresentam grau de desenvolvimento baixo a muito baixo, como se observa na tabela:

Tabela 3 – Grau de desenvolvimento rural dos municípios paranaenses por mesorregião

MESORREGIÃO	Número de municípios por grau de desenvolvimento*						
	MMA	MA	A	M	B	MB	MMB
Noroeste	00	00	00	03	32	26	00
Centro Ocidental	00	01	00	07	17	00	00
Norte Central	01	00	01	14	53	10	00
Norte Pioneiro	00	00	00	04	28	14	00
Centro Oriental	02	02	05	01	04	00	00
Oeste	02	00	07	24	16	01	00
Sudoeste	00	02	09	25	01	00	00
Centro-Sul	00	00	12	16	01	00	00
Sudeste	01	01	11	07	01	00	00
Metropolitana de Curitiba	00	01	05	15	11	03	02
Total	06	07	50	116	164	54	02

Fonte: Melo; Parré (2007, p. 346).

*Os graus de desenvolvimento foram definidos como muitíssimo alto (MMA), muito alto (MA), alto (A), médio (M), baixo (B), muito baixo (MB) e muitíssimo baixo (MMB), sendo que cada um dos municípios foi relacionado a um determinado nível.

É nas mesorregiões Noroeste, Centro-Oriental, Norte Central e Norte Pioneiro que se verifica a maior quantidade de municípios em grau de desenvolvimento baixo a muito baixo, não por coincidência, pois a população rural é significativa nesses espaços, sobressaindo-se, a partir desse critério, novamente a mesorregião Norte Pioneiro. A agricultura familiar de subsistência e o baixo nível de utilização tecnológica nos processos produtivos agropecuários caracterizam parcelas expressivas dessas regiões do estado, excetuando-se parte da Norte Central, principalmente o eixo Londrina-Maringá e adjacências.

O posicionamento hierárquico municipal a partir do IDH-M e IDR, bem como os estudos efetuados pelo IPARDES, expressam as desigualdades existentes entre as

¹²⁵ Os autores utilizaram-se da análise fatorial para a elaboração do Índice, aplicado a cada um dos 399 municípios paranaenses. Um conjunto de variáveis foi considerado, tais como densidade demográfica, população rural, consumo de energia elétrica rural, renda municipal agrícola *per capita*, dentre outras (MELO; PARRÉ, 2007). Outro estudo sobre a tipologia dos municípios paranaenses que utiliza a mesma metodologia, e que os agrega segundo seus graus de desenvolvimento, incorporando uma quantidade maior de variáveis referentes aos espaços urbanos e rurais em seus aspectos socioeconômicos e demográficos, foi efetuado pelo IPARDES (2003). Os resultados indicam que há uma correlação entre a maior pobreza dos municípios, a dependência econômica da agricultura de subsistência, as menores taxas de urbanização, a precariedade na infraestrutura, e os baixos graus de tecnologia e desenvolvimento. A relevância do estudo de Melo e Parré (2007) é que buscam qualificar especificamente os espaços rurais dos municípios, a partir de critérios ligados ao meio rural-agropecuário.

mesorregiões e internamente a elas, como foi afirmado. Nesse sentido, contribui para explicar esse quadro o modo pelo qual se deu a ocupação e o desenvolvimento das atividades produtivas das distintas regiões paranaenses. As diferentes condições para a instalação dessas atividades fizeram com que, conforme elas se adequassem aos processos de modernização agrícola e de industrialização, a agricultura familiar se inserisse dinamicamente ao mercado – como nas mesorregiões Oeste, Sudoeste e Norte Central – ou não – como, por exemplo, em boa parte da mesorregião Norte Pioneiro.

Uma análise detalhada de todos os fatores que condicionam a configuração do quadro mesorregional foge do escopo deste trabalho. Interessa-nos, sobretudo, ressaltar que as condições existentes em uma dada área não são necessariamente as mesmas que em outra e, portanto, os caminhos para se reverter ou minimizar os efeitos deletérios desta situação demandam, além de um diagnóstico específico dos motivos pelos quais a situação se mantém, a perspectiva de que os processos para modificá-los sejam diferenciados. Além disso, dada a abrangência da escala mesorregional, parcelas desses espaços podem apresentar especificidades que outras, abrangidas pelo mesmo recorte, não possuem.

No que concerne à mesorregião Norte Pioneiro, quase 80% da população desta mesorregião, distribuídos nos 46 municípios e cinco microrregiões¹²⁶, vivem em condições abaixo da média brasileira. A maioria dos municípios (56,5%) possui uma taxa de urbanização abaixo dos 75%, e um total de 39 municípios possui população inferior a 20 mil habitantes, com baixa densidade demográfica¹²⁷ (IPARDES, 2004a, p.32-33).

Em geral, os indicadores que revelam a taxa de pobreza, a renda *per capita*, o acesso à educação, as condições de saúde, coleta de lixo e esgotamento sanitário não são satisfatórios¹²⁸. O grau de inserção na divisão social do trabalho – a estrutura produtiva e “os tipos e níveis de articulação que eles estabelecem entre diferentes atividades e sua localização no território” –, caracterizam-na como de mínima relevância, ou seja, onde

¹²⁶ As microrregiões são: Assaí (8 municípios), Cornélio Procopio (14 municípios), Jacarezinho (6 municípios), Ibaiti (8 municípios) e Wenceslau Braz (10 municípios).

¹²⁷ Nenhum município desta mesorregião possui mais de 50 mil habitantes. Cabe ressaltar a existência de quatro áreas federais de terras indígenas, especialmente protegidas pelo Instituto Ambiental do Paraná: Laranjinha, localizada nos municípios de Santa Amélia e Abatiá; no município de São Jerônimo da Serra estão situadas as terras indígenas de Barão de Antonina e São Jerônimo da Serra; no município de Tomazina a de Pinhalzinho (IPARDES, 2004a, p. 13).

¹²⁸ C.f. IparDES (2004a).

as atividades econômicas predominantes não permitem alterar qualitativamente as condições de vida da população que ali reside¹²⁹.

No entanto, é importante ressaltar que há diferenças significativas entre os municípios: aqueles situados na porção noroeste da mesorregião estão em condições melhores que os localizados na parcela sul. É a constatação desta heterogeneidade, não somente nesta mesorregião, mas na totalidade estadual, que originará, em âmbito estadual, políticas estruturadas na abordagem territorial do desenvolvimento, ou seja, políticas que consideram conjuntos de municípios, geralmente de perfil rural-agropecuário, com baixos indicadores socioeconômicos, como foco de ações mais incisivas em nível estadual, visando à modificação de suas condições estruturais.

As questões ambientais também são abarcadas: no que tange aos indicadores de conservação da cobertura vegetal remanescente no Norte Pioneiro, a situação não é melhor, com baixo grau de conservação¹³⁰: dos recursos florestais originais, restou apenas 1,1% (IPARDES, 2006a, p.41).

Analizando-se os estudos e pesquisas realizados pelo IPARDES, observa-se que ocorrem alterações no recorte utilizado para se diagnosticar e propor políticas como contraponto ao enfoque mesorregional. Este, ao englobar espaços geográficos e sociopolíticos amplos, muitas vezes obstaculiza a sua diversidade interna, diluída ou obscurecida nas estatísticas.

Nesse sentido, a agregação de municípios mais homogêneos situados entre o nível municipal e o estadual culmina na adoção de um enfoque diferenciado para as políticas públicas recentes, o que pode ser vislumbrado quando se analisam as recomendações acerca da necessidade de o estado do Paraná buscar novas configurações que abarquem a sua biossociodiversidade. Ou seja, por meio de *pactos*

¹²⁹ No estado do Paraná, as espacialidades foram identificadas pelo IparDES da seguinte forma: a) com máxima relevância; b) com elevada relevância; c) com média relevância; d) espacialidades socialmente críticas. Além do grau de inserção na divisão social do trabalho, baixos indicadores sociais e atividades econômicas de baixo dinamismo são também fatores considerados. (IPARDES, 2006b, p. 11-15).

¹³⁰ Estudo detalhado que dimensiona a qualidade ambiental a partir do recorte mesorregional, analisando aspectos físicos e biológicos, assim como a atuação humana e seu impacto nos recursos naturais, foi realizado pelo IparDES (2006a) com o objetivo de contribuir para a elaboração do Zoneamento Ecológico Econômico do estado do Paraná. De acordo com este documento, áreas relevantes de preservação da cobertura florestal encontram-se nas mesorregiões Oeste – Parque Nacional do Iguaçu – e na Metropolitana de Curitiba – Serra do Mar –, estando as demais dispersas no território paranaense e sendo de pequenas dimensões. Na mesorregião Norte Pioneiro, o declínio da cafeicultura e a produção de grãos que a substituiu, realizada de forma intensiva, mecanizada e com alto grau de utilização de produtos químicos, assim como a expansão das pastagens, causaram muitas alterações na paisagem natural. Ressalte-se que outras mesorregiões do estado estão, juntamente com o Norte Pioneiro, nas piores posições neste quesito – Centro-Oriental, Norte Central e Sudoeste.

territoriais de desenvolvimento que visem à superação de suas desigualdades, novas correlações de forças sociais podem ser erigidas, permitindo, dessa forma:

Equilibrar diferentes pesos econômicos, financeiros e políticos e, com isso, arrefecer a concentração, criar novas possibilidades, estimular potencialidades, corrigir rumos, dinamizar espaços e setores econômicos (IPARDES, 2006b, p. 64).

A constatação de discrepâncias internas, seja por critérios mesorregionais, seja por aqueles vinculados à inserção na divisão social do trabalho, permitirá a elaboração de políticas públicas que tenham por objetivo a sua minimização e eliminação gradativas, adotando-se a abordagem territorial do desenvolvimento.

Como discutido no capítulo 1, embora a autonomia dos entes federados seja um critério definido constitucionalmente, a concentração de recursos pela União e as próprias prerrogativas desta esfera de governo na proposição e coordenação de políticas constituem elementos que influem na adesão de outras esferas de governo às orientações definidas em nível federal.

Dessa forma, a utilização de abordagens de enfoques que delimitem e especifiquem as áreas prioritárias para intervenção, e que preferencialmente estejam alinhadas com as políticas do governo federal, acaba sendo incorporada pelas distintas unidades federadas, já que implica em maiores possibilidades de se obterem recursos financeiros e técnicos.

Para que o Programa Nacional de Territórios Rurais (Pronat) e o Programa Territórios da Cidadania promovam o desenvolvimento rural de forma descentralizada, é necessário que se criem estratégias na esfera estadual, em consonância com as diretrizes federais, para que os municípios sejam estimulados a agir de forma cooperativa.

O plano de governo elaborado para o período compreendido entre 2003 e 2006, cuja gestão continua no período sucessório seguinte (2007-2010) – denominado “Desenvolvimento Sustentável e Inclusão Social” (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO PARANÁ, 2003) previa, a partir de um diagnóstico socioeconômico do Estado, um conjunto de ações visando promover a universalização dos direitos sociais. A adoção, por um lado, de uma estratégia de desenvolvimento focalizada nos segmentos sociais marginalizados e, por outro, de políticas públicas diferenciadas para as populações urbanas e rurais estruturou as linhas de ação propostas:

[...] as políticas públicas devem se direcionar no sentido de aprofundar e qualificar a universalização do atendimento às demandas sociais da população [e] devem ser focadas nas populações mais vulneráveis (Ibid, Idem, 2003, p. 9)

Em se tratando dos espaços rurais, a identificação de um modelo que, ainda que economicamente satisfatório – pautado no agronegócio –, não possibilita a distribuição de renda e o exercício da cidadania, com a concentração da propriedade e o foco na produção de *commodities*, levou o governo que assumia naquele período ao reconhecimento da importância da agricultura familiar para reverter a situação da pobreza rural, prevendo-se estímulos principalmente àquele segmento que produz o essencialmente necessário, quando muito, para a satisfação das condições mínimas de subsistência, e a participação da sociedade organizada na formulação e implementação das ações elaboradas.

Essas orientações convergiram com as concepções de desenvolvimento que se erigiram em torno das perspectivas do desenvolvimento local, conforme discutido anteriormente¹³¹, e que pressupõem novos recortes espaciais a fim de que as relações entre sociedade, Estado e mercado se redefinam para a minimização das desigualdades socioeconômicas.

As diretrizes estabelecidas pelo Plano de Governo 2003-2006, ao explicitar a opção pela focalização das políticas, contemplaram os diagnósticos efetuados pelo Ipardes no decorrer da primeira década do século XXI, adotando as alterações sugeridas pelo instituto na direção de intervenções estatais mais incisivas, com a participação da sociedade, articuladas em escalas delimitadas no âmbito mesorregional, principalmente face à constatação de sua heterogeneidade interna. Contribuíram para essa nova orientação política os fatores aliados às modificações no sentido das concepções de desenvolvimento, bem como as relações que se estruturaram entre os entes federados, explicitando-se os motivos pelos quais o estado do Paraná adotou o enfoque territorial nas suas políticas direcionadas ao meio rural.

A abordagem territorial do desenvolvimento, adotada pelo governo do estado do Paraná, através da Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB) e da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL), consubstanciou-se na elaboração de uma política governamental, por volta do ano de 2005, para apoiar o desenvolvimento de atividades produtivas nas áreas consideradas prioritárias.

¹³¹ C.f capítulo 2.

Definiu-se como espaço de intervenção as áreas e populações, urbanas e rurais, de oito territórios – conjuntos de municípios articulados entre si –, qualificadas como as mais marginalizadas do estado, dentre as quais se encontra parte da mesorregião Norte Pioneiro Paranaense.

Esses territórios compreendem as porções das mesorregiões que apresentam os indicadores socioeconômicos mais vulneráveis em comparação a outras do estado e, de acordo com o IPARDES, diagnosticados como espaços com mínima relevância e socialmente críticos.

Para avaliar em que medida o Território Norte Pioneiro Paranaense, território reconhecido na esfera estadual e contemplado a partir de 2009 no Programa Territórios da Cidadania, contemplou os critérios de seleção definidos nesses âmbitos governamentais, a próxima seção tratará de explicitar as condições socioeconômicas territoriais presentes no território.

3.4 Os territórios no estado do Paraná e o Território Norte Pioneiro Paranaense: caracterização

A configuração territorial proposta pelo governo do Paraná, baseada na abordagem territorial do desenvolvimento, abrange a região central do estado em direção ao sul, o Vale do Ribeira e o Norte Pioneiro Paranaense, e implica uma priorização das áreas mais vulneráveis, identificadas por meio dos estudos mesorregionais e espaciais, fundamentados no critério do grau de inserção na divisão social do trabalho.

O “Projeto de Apoio à Inclusão Social e ao Desenvolvimento Rural Sustentável” – posteriormente denominado “Projeto Inclusão e Desenvolvimento Territorial” – foi elaborado pelo estado do Paraná com o objetivo de estabelecer um acordo de cooperação técnica e financeira entre o governo e o Banco Mundial, mais especificamente com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). O objetivo era reduzir desigualdades socioeconômicas e promover “o desenvolvimento integrado e sustentável das áreas rurais” (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO PARANÁ, 2006, p.5).

Melhorias nas condições de moradia, contribuições de suporte a projetos que promovessem a geração de emprego e renda e a diversificação produtiva, bem como a

constituição de novas institucionalidades participativas para o planejamento e gestão das ações territoriais foram os objetivos estabelecidos.

Como já mencionado, o Paraná tem uma produção expressiva no setor agropecuário. No entanto, embora sua estrutura fundiária seja mais bem distribuída quando comparada a outros estados, em determinadas regiões verifica-se que há concentração no acesso à terra, bem como uma parcela de trabalhadores agrícolas residentes no meio rural – assalariados ou não – com grandes dificuldades para superar a condição de pobreza¹³².

Propostas anteriores para reverter esse quadro foram implementadas no estado, como o Projeto Paraná 12 meses, executado entre dezembro de 1997 a março de 2006, resultado de um convênio entre o governo estadual e o Banco Mundial, atuando nas dimensões social, produtiva, de fortalecimento institucional e desenvolvimento tecnológico. Suas ações concentraram-se em microbacias, propriedades rurais e grupos de agricultores, sem que, contudo, se configurassem como uma política de desenvolvimento regional (IPARDES, 2007, p. 107).

O êxito do programa ocorreu, sobretudo, na oferta de infraestrutura domiciliar. O mesmo não ocorreu com as ações de desenvolvimento comunitário e de geração de renda, estas direcionadas à produção agropecuária. A avaliação das ações do programa (IPARDES, 2006c) permitiu constatar que a renda das famílias advinha principalmente do trabalho assalariado e de programas de seguridade social e de transferência de renda, ou seja, não seria mais possível identificar exclusivamente o rural com o agrícola¹³³, estabelecendo-se uma “uma nova configuração da apropriação do espaço rural, mesmo em pequenos municípios” (IPARDES, 2006c, p. 93).

Como os recursos para a geração de emprego e renda no meio rural foram direcionados à produção agrícola e não alteraram significativamente a realidade, o relatório de avaliação do Projeto Paraná 12 Meses concluiu que este caminho para o rural estava esgotado, sendo necessário estimular as economias locais de forma

¹³² No estado do Paraná, o Índice de Gini, medida de desigualdade que varia de 0 a 1 e mede o acesso à terra, no ano de 1995 era de 0,686, considerado alto (IPARDES, 2007, p. 99). Os aspectos relativos à concentração fundiária no Território Norte Pioneiro serão abordados a seguir. Já com relação à pobreza, no ano de 2004, enquanto 64,2% das famílias rurais tinham um rendimento salarial de até 3 salários mínimos – de cujo percentual, 60% contavam renda inferior a um salário mínimo –, no meio urbano esse grupo correspondia a 37,7% da população. Apenas 8,74% dos domicílios foram considerados adequados no meio rural, e em torno de 73% da população ali residente não havia concluído o ensino fundamental neste último ano (IPARDES, 2006c).

¹³³ Constatação esta também efetuada por Libardi e Delgado (1999) e Souza e Nascimento (2007), para o caso paranaense.

multissetorial, além de realizar políticas mais articuladas entre municípios, governos estaduais e União.

Dessa forma, o governo do estado do Paraná formulou o “Projeto Inclusão e Desenvolvimento Territorial”, visando construir uma visão ampliada do rural que englobasse municípios pequenos, em termos populacionais, e com baixa densidade demográfica, caracterizados por uma dinâmica socioeconômica rural - ou seja, qualificar-se-iam como municípios rurais, totalizando 300 dos 399 municípios paranaenses (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO PARANÁ, 2006, p. 6).

As premissas incorporadas fundamentaram-se em uma concepção de espaço rural que não se identifica integralmente com o setor agropecuário e nem com as zonas rurais municipais, em consonância com o enfoque territorial adotado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Para a definição da configuração territorial foram considerados territórios os “grupos de municípios com identidades e interesses comuns articulados, com projetos e ação organizada” (Ibid., Idem, 2006, p. 7).

A cooperação intermunicipal com a “perspectiva da promoção do desenvolvimento em áreas ou regiões estagnadas economicamente e deprimidas socialmente” (IPARDES, 2007, p. 7), nesse sentido, é vislumbrada como o eixo estrutural inicial e processual dos territórios, com a tessitura dos laços estabelecidos entre os gestores municipais e a participação da sociedade civil influenciando nesse delineamento.

Após a identificação de espaços geográficos que apresentavam certa homogeneidade nos aspectos físico-ambientais, as áreas territoriais prioritárias para a intervenção estatal foram inicialmente constituídas por nove territórios abarcando 121 municípios, ou seja, aqueles que possuíam, à época, pelo menos 30% da população abaixo da linha de pobreza. Posteriormente, por meio de um processo de validação territorial junto às populações locais e territoriais, o governo paranaense redefiniu a configuração inicial que atualmente abrange cerca de oito milhões de hectares, 127 municípios e uma população total de 1,8 milhão de habitantes, no ano de 2007, em oito territórios:

Mapa 2: Territórios priorizados no projeto inclusão social e desenvolvimento rural sustentável – Paraná (2007)



Fonte: IPARDES (2007, p. 9)

A análise da evolução e composição do PIB gerado pelo conjunto dos territórios, a sua dinâmica industrial e o perfil da população e da ocupação revelam que a renda gerada por quase 1/3 dos municípios do estado no ano de 2006 não excedeu a 11,7% do total gerado pelo Paraná. Além disso, enquanto a renda por habitante no estado, tendo por referência este mesmo ano, foi de R\$ 13,2 mil, no território estava em R\$ 8,6 mil, o que justificaria a focalização das políticas universalizantes para espaços e populações específicas, em função das desigualdades sociais e espaciais (IPARDES, 2009).

Também se constatou que, no conjunto dos territórios, algumas situações que se manifestam de forma generalizada: a contribuição do setor agropecuário para a geração de riquezas e empregos é bem mais significativa que a média estadual, existe uma expressiva população residente no meio rural, com elevada concentração de terras, a baixa formalização do emprego é uma constante, e mesmo onde se constatou a expansão do emprego formal, ela se deu de forma centralizada em alguns poucos municípios. Além disso, a difusão industrial baseia-se principalmente no incremento de atividades ligadas à agroindústria, fortemente dependentes do setor agropecuário.

A área abrangida pelo Território Norte Pioneiro, foco deste estudo, como se observa no mapa abaixo, corresponde a uma porção da mesorregião Norte Pioneiro, englobando municípios das cinco microrregiões que a compõem, perfazendo um conjunto de 29 municípios contíguos em uma área de 10.436.35 Km², reunindo 306.502 pessoas, 3% do total da população estadual:

Mapa 3: Municípios que compõem o Território Integração Norte Pioneiro (PR)



Fonte: IPARDES (2007, p. 11).

O recorte adotado pode ser explicado de perspectivas diferentes, mas complementares.

A primeira é que, embora os dados referentes à mesorregião Norte Pioneiro não reflitam uma realidade das mais dinâmicas no conjunto paranaense, alguns municípios estão em situação mais vulnerável do que outros. O enfoque territorial, ao priorizar áreas deprimidas, pressupõe uma delimitação que inclui e, automaticamente, exclui outros.

Um segundo elemento a ser considerado é o critério de ações cooperativas intermunicipais preexistentes que possam ser expandidas e fortalecidas à medida que recebam estímulos internos e externos. No caso do Território Norte Pioneiro, existia uma configuração territorial que se originou de iniciativas da Federação dos

Trabalhadores da Agricultura do Estado do Paraná (FETAEP), do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), órgão vinculado à Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento (SEAB) e das políticas territoriais implementadas pelo governo federal desde 2003¹³⁴.

Por fim, a política estadual sofreu influências daquelas elaboradas e implementadas pelo governo federal, como o PRONAT e o Programa Territórios da Cidadania, cujos critérios e orientações foram incorporados quando da elaboração e concretização das ações estaduais. Municípios com perfis rurais, preferencialmente contíguos, com grande número de agricultores familiares e assentados da reforma agrária, indígenas e beneficiários do Programa Bolsa Família constituem alguns dos critérios definidores do público-alvo englobado para a participação dos territórios. A esfera estadual, portanto, se adaptou a essas diretrizes visando obter recursos financeiros e humanos para a consecução de suas próprias políticas¹³⁵.

É necessário ainda caracterizar o Território Norte Pioneiro, principalmente em sua dimensão socioeconômica, para avaliar em que medida ele pode, de fato, ser considerado um espaço deprimido e um alvo prioritário para o esforço concentrado de ações estaduais e federais.

No ano de 2004, a contribuição do Território Norte Pioneiro para a composição do PIB estadual foi de 1,9%, sendo que a importância relativa do valor adicionado com origem no setor agropecuário, no de serviços e no industrial foi de, respectivamente, 40,6%, 41,1% e 18,4%¹³⁶ (IPARDES, 2007, p. 79).

¹³⁴ Essa discussão será efetuada no próximo capítulo. Registre-se, contudo, que essa articulação será relevante para a definição do Território como parte do Programa Territórios da Cidadania.

¹³⁵ Analogamente ao que ocorreu com o processo de descentralização das políticas na área da Saúde, com a atuação decisiva do governo federal, criando incentivos para a adesão dos estados e municípios visando sua concretização, como discutido no capítulo 1.

¹³⁶ No decorrer de nossa análise, deparamo-nos com uma contradição nos próprios dados elaborados pelo IPARDES (2007; 2009). As informações acima apresentadas pelo IPARDES (2007) referem-se ao ano de 2004 e indicam um incremento, comparado ao ano de 1999, de 5,9% para o setor agropecuário (IPARDES, 2007, p. 80). No entanto, em documento publicado recentemente e analisando o período entre 2002 e 2006, o IPARDES (2009, p.4) chega a outro resultado, registrando uma contribuição do setor agropecuário no valor adicionado de 23,7% para o ano de 2002 e de 23% para o ano de 2006. O decréscimo nessas atividades foi compensado pelo crescimento no setor de serviços. Analisando-se o percentual dos ocupados no setor agropecuário, a relevância do setor primário é inegável. Consultando o Valor Adicionado Fiscal (VAF), diferença entre as saídas e as entradas de mercadorias e serviços realizados pelos contribuintes do imposto em um determinado município e em cada setor, verificou-se que, em poucos municípios – Siqueira Campos, Joaquim Távora, Ribeirão Claro e Santo Antonio da Platina –, o VAF industrial supera o VAF da produção agropecuária. Em Ibaiti e Santa Cecília do Pavão, as distâncias entre o VAF da produção industrial e o da produção agropecuária não é tão grande, porém, demonstra ainda predominância do setor agropecuário como fonte maior de recursos. Jacarezinho gera o maior VAF no setor de serviços, indústria e, por último, na produção agropecuária, enquanto quem em Jundiá do Sul o VAF industrial é zero. No conjunto dos demais municípios predomina o setor

Setorialmente, de acordo com o Iparde (2007), o território pode ser assim caracterizado¹³⁷:

Indústria: os setores mais relevantes são vestuário e acessório (concentradas essas atividades no município de Siqueira Campos), fabricação de produtos de madeira (centralizadas em Ibaiti) e fabricação de produtos alimentícios e bebidas (principalmente Santo Antonio da Platina e Jacarezinho). Entre 2000 e 2005, a indústria apresentou uma expansão de 99,5% no número de empregos formais em âmbito territorial, sendo que estes três segmentos geraram mais de 65% da soma dos empregos industriais. Verifica-se, no entanto, concentração do valor adicionado relacionado a esse setor em alguns poucos municípios, Jacarezinho com 40,6%, Joaquim Távora com 16,8%, Ibaiti com 11,1%, Siqueira Campos com 10,4% e Santo Antonio da Platina com 7,2%.

Serviços: O crescimento de 59% verificado entre 1995 e 2005 acompanhou a ampliação da média estadual. Pode-se verificar um movimento de centralização dessas atividades em um conjunto pequeno de municípios, com Jacarezinho e Santo Antonio da Platina reunindo mais de 1/3 dos empregos, 15,3% e 18%, respectivamente. A administração pública é o segmento mais relevante, ainda que com decréscimo de 9% no período abarcado, atingindo 38% no ano de 2005, seguido do comércio varejista que, na direção contrária, expandiu-se nos últimos anos, correspondendo a 23% neste mesmo ano.

Agropecuária: a análise realizada pelo IPARDES (2007) com relação à estrutura fundiária no Território¹³⁸ expressa a importância dos estabelecimentos da agricultura familiar – 59,2% do total, aos quais se somam aqueles que possuem empregados, 26,6% do conjunto territorial –, predominando unidades produtivas com extensão de até quatro

agropecuário como fonte mais importante para a produção de riquezas. Dessa forma, adotamos como referência mais plausível a participação mais expressiva do setor agropecuário, conforme os dados apresentados pelo IPARDES (2007), ou seja, o percentual em torno de 40%. Ainda que a participação do setor agropecuário possa ter sofrido variações, certamente não está muito distante desse percentual.

¹³⁷ Analisando-se os dados desagregados em nível municipal, das riquezas geradas pelos 29 municípios, verifica-se a concentração de riquezas em apenas três, Jacarezinho (15,5%), Santo Antonio da Platina (9,6%) e Ibaiti (8,7%), que contribuem com mais de 1/3 do total territorial, e são também os que concentram as atividades industriais e terciárias no território¹³⁷ (IPARDES, 2007, p. 80). Do grupo dos outros 26 municípios, apenas Siqueira Campos participa com mais de 5% do restante. Para uma descrição do processo de colonização dos municípios abrangidos pelo Território Integração, e de suas características socioeconômicas atuais, consultar Anexo A.

¹³⁸ A base de dados utilizada foi a do Censo Agropecuário realizado pelo IBGE (1995-1996), com dados trabalhados pelo IPARDES (2007).

módulos fiscais. Aproximadamente 10% dos estabelecimentos familiares não estão regularizados (IPARDES, 2007, p. 106). Já os estabelecimentos não familiares englobam 14,2% e ocupam 53,7% do espaço, indicando um “nível muito forte de concentração no acesso à terra” (IPARDES, 2007, p. 99). Na categoria familiar, portanto, os estabelecimentos resultam em 85,8% do total territorial¹³⁹ e abarcam 46,3% da área que constitui o Território Norte Pioneiro. O Índice de Gini é considerado forte em 13 municípios (entre 0,501 a 0,700), e muito forte em 16 (de 0,701 a 0,900)¹⁴⁰ (Ibid, idem). De acordo com a Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado do Paraná (SEAB), entre 2003 e 2005 os produtos que mais contribuíram para o valor bruto da produção territorial foram os bovinos, aves e soja, com participações significativas também do milho, café, cana-de-açúcar, madeira, trigo, feijão e leite (IPARDES, 2007, p. 102). Lavouras temporárias – arroz, aveia, batata –, silvicultura e a criação de suínos também são atividades econômicas relevantes no território. O cultivo de cana-de-açúcar e os produtos de lavoura temporária apresentaram taxas médias de crescimento negativo entre 1995 e 2005, enquanto a produção de cereais, grãos, soja e o abate de aves e outros animais acusaram ganhos nesse mesmo período (IPARDES, 2007, p. 118).

No que tange à oferta de empregos, o setor de serviços ocupou a segunda posição, com 30,1% – ano-base 2000 –, enquanto o agropecuário participou com 42% no conjunto territorial, alcançando a primeira posição. O segmento comercial contribuiu com 12,5%, o industrial com 9,2% e a construção civil com 6,0%. Os dados referem-se ao ano de 2000 (Ibid, idem, p. 84).

Com relação à renda, o total da População Economicamente Ativa (PEA) que declarou não ter rendimentos alcançou 38,1%, e aqueles que receberam até um salário mínimo alcançam 26,9% do conjunto, resultando, portanto, em um total de 64,7% da PEA que percebe até um salário mínimo em todo o Território (IPARDES, 2007, p. 87).

Os baixos rendimentos podem estar associados à alta proporção da PEA ocupada que declarou não ter carteira de trabalho assinada, como demonstra a tabela:

¹³⁹ Destes, 29,2% dos estabelecimentos com tamanho de até quatro módulos fiscais, ou seja, até 80 hectares.

¹⁴⁰ Entre 1970 e 1988, dos 28 municípios existentes àquela época – Nova Santa Bárbara foi criado em 1993 –, 21 apresentaram reforço no processo de concentração de terras, seis apresentaram desconcentração e um manteve o seu índice. Comparando-se o Índice de Gini por municípios entre 1980 e 1995, 16 apresentaram aumento e 12 diminuição, o que indica menores dificuldades no acesso à terra. O ponto discutido no item anterior (principalmente na página 21), sobre a alta redução na ocupação agrícola paranaense e as explicações para tal situação, esclarece também os dados aqui apresentados, já que as informações do último Censo Agropecuário para o Território, de acordo com o IPARDES (2007, p.102) registram que 90% do pessoal ocupado vinculava-se ao conjunto dos estabelecimentos familiares.

Tabela 4 – Total de pessoas com 10 anos de idade e mais, ocupadas na semana de referência e distribuição percentual por posição na ocupação no trabalho principal e posse de carteira de trabalho assinada segundo municípios do Território Norte Pioneiro Paranaense – Paraná – 2000

Município	Total	Total	Posição na ocupação do trabalho principal			Empregador	Conta própria	Não remunerado em ajuda a membro do domicílio	Trabalhador na produção para próprio consumo
			Categoria do emprego no trabalho formal						
			Com carteira de trabalho assinada	Militar e funcionário público estatutário	Sem carteira de trabalho assinada				
Abatiá	3 765	67,3	23,5	1,4	42,4	2,1	21,6	7,7	1,2
Carlópolis	6 091	66,9	25,9	2,3	38,8	2,2	22,8	8,1	0,1
Congoinhas	3 380	55,2	28,2	2,0	25,0	1,4	29,1	8,8	5,5
Conselheiro Mairinck	1 209	80,0	32,2	6,8	41,0	1,6	16,4	0,8	1,2
Guapirama	1 590	80,9	48,0	0,5	32,5	1,1	13,4	3,6	0,9
Ibaiti	11 093	67,6	32,4	3,1	32,0	3,1	20,1	8,3	0,8
Jaboti	2 079	50,8	14,8	0,2	35,9	0,4	28,9	16,3	3,5
Jacarezinho	15 598	76,2	50,7	4,8	20,7	3,5	17,5	2,3	0,5
Japira	2 364	48,0	21,2	3,3	23,5	1,4	28,6	20,5	1,5
Joaquim Távora	4 252	70,1	39,8	1,2	29,0	3,2	21,2	4,3	1,2
Jundiá do Sul	1 419	74,3	37,6	1,6	35,2	3,0	18,3	2,6	1,7
Nova Fátima	3 491	74,1	38,5	2,6	33,0	5,1	18,4	2,2	0,1
Nova Santa Bárbara	1 479	65,7	15,2	3,8	46,7	3,7	18,4	8,8	3,4
Pinhalão	3 014	47,7	11,5	8,1	28,1	1,2	27,6	23,3	0,3
Quatiguá	3 274	58,8	29,6	2,1	27,1	7,1	30,5	3,5	0,1
R. Claro	5 005	76,1	39,1	2,4	34,6	2,4	15,2	6,1	0,2
R. do Pinhal	5 976	69,3	35,7	0,9	32,7	2,8	21,8	5,9	0,2
Salto do Itararé	2 336	50,3	12,2	2,5	35,6	2,3	33,0	10,2	4,1
Santa Amélia	2 023	70,9	40,5	2,6	27,7	2,5	17,5	5,5	3,6
Santa Cecília do Pavão	1 766	55,0	24,7	2,4	28,0	1,8	28,7	12,5	1,9
Santana do Itararé	2 001	59,7	16,6	3,2	39,9	1,2	32,1	5,1	1,9
Santo Antonio da Platina	16 743	72,0	41,4	3,2	27,7	4,0	21,0	2,3	0,5
Santo Antonio do Paraíso	1 046	75,1	35,1	3,6	36,4	2,3	17,1	3,1	2,3
São Jerônimo da Serra	4 914	50,5	13,0	2,0	35,6	1,0	30,1	15,6	2,7
São José da Boa Vista	2 350	41,1	16,9	2,2	22,0	1,6	41,4	11,3	4,6
Sapopema	2 501	66,3	22,4	2,6	41,4	1,1	23,4	6,0	3,2
Siqueira Campos	6 897	63,8	32,9	1,0	30,0	4,1	25,5	5,7	0,9
Tomazina	4 903	51,9	18,6	1,3	32,0	1,9	22,8	11,9	11,5
Wenceslau Braz	6 985	67,9	27,9	1,7	28,3	2,7	32,0	6,4	1,0
TERRITÓRIO NORTE PIONEIRO	129 544	65,6	32,4	2,7	30,5	2,9	23,1	6,8	1,6
Paraná	4 055 739	66,4	40,5	3,3	22,6	3,6	23,8	4,7	1,4

Fonte: Ipardes (2007, p.86).

As cidades onde há maiores discrepâncias, isto é, maior número de trabalhadores sem carteira assinada *a mais* do que trabalhadores com carteira, são Jaboti, Nova Santa Bárbara, Salto do Itararé, Santana do Itararé, São Jerônimo da Serra e Sapopema. Nesses lugares, a diferença alcança mais de 20% entre essas duas categorias, ao passo que Jacarezinho expressa a melhor posição, com mais da metade da PEA com registro em carteira, seguido de Guapirama. Poderíamos aventar que essa realidade é compensada pelo pessoal ocupado que auxilia, sem remuneração, outros membros família, porém, analisando os números da coluna, vemos que não há uma relação diretamente proporcional entre o trabalho sem carteira assinada e o auxílio não remunerado prestado a um membro da família, o mesmo se dando com relação aos trabalhadores por conta própria.

Associando a participação do valor adicionado do setor agropecuário com o total de ocupados nessas atividades, ambos em torno de 40% na média territorial, com a categoria por conta própria (23,1%), além da parcela dos que não possuem registro em carteira (30,5%), infere-se que o setor agropecuário é responsável por fração considerável dos baixos rendimentos verificados no território.

Estamos, portanto, a tratar de um espaço socioeconômico que apresenta pouca diversificação em suas atividades produtivas, altamente influenciado pelo desempenho do setor agropecuário – renda e ocupação – e no qual a pobreza está relativamente generalizada, ainda que com diferenciações internas ao território. No entanto, os problemas não são os mesmos para todos os municípios e nem se manifestam com a mesma intensidade. Isso significa que, embora o enfoque territorial tenha por objetivo a articulação de municípios que apresentem indicadores semelhantes, existem especificidades que podem se diluir quando são selecionados apenas alguns critérios.

Contudo, em geral os dados referentes ao conjunto dos municípios que compõe o Território Norte Pioneiro apontam para a caracterização de uma realidade que contempla os critérios estabelecidos pelo governo do estado do Paraná e, principalmente, pelo governo federal para a sua seleção no Programa Territórios da Cidadania: estagnação econômica, com possibilidades restritas de ampliar e diferenciar suas atividades econômico-produtivas e com uma quantidade significativa de agricultores familiares.

Além disso, analisando-se os dados municipais de forma agregada, percebe-se que, há algumas décadas, tem se dado um contínuo esvaziamento demográfico: entre 1970 e 1980 ocorreram perdas populacionais de 1,8%, em média, ao ano, de 0,6% entre 1980 e 1991, de 0,2% entre 1991 e 2000. Para o período compreendido entre 2000 e 2007, a taxa média foi de 0,1%, indicando tendência à estabilização. No entanto, as informações anteriores sobre

ocupação e renda geram questionamentos acerca de sob quais condições a população permanecerá nesses municípios.

O total da população por município, abrangendo as áreas rurais e urbanas, e o conjunto populacional territorial, assim como o grau de urbanização e a densidade demográfica, estão indicados na tabela abaixo:

Tabela 5: População por situação de domicílio, grau de urbanização e densidade demográfica – municípios do Território Norte Pioneiro – Paraná – 2007

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO				Grau de urbanização (%)	DENSIDADE (hab/km ²)	
	Urbana (2000)	Rural (2000)	Total (2000)	2007		2000	2007
Abatiá	5 356	2 903	8 259	7 819	64,9	36,1	34,1
Carlópolis	8 347	4 958	13 305	13.170	62,7	29,7	29,4
Congoinhas	4 704	3 147	7 851	8 557	59,9	14,6	16,0
Conselheiro Mairinck	2 406	1 057	3 463	3 554	69,5	16,9	17,4
Guapirama	2 917	1 151	4 068	3 639	71,7	21,5	19,2
Ibaiti	19 707	6 741	26 448	28 050	74,5	29,5	31,3
Jaboti	2 641	1 949	4 590	5 019	57,5	33,0	36,1
Jacarezinho	33 515	6 110	39 625	39 327	84,6	65,8	65,3
Japira	2 327	2 574	4 901	4 694	47,5	25,9	24,8
Joaquim Távora	6 972	2 689	9 661	10 247	72,2	33,4	35,4
Jundiá do Sul	2 266	1 393	3 659	3 654	61,9	11,4	11,4
Nova Fátima	6 591	1 714	8 305	8 049	79,4	29,3	28,4
Nova Santa Bárbara	2 871	740	3 611	3 788	79,5	50,3	52,8
Pinhalão	3 532	2 685	6 217	5 893	56,8	28,2	26,7
Quatiguá	5 929	813	6 742	6 877	87,9	59,8	61,0
Ribeirão Claro	6 796	4 107	10 903	10 882	62,3	17,2	17,2
Ribeirão do Pinhal	10 675	3 666	14 341	13 389	74,4	38,3	35,7
Salto do Itararé	3 419	2 130	5 549	5 106	61,6	27,7	25,5
Santa Amélia	2 950	1 457	4 407	4 062	66,9	56,6	52,1
Santa Cecília do Pavão	3 002	1 062	4 064	3 678	73,9	36,9	33,4
Santana do Itararé	3 465	2 173	5 638	5 537	61,5	22,4	22,0
Santo Antonio da Platina	32 617	7 326	39 943	40 480	81,7	55,4	56,1
Santo Antonio do Paraíso	1 718	1 072	2 790	2 366	61,6	16,8	14,3
São Jerônimo da Serra	5 331	6 419	11 750	11 563	45,4	14,3	14,0
São José da Boa Vista	3 501	3 477	6 978	6 293	50,2	17,5	15,7
Sapopema	3 183	3 689	6 872	6 638	46,3	10,1	9,8
Siqueira Campos	11 768	4 232	16 000	16 666	73,6	57,5	59,9
Tomazina	4 286	5 645	9 931	8 814	43,2	16,8	14,9
Wenceslau Braz	14 879	4 680	19 559	18 691	76,1	49,2	47,0
Território Norte Pioneiro	217 671	91 759	309 430	306 502	70,3	29,6	29,4

Fonte: IPARDES, 2007, p.24

Nos quesitos de tamanho e densidade populacional, o Território Norte Pioneiro também contempla os critérios estabelecidos pelo governo federal e estadual como área prioritária para a incidência de um conjunto de ações oriundas dessas esferas. Embora apenas quatro municípios – Japira, São Jerônimo da Serra, Sapopema e Wenceslau Braz – possam ser caracterizados como municípios rurais, segundo o IBGE - para o qual são rurais apenas municípios que contem com mais de 50% de sua população no meio rural -, a partir da nova concepção de ruralidade que emergiu nos anos de 1990, todos os municípios do Território se enquadram nessa categoria. Como exposto no capítulo 2, podem ser identificados como municípios rurais aqueles com baixa densidade demográfica, que possuam até 50 mil habitantes e que estejam localizados em regiões rurais, delimitadas por esses mesmos critérios.

Como visto no início do capítulo, foi o processo de expansão cafeeira que dinamizou economicamente o norte pioneiro durante boa parte do século XX, constituindo-o, na década de 1970, em uma das regiões mais povoadas do território paranaense, levando à criação de diversos municípios, principalmente, a partir de 1950¹⁴¹. Nos anos de 1960, com a crise cafeeira acentuando-se e a cotação do produto caindo sistematicamente no mercado internacional; as geadas intensas na década seguinte; a substituição do café por outros produtos, como soja e trigo; a expansão das áreas de pastagens; a modernização da base produtiva e os obstáculos relacionados às condições físico-ambientais do território¹⁴², a região entrou decisivamente em um declínio econômico.

De acordo com o Ipardes (2004a, p.23):

Em outros termos, a região se insere em um processo de transformação, mas, exceto em algumas áreas, não conseguiu incorporar em moldes similares os vetores da modernização tecnológica que transformou de forma acelerada a agricultura das áreas mais dinâmicas do Estado.

O retrocesso no setor produtivo em decorrência desses fatores, estagnando e/ou retrocedendo a oferta de ocupações na região – já que os núcleos urbanos, dispersos e com

¹⁴¹ Em 1940, havia 49 municípios no Paraná, chegando a 80 no início da década seguinte. Ao final dos anos 50, o total correspondeu a 162. De acordo com Padis (1970, p. 274), “as pequenas vilas que surgiram eram apenas um ponto de reunião dos produtores agrícolas. Pode-se dizer, em consequência, que no Paraná o setor primário foi fortemente urbanizador”. Se observarmos a data de criação dos municípios que compõem o Território Norte Pioneiro, verificaremos que a maioria foi criada entre 1940 e 1960. Esse período é apontado por alguns autores (MOTA Jr 2006; TOMIO, 2005) como um dos mais profícuos na origem de novos municípios brasileiros, em virtude de uma confluência de interesses locais e político-partidários sob o contexto da redemocratização. Dessa forma, esse conjunto de circunstâncias contribuiu para a expansão numérica da menor unidade político-administrativa brasileira, o município.

¹⁴² No que concerne aos aspectos físicos, mais da metade dos solos da área abrangida pelo território Norte Pioneiro é inapta, ou seja, apresenta alta probabilidade de risco à erosão, e o relevo é acidentado em boa parte de sua área (IPARDES, 2007).

baixa densidade demográfica, não possuíam uma estrutura produtiva diversificada capaz de absorver esse excedente de mão-de-obra – levou ao êxodo populacional. Atualmente, agravantes desse quadro são o envelhecimento da população, com melhorias nos indicadores de mortalidade, verificando-se, para o território, perdas no conjunto da população economicamente ativa, como já apontado, com o declínio das taxas de fecundidade e a redução da População Economicamente Ativa (PEA). A soma desses fatores impactou negativamente as condições de vida da população em geral.

Utilizando-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), composto pelos indicadores de renda *per capita*, nível de escolaridade e longevidade para avaliar o posicionamento relativo dos municípios do Território, observa-se que apenas Jacarezinho ultrapassou a média estadual. Todos os outros se encontram abaixo desse patamar, como mostra a tabela:

Tabela 6: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e *ranking* – Municípios do Território Norte Pioneiro – Paraná – 1991 e 2000

MUNICÍPIO	IDH 1991	IDH 2000	RANKING ESTADUAL IDH-M 2000
Abatiá	0,651	0,710	303
Carlópolis	0,654	0,727	248
Congoinhas	0,614	0,692	356
Conselheiro Mairinck	0,618	0,707	318
Guapirama	0,671	0,747	169
Ibaiti	0,609	0,687	365
Jaboti	0,630	0,699	343
Jacarezinho	0,718	0,782	57
Japira	0,606	0,706	323
Joaquim Távora	0,656	0,755	141
Jundiá do Sul	0,619	0,721	268
Nova Fátima	0,662	0,747	172
Nova Santa Bárbara	0,614	0,701	337
Pinhalão	0,612	0,707	316
Quatiguá	0,679	0,762	119
Ribeirão Claro	0,683	0,747	169
Ribeirão do Pinhal	0,625	0,715	285
Salto do Itararé	0,615	0,695	354
Santa Amélia	0,652	0,711	299
Santa Cecília do Pavão	0,621	0,712	294
Santana do Itararé	0,623	0,696	352
Santo Antonio da Platina	0,662	0,745	179
Santo Antonio do Paraíso	0,643	0,715	282
São Jerônimo da Serra	0,583	0,674	384
São José da Boa Vista	0,637	0,707	318
Sapopema	0,618	0,698	345
Siqueira Campos	0,674	0,753	150
Tomazina	0,638	0,716	277
Wenceslau Braz	0,660	0,727	248

Fonte: IPARDES, 2007, p. 34

Os motivos pelos quais alguns municípios e regiões se desenvolvem mais do que outros são vários e complexos, e ainda não se sabe ao certo quais são os fatores e circunstâncias que atuam para reverter situações desfavoráveis. Mesmo aqueles que advogam a importância do capital social para explicar o desenvolvimento, como Putnam (2000), apontam para a relevância dos processos históricos para a sua concretização, aliados a fatores políticos e econômicos.

Existe um consenso, no entanto, em torno da necessidade de se implementarem políticas públicas que possam reverter este quadro: deixados à própria sorte, e apartados do avanço da modernização capitalista – ou inseridos de forma subalterna –, a tendência é de se acentuarem as condições de pobreza, mantendo-se a situação de territórios deprimidos, caso do Território Norte Pioneiro. Como informa a tabela:

Tabela 7: Total de famílias pobres, distribuição por situação de domicílio e taxa de pobreza, segundo os municípios do Território Norte Pioneiro – Paraná – 2000

MUNICÍPIO	Total de Famílias	FAMÍLIAS POBRES				Total	Taxa de pobreza	Total de Famílias – Programa Bolsa Família*
		Situação de domicílio						
		Urbano		Rural				
		Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	
Abatiá	2 350	369	57,0	278	43,0	647	27,6	658
Carlópolis	4 018	697	59,1	483	40,9	1 180	29,4	760
Congoinhas	2 408	498	56,2	388	43,8	886	36,8	647
Conselheiro Mairinck	1 011	242	69,1	108	30,9	350	34,6	257
Guapirama	1 203	213	67,8	101	32,2	314	26,1	237
Ibaiti	7 951	1 648	64,2	919	35,8	2 567	32,3	1 888
Jaboti	1 322	177	44,7	219	55,3	396	30,0	235
Jacarezinho	11 820	1 957	81,6	440	18,4	2 397	20,3	2 289
Japira	1 425	209	38,1	341	62,1	549	38,6	306
Joaquim Távora	3 098	508	65,1	272	34,9	780	25,2	257
Jundiá do Sul	1 100	197	51,8	183	48,2	380	34,6	272
Nova Fátima	2 518	472	78,8	127	21,2	599	23,8	532
Nova Santa Bárbara	1 169	362	77,4	106	22,6	468	40,1	270
Pinhalão	1 748	252	47,2	282	52,8	534	30,6	368
Quatiguá	2 136	313	78,3	87	21,8	400	18,6	357
Ribeirão Claro	3 238	331	43,6	430	56,6	760	23,5	614
Ribeirão do Pinhal	4 212	892	68,7	407	31,3	1 299	30,8	1 091
Salto do Itararé	1 723	379	51,8	354	48,4	732	42,5	494
Santa Amélia	1 276	276	64,8	150	35,2	426	33,4	311
Santa Cecília do Pavão	1 258	284	61,5	178	38,5	462	36,7	258
Santana do Itararé	1 648	405	60,5	264	39,5	669	40,6	413
Santo Antonio da Platina	12 043	1 693	69,8	732	30,2	2 425	20,1	2164
Santo Antonio do Paraíso	875	151	47,0	170	53,0	321	36,7	142
São Jerônimo da Serra	3 467	506	35,2	930	64,8	1 436	41,4	1 102
São José da Boa Vista	2 033	372	42,5	503	57,5	875	43,0	557
Sapopema	1 921	296	37,4	495	62,6	791	41,2	616
Siqueira Campos	5 004	794	65,0	428	35,0	1 222	24,4	897
Tomazina	2 902	331	33,0	670	66,9	1 002	34,5	610
Wenceslau Braz	5 902	1 452	71,5	580	28,5	2 032	34,4	1 288
Território Norte Pioneiro	92 779	16 276	60,5	10 625	39,5	26 899	29,0	19 890
Paraná	2 824 283	395 344	67,1	1 94 076	32,9	589 420	20,9	482.335**

Fonte: Adaptado de Iparides, 2007, p. 35

* A soma das famílias que recebem o benefício do Programa Bolsa Família refere-se a janeiro de 2010. C.f http://beneficiossociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00_00.asp. Acesso em 03/02/2010. Vale ressaltar que a situação de pobreza, no estudo do Iparides (IBID, idem), caracteriza-se quando a renda *per capita* é de até meio salário mínimo.

** Os dados reportam-se a dezembro de 2009. O total de famílias brasileiras contempladas pelo Programa Bolsa Família é de 12.370.915, para este mesmo período. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>.

Verifica-se, novamente, a importância da população rural nos municípios que constituem o Território Norte Pioneiro. No entanto, analisando-se os dados, infere-se que a pobreza não é exclusiva do meio rural, já que há, de um lado, municípios como Nova Santa Bárbara, com 22,6% de famílias rurais e uma taxa de pobreza de 40,1%, e de outro lado, Pinhalão, que possui mais que o dobro do número de famílias residindo no meio rural (52,8%) em comparação a Nova Santa Bárbara, com uma taxa de pobreza significativamente menor – 30,6%.

Isso nos faz reafirmar que a situação do local emerge de uma complexa combinação de fatores, e só pode ser avaliada com o avanço de estudos específicos no âmbito municipal, capazes de ponderar o peso de cada um desses fatores envolvidos. O que se deve considerar como expressivo, no entanto, é que o local de moradia, independente de ser rural ou urbano, talvez não seja o elemento mais importante para caracterizar a situação de pobreza.

Os municípios de perfil rural podem ser assim caracterizados por expressarem, de forma mais explícita, a interdependência, quando não a continuidade, desses espaços. Assim, os núcleos urbanos, na maioria deles, se configuram como prestadores de serviços para o meio rural e este, por sua vez, possibilita a dinamização do setor de serviços, comumente localizado no espaço urbano.

É a análise dos dados municipais, e não necessariamente do rural ou do urbano, que permite situá-los relativamente a outros do estado e até ao país. Além disso, a taxa de pobreza calculada pelo Ipardes (2007) considera apenas a renda, sem abranger o poder aquisitivo que ela possibilita.

A relação estabelecida entre expressivas parcelas da população rural, alto grau de importância das atividades agropecuárias para a ocupação e renda da população e baixos indicadores socioeconômicos se confirma. Isso indica que a política territorial, ainda que sustentada em premissas que buscam abranger tanto os espaços rurais e urbanos como os diferentes setores produtivos, acaba voltando-se para o conjunto de municípios – territórios – amparados fortemente no setor agropecuário.

Ao que tudo indica, reforça-se, ao invés de se superar, a idéia de um rural agropecuário, portanto, setorial, ao invés de um rural articulado com o urbano – base da concepção territorial. No entanto, essas observações não invalidam a inclusão do Território Integração Norte Pioneiro nos programas estadual e federal, haja vista os seus indicadores.

O processo pelo qual o Território Integração foi construído, as relações internas entre os distintos municípios, e destes com as esferas estadual e federal assim como o modo como

se deu a participação da sociedade problematizam os pontos abordados até este momento, e constituem o objeto do próximo capítulo.

CAPÍTULO 4 TERRITÓRIO INTEGRAÇÃO NORTE PIONEIRO: RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E GESTÃO SOCIAL

4.1 Introdução

A constituição do Território Integração Norte Pioneiro envolveu a articulação de 29 municípios em torno de um projeto de desenvolvimento territorial e resultou diretamente de políticas oriundas das esferas federal e estadual. Na esfera federal, o projeto derivou do Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais (Pronat) e do Programa Territórios da Cidadania. Na esfera estadual, a partir da eleição do governador Roberto Requião (2003-2010), a constituição do Território se deveu à formulação do Projeto Inclusão e Desenvolvimento Territorial. Essas duas propostas têm suas premissas na abordagem territorial do desenvolvimento, cujos eixos centrais referem-se à execução de ações localizadas em determinados espaços que incluem o meio rural e o urbano, com abrangência multidimensional, visando a dinamização dessas áreas, caracterizadas como deprimidas.

A nova concepção de ruralidade que emergiu no Brasil principalmente a partir dos anos de 1990, vincula-se tanto à abordagem territorial do desenvolvimento como ao processo de descentralização político-administrativa em curso no país, intensificado após a promulgação da Constituição Federal promulgada em 1988. O Sistema Único de Saúde (SUS), o Fundo Nacional de Educação Fundamental (Fundef) e o próprio Pronaf são emblemáticos a esse respeito.

A Constituição de 1988, além de redefinições nas competências e recursos dos entes federados, determinou a institucionalização da participação social em conselhos gestores de políticas públicas nas esferas federais, estaduais e municipais, com o objetivo de democratizar as relações entre Estado e sociedade. A gestão social, como discutido anteriormente, tornou-se requisito imprescindível quando da elaboração e execução de projetos de desenvolvimento e de garantia aos direitos de cidadania. No que concerne ao desenvolvimento rural, foi a partir da implantação do Pronaf e da exigência de constituição dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), em meados da década de 1990, que a participação social se institucionalizou.

O próprio conceito de desenvolvimento se redefiniu nas últimas décadas e, atualmente, além de comumente estar associado à noção de sustentabilidade, sofreu mudanças em termos de escala, isto é, o nível local – municipal, regional ou territorial – adquiriu relevância para a promoção de transformações qualitativas nas condições de vida da população.

As finalidades deste capítulo consistem em demonstrar como a política de descentralização do desenvolvimento, que se efetiva por meio de relações federativas específicas, no contexto da gestão social, pautada em concepções renovadas sobre o sentido do desenvolvimento, se concretizou de modo a priorizar a dimensão administrativa em detrimento de seu sentido participativo, a gestão social.

O Território Integração Norte Pioneiro sofreu redefinições no que tange ao conjunto de municípios que o constitui atualmente, em decorrência das políticas elaboradas na esfera estadual, e que se vinculam às diretrizes estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pelo governo federal. Ainda que a estrutura federativa pressuponha a autonomia dos entes federados, garantida constitucionalmente, os municípios, na ânsia por obterem mais recursos, se submetem aos desígnios estabelecidos nas instâncias político-administrativas mais amplas, com impactos para a qualidade da participação social.

Por outro lado, a integração de 29 municípios em um projeto de desenvolvimento não se deu de forma súbita. Isto porque, sendo condição necessária atestar indicadores socioeconômicos desfavoráveis e semelhantes, tais critérios não são suficientes para galgar os degraus que levem ao reconhecimento formal do Território. É imprescindível que haja um processo que culmine nessa articulação e que seja tangenciado pela atuação conjunta dos prefeitos, de segmentos da sociedade e que resultem em relações cooperativas.

No Território Integração Norte Pioneiro, duas instituições foram fundamentais para que essa organização sociopolítica se tornasse possível: o Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), autarquia ligada à Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento do Paraná (SEAB), e a Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Paraná, vinculada à Confederação Nacional da Agricultura (Contag).

Ambas, atuando conjunta ou separadamente, contribuíram decisivamente para estimular a conjugação de esforços produtivos – inicialmente em conjuntos menores de municípios quando comparados à formação atual do Território Integração –, e para a formalização da cooperação intermunicipal visando o desenvolvimento local. Por meio da capacitação de conselheiros e da própria experiência associativa, os membros dos conselhos gestores territoriais dos conjuntos municipais, no decorrer desse processo, adotaram posições conjuntas acerca das orientações estatais oriundas da esfera estadual e federal que foram se delineando com o passar do tempo.

As Áreas de Programação Integrada (API), redefinidas posteriormente como Áreas de Desenvolvimento Integrado (ADI), propostas pela Emater, e os Projetos Participativos Intermunicipais, executados pela Fetaep, possibilitaram que os grupos sociais e políticos dos

municípios situados em parte do Norte Pioneiro Paranaense se aproximassem, estabelecessem vínculos e iniciassem discussões sistemáticas sobre a execução de políticas intermunicipais de desenvolvimento.

O Território Integração Norte Pioneiro é produto da combinação parcial de cinco Áreas de Desenvolvimento Integrado (ADI), quatro delas sob a influência do escritório regional da Emater localizado em Santo Antonio da Platina - ADI Santo Antonio da Platina, ADI Território Vale do Rio das Cinzas, ADI Território Divisa Norte e ADI Território G4 -, e uma englobada pela atuação do escritório regional da Emater em Cornélio Procopio - ADI Território Nordeste. Em três delas, no âmbito de influência da Emater em Santo Antonio da Platina, a Fetaep desempenhou um papel ativo.

Posteriormente, de acordo com o modo pelo qual se desenrolou a cooperação social, produtiva e política entre os grupos dessas áreas, assim como no âmbito de cada uma delas, houve uma reestruturação do conjunto de municípios que atualmente constituem o Território Integração, abrangendo 29 municípios dessas seis iniciativas territoriais¹⁴³: Vale do Rio das Cinzas, com sete municípios; Divisa Norte, com cinco municípios; G5, com cinco municípios; Nordeste, com dez municípios; Santo Antonio da Platina e Jacarezinho correspondendo, cada um, a uma iniciativa territorial.

Relatar esse processo, dos primórdios das Áreas de Programação Integrada à formalização do Território Integração Norte Pioneiro, e o modo pelo qual se deu a sua respectiva inserção no Programa Territórios da Cidadania foi o procedimento metodológico adotado. A análise situacional seguiu o referencial mencionado anteriormente, ou seja, embora o governo federal enfatize discursivamente a participação e a gestão sociais na execução do Programa Territórios da Cidadania, sobrepõe-se a lógica e a concretização da descentralização político-administrativa com o fortalecimento das relações entre a União e os estados.

Antes de nos estendermos no aprofundamento dessas questões, cabem algumas observações prévias que concernem à obtenção e à organização das informações e dados para a consecução desse objetivo.

No decorrer do ano de 2008, foram feitas as primeiras incursões investigativas em âmbito territorial. Naquele ano, participamos do I Fórum de Desenvolvimento Regional

¹⁴³ A denominação “iniciativa territorial”, utilizada pelos próprios participantes do Território Integração e é intercambiável com pré-território ou território. Para a exposição que se segue, iniciativa territorial ou pré-território são expressões utilizadas para designar os primeiros conjuntos intermunicipais que se constituíram e que ainda se mantêm, a despeito da integração que resultou em um conjunto mais amplo, o Território Integração Norte Pioneiro.

Sustentável, realizado na Faculdade Estadual de Direito de Jacarezinho; da divulgação do Diagnóstico Socioeconômico, estudo elaborado pelo Ipardes (2007); do Seminário de Fortalecimento da Agricultura Familiar e de uma reunião do Conselho Territorial Provisório, já com os 29 municípios, todos esses eventos realizados em Ibaiti.

Entrevistas semiestruturadas foram realizadas, nessa fase, com o gerente regional da Emater – Sidney -, em Santo Antonio da Platina, com o dirigente sindical do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Wenceslau Braz – Antonio -, e então presidente do Conselho Territorial Provisório, e com o técnico da Emater, Benedito, cedido à Fetaep durante o período em que se desenvolveram os Projetos Participativos Intermunicipais implantados pela entidade.

No decorrer de 2009, participamos do lançamento, efetuado pelo governo federal, da segunda etapa do Programa Territórios da Cidadania. O evento ocorreu durante a realização da Feira Agropecuária que acontece anualmente em Santo Antonio da Platina, contando com a presença de autoridades do estado do Paraná, representantes do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no estado, prefeitos, sindicalistas e membros de outras entidades. Concomitantemente à realização da Feira, algumas reuniões se realizaram para debater questões relativas ao Território Integração, sendo autorizada a nossa participação nelas.

Também durante o primeiro semestre de 2009, participamos de uma reunião no município de Ribeirão do Pinhal para encaminhamentos relativos à composição definitiva do Conselho Territorial, e de outra ocorrida em Jacarezinho com a mesma pauta de discussão.

No segundo semestre daquele ano entrevistamos o diretor do Departamento de Desenvolvimento Rural da SEAB – Lopes; o delegado federal do MDA no estado do Paraná, Reni Denardi; um dos diretores da Fetaep, Mario Plefk; a articuladora territorial do MDA no Território Integração Norte Pioneiro, Patrícia; os ex-prefeitos dos municípios de Jundiá do Sul e de Jaboti, Joel Rauber e Jorge, respectivamente; o diretor do sindicato rural do município de Ibaiti, Luiz Celso. No decorrer dessa fase, solicitamos e obtivemos do Conselho Estadual de Agricultura Familiar (Cedraf) as atas das reuniões realizadas a partir de 2007 e, por parte do delegado federal do MDA no estado, algumas das atas das reuniões realizadas pelo Comitê de Articulação Federativa (CAF) estabelecido no Paraná.

No início de 2010, foram mais duas viagens para o estado do Paraná. Na primeira, foram entrevistados agricultores familiares que participaram ou participam das iniciativas territoriais ou do Território Integração Norte Pioneiro: Jaime (presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Ribeirão do Pinhal), Maria Teresa Ruvina (Ribeirão

Claro) e os agricultores Antonio e Carlos Alberto Simão, ambos de Wenceslau Braz, este último componente atual do Conselho Gestor do Território Integração, representando a Associação dos Produtores de São Miguel, do mesmo município. Nessa ocasião, entrevistamos também o assessor territorial do MDA no Território Integração, Antonio Ricardo. Foram contatados ainda o prefeito Maurício e o secretário de Planejamento do município de Ribeirão Claro (Rômulo), que atua como um dos representantes do Poder Público no Conselho Gestor.

Membros que compõem o atual Conselho Gestor Territorial também concederam informações relevantes sobre o curso atual dos acontecimentos: o secretário de Planejamento do município de Jacarezinho, Nelson Paulinho; o representante da Agrojac, cooperativa de leite sediada também em Jacarezinho, Cid Cesar Abib; Ayres Antoninho Galina, secretário da Agricultura de Ribeirão Claro e que participou das discussões prévias à constituição do Território Integração como membro do Sindicato Patronal Rural.

Participamos, ainda, da primeira reunião realizada desde a constituição do Conselho Gestor Territorial¹⁴⁴, em 17/03/2010, para que membros do governo estadual do Paraná e do governo federal apresentassem o balanço das ações realizadas por essas esferas de governo no decorrer de 2009.

Em abril de 2010 realizar-se-iam as últimas entrevistas: Eliani, técnica da Emater no escritório do município de São Jerônimo da Serra, a qual acompanhou a constituição da iniciativa territorial Nordeste, e o assessor territorial designado pelo governo do Estado do Paraná para atuar no Território Integração Norte Pioneiro, Wagner, que também é vice-prefeito do município de São João da Boa Vista e técnico da Emater no mesmo município.

A Emater detém poucos registros do processo inicial, e a Fetaep, nenhum. A Emater, mesmo com uma organização burocrática mais estruturada, apresenta certos problemas nos seus arquivos.

Em Curitiba, obtivemos as atas das reuniões realizadas entre 2007 e 2009 pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar do Paraná (Cedraf). As anteriores a esse período não estavam disponíveis, arquivadas em computadores de ex-secretários executivos. O secretário-executivo que nos atendeu e que compartilhou esses documentos, Luiz Fernando Pacheco, faleceu repentinamente. Enviamos um e-mail solicitando as atas anteriores ao ano de 2007, porém, não obtivemos resposta. Cabe acrescentar que o secretário-executivo falecido, funcionário na Secretaria de Agricultura do

¹⁴⁴ Ocorrida em cinco de outubro de 2009

estado do Paraná, acumulava funções. Não se verificou uma estrutura específica para o desempenho de tais tarefas.

A montagem do “quebra-cabeça” que apresentamos a seguir contém lacunas, afinal, um conjunto de 29 municípios, deles participando distintas organizações e segmentos sociais distribuídos em quatro iniciativas territoriais integradas posteriormente em um Território perpassado e estruturado por políticas estaduais e federais, constitui um objeto de estudo e análise amplo e complexo. Esperamos que o conteúdo das entrevistas, aliadas aos documentos, possam tornar esse conjunto minimamente compreensível e articulado internamente.

Com relação às entrevistas, deve-se acrescentar que as realizadas em 2008 tiveram um caráter exploratório. Naquele momento, a adequada compreensão das relações estabelecidas e do modo como elas se desenrolaram estava em estágio inicial de construção. Optamos por sugerir o tema-chave – o processo de constituição do Território Integração – e, a partir dele, os entrevistados tiveram a liberdade de relatar o seu entendimento sobre a questão, sem que interviéssemos nas suas declarações, a não ser para dirimir alguma dúvida.

Já as entrevistas efetuadas nos anos de 2009 e 2010 foram específicas no que concerne à proposição dos assuntos e questões a serem abordados, podendo ser caracterizadas como semiestruturadas. Nesse sentido, não houve um roteiro único para cada entrevista, variando as questões conforme a posição da pessoa tanto no conjunto territorial como em cada iniciativa.

No que concerne à seleção dos entrevistados, estabeleceu-se o critério de diversidade, isto é, visou-se contemplar as distintas representações de todos os pré-territórios, englobando prefeitos ou ex-prefeitos, dirigentes sindicais, técnicos da Emater e representantes dos agricultores familiares e/ou assentados.

Optou-se, inicialmente, dada a amplitude do campo de pesquisa, e em função da escolha estratégica de obter posicionamentos diferenciados sobre a mesma questão, por entrevistar aqueles que foram sendo citados no decorrer da coleta de dados. Assim, a primeira entrevista, realizada com o gerente regional da Emater em Santo Antonio da Platina, levou à segunda, com o presidente do Conselho Territorial provisório, dirigente sindical e atual presidente do Conselho Gestor Territorial, e assim sucessivamente. A nossa participação em diferentes eventos e reuniões também consistiu em uma fonte para aferir a relevância social da pessoa selecionada.

O objeto de pesquisa foi, portanto, sendo construído (MICHELOT, 1987; BOURDIEU, 1989) com as questões teóricas levadas a campo e os documentos e entrevistas possibilitando adequações no conjunto de relações estabelecido provisoriamente.

Representantes da Emater, dos sindicatos de trabalhadores rurais, dos governos estadual e federal, agricultores familiares, associações e cooperativas, Fetaep e prefeitos ou representantes municipais constituem o universo das pessoas entrevistadas. Por motivos alheios a nossa vontade – incompatibilidade de agenda, dentre outros percalços –, não foi possível realizar a pesquisa com um grupo formado, em cada iniciativa territorial, com representantes de cada uma dessas entidades. Dessa forma, foram entrevistados sindicalistas de algumas iniciativas – Divisa Norte e Vale do Rio das Cinzas – e não de outras – Nordeste e G5.

Adotou-se como pressuposto teórico-metodológico para a análise do processo constitutivo do Território Integração Norte Pioneiro a existência de um espaço de relações no qual os distintos grupos sociais e instituições estruturam mutuamente os seus interesses com o objetivo de manter ou aumentar a sua força social, para que a visão de mundo subjacente a esses interesses adquira relevância (BOURDIEU, 1989).

Como observa Bordieu (1989, p.81):

A razão e a razão de ser de uma instituição (ou de uma medida administrativa) e dos seus efeitos sociais, não estão na *vontade* de um indivíduo ou de um grupo, mas sim no campo de forças antagonistas ou complementares no qual, em função dos interesses associados às diferentes posições dos *habitus* dos seus ocupantes, se geram as *vontades* e no qual se define e se redefine continuamente, na luta – e através da luta – a realidade das instituições e dos seus efeitos sociais, previstos e imprevistos.

O *habitus* pode ser compreendido como um conjunto de disposições adquiridas e incorporadas pelo agente, que constrói determinadas visões de mundo correlacionadas às condições materiais e simbólicas a ele disponíveis, de acordo com sua posição na estrutura social. Passível de crítica pelo agente, o *habitus* é mutável, ou seja, há margens para se modificar o padrão até então estabelecido e gerar outro tipo de ação que não aquela inicialmente associada à posição inicial. Em última instância, essas posições articulam-se em torno da conservação ou transformação das condições materiais e simbólicas, bem como dos mecanismos de acesso a elas¹⁴⁵.

¹⁴⁵ As proposições de Bourdieu (1989) acerca da teoria dos campos são amplas e demandariam um espaço de discussão que foge do escopo deste trabalho. Deve-se ressaltar, contudo, que para o autor as dimensões política, econômica, cultural, dentre outras, estão relacionadas e reforçam-se umas às outras no processo de reprodução social. As formas de acesso diferenciadas de grupos ou indivíduos ao poder, conforme a posse de capital político, simbólico, econômico etc., implica em posições sociais diferenciadas nos espaços sociais. Essas posições referem-se à acessibilidade ao conjunto de bens materiais e imateriais – e à sua apropriação no decorrer do tempo –, e à manutenção ou transformação nas condições desiguais de sua distribuição. As posições são geralmente homólogas nos distintos campos: mais recursos econômicos implicam geralmente em oportunidades

Para estabelecer uma diretriz analítica no que concerne ao processo de constituição do Território, definiram-se dois grupos principais: aquele formado pelo governo federal e estadual, que em momentos e de maneiras distintas, atuaram preponderantemente de modo a executar a lógica da descentralização administrativa na política de desenvolvimento territorial em curso; e o outro, constituído pela Fetaep e pela Emater, que, também em contexto e de forma diferenciados, propuseram a ampliação da participação social como estratégia preferencial para ampliar e aprofundar a dimensão democrática dos processos de descentralização. Os prefeitos municipais e outros segmentos sociais e entidades ora alinharam-se ao grupo defensor da descentralização participativa, ora ao grupo que adotou a descentralização administrativa como eixo estruturador e o pragmatismo como eixo orientador de suas ações.

O primeiro grupo, dessa forma, expressa uma perspectiva pela manutenção da centralização decisória do poder que, no limite, distribui-se entre a esfera federal e estadual. Relações intergovernamentais hierarquizadas se reproduzem em um contexto federativo no qual a dependência de recursos financeiros obstaculiza a efetiva autonomia municipal e intermunicipal. Sob o argumento da coordenação, impõe-se uma determinada configuração territorial.

O grupo adepto da ênfase na participação social, no contexto histórico brasileiro de autoritarismo estatal e social, adequou-se gradativamente às determinações oriundas das esferas mais amplas. Os prefeitos, que durante algum tempo estabeleceram uma parceria com segmentos da sociedade, ao vislumbrarem a possibilidade de obterem mais recursos, aderiram a uma configuração territorial – intermunicipal - ampliada e que influiu na qualidade da mobilização social ocorrida até então nos conjuntos municipais menores, submetendo-se às diretrizes da esfera estadual e federal. A Emater, órgão vinculado ao governo do estado do Paraná, que assumiu o papel de condutora do processo de articulação intermunicipal – social e política –, entendendo ser esta uma oportunidade para o desenvolvimento territorial, passou a priorizar a articulação entre os Poderes Públicos municipais. Já a Fetaep, cujas propostas iniciais voltavam-se à organização de grupos intermunicipais limitados numericamente, com ampla participação social, passou a atuar marginalmente, não tendo condições de se contrapor

ampliadas de acesso cultural e político. No entanto, como já mencionado, essas relações não se dão mecanicamente, havendo espaço para o imponderável. Para os propósitos deste trabalho, a contribuição mais significativa do autor está em realçar a estruturação mútua dos interesses que, por sua vez, devem ser analisados a partir de situações concretas, o que possibilita tanto a efetivação da análise relacional como a superação de termos “substancialistas” que definem, *a priori*, o que não é conhecido.

aos interesses governamentais em função dos déficits na base social dos sindicatos atuantes na região.

As relações que se estabeleceram no decorrer de um período temporal de aproximadamente cinco anos – de 2004, quando as primeiras iniciativas se delineiam, até 2009, quando se institucionalizou o Conselho Gestor do Território Integração Norte Pioneiro – se estruturam mutuamente. A política de desenvolvimento rural do governo federal¹⁴⁶ respondeu a demandas das organizações sindicais e movimentos sociais que, por sua vez, redefiniram seu campo de ação, buscando parcerias no âmbito local-municipal-intermunicipal com a extensão rural e lideranças políticas. O governo estadual formulou a sua própria política, convergente com a da esfera federal, redefinindo novamente o campo de forças.

É esse processo que será abordado a seguir.

4. 1 As ações iniciais: Emater e Fetaep

Em meados da década de 1970 foi criado o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural¹⁴⁷ (Sibrater), coordenado pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) e executado nas unidades federadas pelas empresas estaduais, as Emater. A Embrater foi extinta no início dos anos 90 e os recursos repassados pelo governo federal para a execução dos serviços na esfera estadual sofreram drástica redução.

No estado do Paraná, nos últimos anos de sua atuação, a Embrater contribuiu com aproximadamente 40% do total orçamentário da Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater)¹⁴⁸. O restante era oriundo das transferências estaduais, dos convênios municipais, das receitas próprias e de convênios com o Banco Mundial para a execução de alguns projetos negociados. Com a extinção da Embrater, as outras fontes de receita aumentaram, mas a baixa autonomia financeira da entidade e a limitada capacidade de investimento persistiram (SEPULCRI; PAULA, 2008).

Para o enfrentamento das dificuldades financeiras e visando à reformulação da atuação da extensão rural, a diretoria da Emater¹⁴⁹, no período compreendido entre 2003 e 2006, criou um grupo de trabalho que redefiniu a sua atuação junto ao público-alvo – os agricultores

¹⁴⁶ Política de desenvolvimento que se propõe a operar a médio e longo prazo, o Programa Territórios da Cidadania se constitui em processo e, como tal, pressupõe rearticulação de interesses e forças que se (re) constroem permanentemente “na luta – e através da luta”, como registrado por Bordieu (1989).

¹⁴⁷ Os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) existiam desde o final da década de 1940, no entanto, caracterizavam-se por seu cunho privado ou paraestatal.

¹⁴⁸ Em 1977 foi criada a Emater com o objetivo de absorver iniciativas anteriores de crédito e extensão rural presentes no estado do Paraná desde a década de 1950.

¹⁴⁹ Em 2005, o governo do estado do Paraná modificou o estatuto da Emater, que, de empresa pública mista, tornou-se autarquia, passando a denominar-se Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural.

familiares – priorizando, dentre outras ações, a execução de políticas públicas e programas oficiais, a sua participação na formulação de políticas de apoio ao desenvolvimento do meio rural e o estímulo ao associativismo, principalmente nos municípios cuja base econômica é a agropecuária (SEPULCRI; PAULA, 2008, p. 99).

Na realidade, algumas dessas orientações já vinham desde o final da década de 1980, quando a Emater passou a enfatizar a sua contribuição para os planos de desenvolvimento municipal. Porém, foi principalmente a partir da segunda metade dos anos 90, com a alocação de recursos pelo Pronaf Infraestrutura e com as propostas sindicais definidas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar (Contag) que a instituição, como ativadora desses processos, assumiu lugar de destaque. A ampliada capilaridade, decorrente da sua presença institucional em 393 municípios do estado, em um total de 399, vinculados a 19 unidades regionais distribuídas por todo o estado¹⁵⁰, permitiu a sua atuação em parceria estreita com as prefeituras.

De acordo com os técnicos da Emater por nós entrevistados, a crise financeira na instituição, consequência da reestruturação estatal no plano nacional, culminou na ausência de novas contratações de pessoal e na falta de profissionais para a execução dos serviços de extensão rural. Para potencializar a estrutura disponível, definiu-se estrategicamente a delimitação de Áreas de Programação Integrada (API), constituídas por “municípios com características culturais, econômicas, sociais e ambientais semelhantes e com desafios e problemas comuns”¹⁵¹.

Dessa forma, na sede da Emater em Curitiba, os profissionais envolvidos na definição das API utilizaram indicadores socioeconômicos¹⁵² convergentes para a agregação de municípios na implementação de ações que pudessem ser irradiadas para o entorno. Iniciou-se uma mobilização das forças políticas e sociais locais, debates sobre propostas de

¹⁵⁰ Na mesorregião Norte Pioneiro há duas gerências regionais, Cornélio Procopio e Santo Antonio da Platina.

¹⁵¹ Disponível em <http://www.emater.pr.gov.br> Acesso em 30/01/2010. A Emater também tem atuado decisivamente na formação e capacitação dos membros dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, bem como daqueles que compõem os Conselhos Territoriais por meio do Programa de Formação de Conselheiros. A atuação dos técnicos da extensão rural é questão controversa. Para Freire (1992), o técnico é um educador que pode contribuir decisivamente para ressignificar a prática cotidiana do homem do campo, provocando a mobilização em direção a uma atuação social visando à transformação social. No entanto, como já apontado no capítulo 2, estudo do Ibase sobre os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural mostrou que, muitas vezes, os técnicos acabam conduzindo as reuniões e a pauta de discussão, havendo certo monopólio decisório. A literatura que avalia a atuação dos Conselhos Gestores em diversos setores geralmente chega a esta conclusão. Como os processos sociopolíticos envolvem um conjunto de variáveis, pode-se considerar que essas duas situações são extremas, com situações intermediárias entre elas.

¹⁵² Priorizaram-se as semelhanças econômico-produtivas dos municípios com o objetivo de integrar as atividades agropastoris dos grupos municipais, de acordo com os técnicos da Emater entrevistados. Posteriormente, houve um trabalho de validação junto aos municípios e outros critérios para a agregação intermunicipal foram demandados pelos próprios representantes municipais, como a proximidade social e política, modificando-se a configuração inicialmente proposta.

desenvolvimento envolvendo os conjuntos intermunicipais e, no decorrer do processo, a caracterização até então utilizada – município, região e estado – foi substituída gradativamente pela de municípios, API, região e estado.

No final da década de 1990, esses grupos intermunicipais passaram a ser agregadas em Áreas de Desenvolvimento Integrado (ADI), indicando uma nova concepção das ações a serem executadas. Com o avanço das ações nas API, entenderam os dirigentes e técnicos da Emater que havia a necessidade de se trabalhar mais solidamente questões sobre o desenvolvimento. Assim, cada ADI do estado passou a discutir a sua própria noção de desenvolvimento e o seu conteúdo, conforme suas características históricas, culturais, econômicas e políticas¹⁵³.

Na mesorregião do Norte Pioneiro, os dois escritórios regionais da Emater atuaram na composição de seis Áreas de Desenvolvimento Integrado, sendo que cinco delas abrangendo a maioria dos municípios que hoje compõem o Território Integração Norte Pioneiro:

- 1) ADI Território Nordeste: constituída pelos municípios de Abatiá, Congoinhas, Nova Fátima, Nova Santa Bárbara, Ribeirão do Pinhal, Santa Amélia, Santa Cecília do Pavão, Santo Antonio do Paraíso, São Jerônimo da Serra e Sapopema. Faz parte da região administrativa da Emater de Cornélio Procópio;
- 2) ADI Santo Antonio da Platina: formada pelos municípios de Barra do Jacaré, Cambará, Jacarezinho e Santo Antonio da Platina. Está inclusa na região de Santo Antonio da Platina;
- 3) ADI Território Vale do Rio das Cinzas: Conselheiro Mairinck, Curiúva, Figueira, Ibatí, Jaboti, Japira, Jundiaí do Sul, Pinhalão, Tomazina compõem esta ADI, situada na região administrativa da Emater de Santo Antonio da Platina;
- 4) ADI Território Divisa Norte: os municípios de Salto do Itararé, Santana do Itararé, São José da Boa Vista, Siqueira Campos e Wenceslau Braz agregam esta Área, que está sob a administração da regional da Emater de Santo Antonio da Platina;
- 5) ADI Território G4: composta pelos municípios de Carlópolis, Guapirama, Joaquim Távora, Quatiguá e Ribeirão Claro. A Emater de Santo Antonio da Platina atua sobre esta Área.

¹⁵³ Em entrevista concedida, Benedito, técnico da Emater, avaliou que no “norte novo”, pelo seu próprio processo de colonização e desenvolvimento, características empreendedoras voltadas ao agronegócio predominaram. Já no Sudoeste, que tem uma tradição política mais participativa e associativista, os grupos se formaram com mais facilidade. Em regiões mais carentes, a preocupação maior dessas ADI foi com a promoção do desenvolvimento humano, caso do Centro-Sul e Norte Pioneiro. Analisando-se o processo de colonização do Paraná, as diferenças referentes aos conteúdos de propostas se explicitam.

Nem todas as Áreas de Desenvolvimento Integrado (ADI) apresentaram condições para sustentar o desenvolvimento de ações em comum, como a ADI Santo Antonio da Platina. De acordo com o gerente-regional da Emater¹⁵⁴, o foco produtivo diferenciado entre os municípios, e o fato de dois deles, Jacarezinho e Santo Antonio da Platina, os mais populosos e com uma base econômica mais diversificada em comparação aos outros que compuseram as demais iniciativas territoriais, pode ter contribuído para obstaculizar a articulação dos municípios para o desenvolvimento intermunicipal.

É provável que outras questões, inclusive políticas, tenham interferido no processo. O que se pode afirmar é que essas Áreas de Desenvolvimento Integrado se identificam, em grande parte, com as iniciativas territoriais que, posteriormente, integraram-se no conjunto maior do Território Integração Norte Pioneiro. Essa identificação é completa, em se tratando das iniciativas territoriais Nordeste, Divisa Norte e G4 (atualmente denominada G5); parcial, no caso do Vale do Rio das Cinzas (Curiúva e Figueira migraram para o vizinho Território Caminhos do Tibagi), e redefiniu-se totalmente, no caso da ADI Santo Antonio da Platina, já que tanto o município por ela abrangida como Jacarezinho atualmente compõem o Território e corresponde, cada um, a uma iniciativa territorial, excluindo-se Barra do Jacaré e Cambará.

Para tanto, definiram-se como público-alvo os municípios com características semelhantes, isto é, deficitários em infraestrutura e que se dispusessem a agir coletivamente na resolução de problemas comuns, localizados acima do paralelo 24 Sul, em áreas de pouco dinamismo, com densidades demográficas e rendas *per capita* baixas e taxas de analfabetismo superiores à média estadual paranaense¹⁵⁵.

A estratégia adotada concentrou-se na capacitação de Agentes de Desenvolvimento, na elaboração de diagnósticos locais por meio do planejamento participativo intermunicipal e na realização de eventos nos municípios para a socialização das informações e validação das propostas.

Um elemento que contribuiu para o fortalecimento da cooperação intermunicipal das Áreas de Desenvolvimento Integrado que posteriormente compuseram o Território Integração Norte Pioneiro foi o Pronaf Infraestrutura. Na ADI Divisa Norte, por exemplo, ainda quando a linha Infraestrutura e Serviços tinha por foco o município, São José da Boa Vista, em 1997, foi contemplado com recursos para a aquisição de tanques de resfriamento e estocagem da

¹⁵⁴ Entrevista concedida.

¹⁵⁵ Os dados aqui apresentados foram obtidos por meio de uma apresentação elaborada por Benedito, técnico da Emater, cedido temporariamente à Fetaep, sendo um dos responsáveis na elaboração e execução dos Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento. Ressalte-se que foram solicitados à Fetaep documentos relativos ao período que sistematizassem essas propostas, mas a informação dada a nós pelo senhor Mário Plefk, um dos dirigentes sindicais, é a de que não existiam tais arquivos, e que, se houvesse algum, estaria na Emater.

produção de leite, o que possibilitou que produtores vizinhos ao município para lá escoassem a sua produção, processo este que foi potencializado posteriormente com a atuação da Fetaep e da Emater, assim como pelas próprias ações do governo federal, com a execução de sua política territorial a partir da última década¹⁵⁶.

Também importante para o estreitamento dos laços entre o conjunto dos municípios foi a atuação da Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura (Contag) e da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura no Paraná (Fetaep), que é a representação da Contag no estado do Paraná, e que possui nos agricultores familiares, assalariados rurais, aposentados e sem-terra entre seus associados.

A Fetaep está presente em 324 municípios dos 399 que compõem o estado do Paraná. No âmbito do Território Integração, os sindicatos da Federação estão em 24 dos 29 municípios que o constituem, excluídos os de Conselheiro Mairinck, Japira, Salto do Itararé, Santa Amélia e São José da Boa Vista¹⁵⁷.

Por volta de 1995, a Contag¹⁵⁸ iniciou um debate nos municípios, estados e regiões com o objetivo de elaborar um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável (PADRS) para todo o país. No 7º Congresso Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, realizado em 1998, os pontos centrais norteadores do PADRS foram aprovados, tendo como ponto de partida uma concepção de desenvolvimento multidimensional, vinculando o crescimento econômico à distribuição de renda, participação social e preservação ambiental.

A expansão e o fortalecimento da agricultura familiar como eixos estratégicos para a viabilização dessa proposta considerou, ainda, que o aprofundamento da reforma agrária deveria vir acompanhado da ampliação das oportunidades de emprego e renda no meio rural, incluindo “a criação de outras ocupações rurais não-agrícolas e *urbanas* no campo” (CONTAG, 1998, p.3).

Os efeitos multiplicadores da agricultura, ao contribuir para dinamizar outros setores, assim como a capacidade dos núcleos familiares agrícolas em criar empregos a baixo custo, seriam fundamentais para promover o “desenvolvimento descentralizado” nas pequenas e médias cidades do interior do país.

¹⁵⁶ No âmbito do Território Integração Norte Pioneiro, outro município que foi contemplado com o Pronaf Infraestrutura foi Jaboti, também com investimentos na cadeia leiteira, abrangendo municípios vizinhos.

¹⁵⁷ Disponível em: <http://www.contag.org.br> Acesso em 30/01/2010.

¹⁵⁸ Aproximadamente quatro mil sindicatos rurais e 20 milhões de trabalhadores dos 27 estados da Federação estão ligados à Contag. Existe também a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura (FETRAF), que na região sul atua por meio da Fetraf Sul. No estado do Paraná, a Fetraf Sul atua principalmente nas regiões sudoeste, oeste e central do estado, predominando a atuação da Fetaep nas demais regiões.

Os assalariados rurais, no entanto, seriam contemplados não apenas por meio da reforma agrária ou pela garantia dos direitos trabalhistas, mas também pelas oportunidades geradas a partir do estímulo na geração de ocupações não-agrícolas.

Além das políticas governamentais de apoio produtivo à agricultura familiar – como regularização da posse da terra, financiamentos produtivos e apoio às atividades agroindustriais –, os sindicatos teriam o papel fundamental de contribuir para a organização de formas cooperativas de comercialização e gestão da produção, além de participarem na elaboração dos planos de desenvolvimento local. O movimento sindical deveria combinar a negociação, a luta política e a mobilização social. De acordo com a Contag (1998, p.10):

As ações de capacitação para o desenvolvimento local devem ser a base para este programa, contemplando a formulação e o acompanhamento de planos municipais e regionais de desenvolvimento [...] As alternativas de desenvolvimento não podem se restringir às reivindicações e mobilizações no âmbito das políticas públicas globais, nem tampouco às iniciativas exclusivamente locais. A potencialização das alternativas se dá pela capacidade de articular os vários níveis local, estadual, regional e nacional.

No estado do Paraná, a proposta nacional da Contag de atuar em conjuntos de municípios consubstanciou-se em uma parceria formalizada entre ela e o governo estadual, por intermédio da Emater, na execução de projetos em três áreas que possibilitassem o desenvolvimento municipal e regional, aproximando-se da concepção das ADI delineadas pela Emater. No entanto, sucessivos cortes de recursos não possibilitaram a sua efetivação, restando no Paraná apenas uma delas, o Território Ilha Grande, no noroeste do estado.

De acordo com o técnico da Emater, Benedito, que também atuou temporariamente junto à Fetaep:

Enquanto isso começava a acontecer, a gente [Emater] evoluía aqui. E desse trabalho de ADI, com a inserção do conteúdo de desenvolvimento, a pedido dos participantes das ADI, nós começamos a trabalhar mais os Planos de Desenvolvimento, nos afastando um pouco do desenho geográfico, e passamos a ver a ADI, o território, como grupo de interesse. (...) Porque daí tem um interesse do município vizinho aqui, que tem um prefeito ou grupo ativo que quer estar aqui dentro. (...) Então surgem esses primeiros territórios, no caso do norte pioneiro, quatro, eles já começam a ser trabalhados pela Fetaep.

Questionado sobre as eventuais diferenças entre as ações executadas pela Fetaep e Emater, principalmente no que tange às concepções de desenvolvimento e de participação social, o mesmo entrevistado observa que:

Agora você me pegou. Esse trabalho [ADI], por exemplo, é da Emater. Eu fui para a Fetaep, e quando fui para lá continuei fazendo aquilo que eu já estava fazendo aqui. (...) Esses territórios concebidos pela Emater foram projetos constituídos para uma alavancagem regional, pensando numa reorganização do desenvolvimento da região, numa organização das cadeias produtivas dentro da região, um desenho político regional maior, com as associações de municípios já na configuração desses territórios. (...) Esses projetos, de uma certa maneira, estavam mais distantes daquilo que estava acontecendo na base. O desenho que nós trabalhamos na Fetaep não tinha um limite de municípios, mas pela maneira como a gente começou, nós queríamos aproximar o trabalhador o trabalhador da agricultura para ele participar na construção desse projeto, nas decisões (...), a gente não queria que isso fosse um projeto dos prefeitos, não queríamos que fosse um projeto das lideranças nem tampouco dos técnicos. (...)

Portanto, no período compreendido entre o final da década de 1990 e início da seguinte, as ações institucionais da Emater, aliadas às propostas da Fetaep, tiveram impacto significativo para a organização sociopolítica dos 29 municípios atualmente abrangidos pelo Território Integração Norte Pioneiro, que naquela época estavam distribuídos e agregados em quatro conjuntos.

Os projetos participativos intermunicipais executados pela Fetaep englobavam grupos constituídos por cinco ou seis municípios visando o desenvolvimento territorial, ou seja, abarcando agricultores, professores, diversas secretarias de governo, cooperativas, etc. Com o objetivo de fortalecer a participação social, principalmente do agricultor, esses projetos baseavam-se na capacitação dos agentes das organizações em cada iniciativa territorial, como aqueles dos sindicatos, associações e prefeituras, tanto no âmbito municipal como intermunicipal.

Neste último caso, a limitação numérica dos municípios abrangidos por cada iniciativa foi a estratégia adotada para que os debates pudessem abranger a maior quantidade possível dos grupos sociais e políticos, fortalecendo-se as cadeias produtivas, a articulação entre as lideranças políticas dos municípios e a base social¹⁵⁹.

Das quatro iniciativas territoriais que constituem o Território Integração Norte Pioneiro, três resultaram da atuação ativa da Fetaep e da Emater – Divisa Norte, G5, Vale do Rio das Cinzas – e uma resultou fundamentalmente das ações empreendidas da Emater – Nordeste. Segue-se o modo pelo qual se constituíram.

¹⁵⁹ Entrevista concedida pelo senhor Mário Plefk, diretor da Fetaep.

4.1.1 As iniciativas territoriais Divisa Norte, G5, Vale do Rio das Cinzas e Nordeste

Os municípios que compõem a iniciativa territorial Divisa Norte são Salto do Itararé, Santana do Itararé, São José da Boa Vista, Siqueira Campos e Wenceslau Braz, correspondendo integralmente à Área de Desenvolvimento Integrado (ADI) definida pela Emater. Esta, por meio dos seus técnicos, iniciou um trabalho de diagnóstico participativo entre os pequenos produtores de São José da Boa Vista para a elaboração de alternativas produtivas no meio agrícola, definindo uma Área de Programação Integrada (API)¹⁶⁰.

Sucessivas reuniões, entre os anos de 1994 e 1997, culminaram no entendimento de que se deveriam realizar investimentos na cadeia produtiva do leite. Seria possível, dessa forma, a obtenção de uma renda mensal, e não mais esporádica, como no caso da safra do feijão, até então o principal produto¹⁶¹.

Em 1997 o município foi contemplado pela linha Infraestrutura e Serviços do Pronaf¹⁶², sendo que os recursos, a partir daquele diagnóstico e das propostas dele resultantes, culminaram na aquisição de um caminhão móvel para a coleta de leite e de resfriadores, na capacitação dos produtores, na construção de barracões e atividades afins, constituindo-se, desse modo, uma associação de leite – a Coaflep.

Com a proposta da Emater de atuar em Áreas de Programação Integrada (API) – visando maximizar as suas atividades em decorrência dos recursos escassos –, e também em função de os municípios vizinhos de Santana do Itararé, Salto do Itararé e Wenceslau Braz vivenciarem (com reflexos para a totalidade do município) as mesmas dificuldades do município de São José da Boa Vista com relação à geração de emprego e renda, iniciou-se um trabalho de articulação desse conjunto de municípios no início dos anos 2000, visando replicar a experiência.

De acordo com o técnico da Emater entrevistado, nesse período reuniram-se os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), as Câmaras de Vereadores, prefeitos, grupos de produtores, e foram criadas quatro câmaras técnicas para se discutir a realidade regional. Decidiu-se que, como já havia uma estrutura produtiva erigida com os recursos oriundos do Pronaf, a atuação conjunta dos municípios levaria ao fortalecimento de

¹⁶⁰ Com o sucessivo cultivo do feijão, principal produto do município, o solo foi se desgastando e, com a queda nos preços do produto, tornou-se inviável como atividade que mantivesse a sobrevivência do produtor.

¹⁶¹ Entrevista concedida por Wagner Mattos, técnico da Emater na região desde 1994, atualmente vice-prefeito do município de São José da Boa Vista e assessor designado pelo governo do estado do Paraná, desde 2009, para trabalhos de articulação territorial no Território Integração Norte Pioneiro.

¹⁶² O técnico da Emater entrevistado informa que a linha Pronaf Infraestrutura e Serviços contemplou o município por quatro anos consecutivos. Em 1998, foi obtido o pasteurizador de leite, em 1999, secadores de feijão e, em 2000, a estrutura produtiva para o açúcar mascavo.

todos eles, enquanto que “dividi-los” – atuar cada município isoladamente – levá-los-ia ao enfraquecimento.

Dessa forma, os prefeitos, em consenso, iniciaram um trabalho de articulação para a criação do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Leste Pioneiro do Estado do Paraná, abarcando os municípios acima mencionados, que foi formalizado em 07/05/2002. Constituíram o Consórcio, além dos prefeitos: Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Wenceslau Braz; Associação dos Pequenos Produtores de Wenceslau Braz; Associação dos Produtores Rurais de Santana do Itararé; Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santana do Itararé; Grupo do Leite de Santana do Itararé; Associação Geral dos Produtores Agropecuários de São José da Boa Vista; Sindicato Patronal de São José da Boa Vista.

O consórcio adotou a forma jurídica de associação civil sem fins lucrativos com o objetivo, dentre outros, conforme o inciso II do artigo 6º, do estatuto que o rege, de:

Planejar, adotar e executar ações, programas e projetos destinados a promover e acelerar o desenvolvimento socioeconômico e ambiental da região compreendida do território dos municípios consorciados¹⁶³.

À medida que a cadeia produtiva leiteira foi se fortalecendo e expandindo-se, a infraestrutura existente mostrou-se insuficiente para atender a demanda. Assim, por meio do Consórcio firmado, pleitearam-se junto ao Ministério da Agricultura recursos para a aquisição de dois silos estocadores de leite para atender os produtores desses municípios, solicitação esta atendida a fundo perdido¹⁶⁴.

No entanto, com as eleições municipais no final de 2004 e com a substituição de alguns prefeitos no ano subsequente, como se pode constatar no quadro abaixo, a atuação consorciada não teve continuidade. Outra dificuldade apontada pelo técnico da Emater entrevistado foi a situação de competitividade que se criou em função de São José da Boa Vista ser o “carro-chefe do consórcio”, pois a estrutura produtiva localizou-se neste município, sede também do Consórcio Intermunicipal formado.

¹⁶³ Estatuto do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Leste Pioneiro do Estado do Paraná

¹⁶⁴ O entrevistado observa que o Consórcio foi um exemplo para os outros municípios da região, constituindo-se em um dos primeiros do Paraná. No âmbito local-municipal, além da própria dinamização da cadeia produtiva do leite, outras atividades foram se estruturando, como a apicultura e a sericultura, dentre outras.

Quadro 1 – Prefeitos em exercício na iniciativa territorial Divisa Norte

Município	Prefeito (gestão 2009-2012)	Partido	Prefeito na gestão anterior (2005-2008)
Salto do Itararé	Israel Domingos	PDT	Não
Santana do Itararé	José de Jesus Isac	PT	Não
São José da Boa Vista	Dilceu Bona	PSDB	Sim
Siqueira Campos	Luiz Antonio Liechocki	PMDB	Sim
Wenceslau Braz	Athayde Ferreira dos Santos Jr.	PCdoB	Não

Fontes: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.gov.br>. Acesso em 21 de out. 2009.

Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Disponível em: <http://www.tre-pr.jus.br>. Acesso em 21 de out. 2009.

Dos cinco prefeitos da região, apenas dois foram reeleitos. No entanto, a integração entre os produtores e os técnicos se manteve, atuando ativamente os sindicatos de trabalhadores e os patronais, e com a associação de produtores de leite de São José da Boa Vista transformando-se em cooperativa em 2008.

A organização dos produtores, atuantes nos conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), na cooperativa e por meio dela, possibilitou que as suas demandas fossem acolhidas, estabelecendo-se canais de diálogo mais estreitos entre o Poder Público e este segmento da sociedade.

Contribuiu para a organização social dos produtores o trabalho iniciado pela Fetaep, a partir do ano de 2004¹⁶⁵, com os Projetos Participativos Intermunicipais. As atividades desenvolvidas pela Emater com as API e ADI convergiram com as da Fetaep que, com recursos obtidos junto ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar)¹⁶⁶, e por meio de uma parceria firmada com a Universidade Estadual de Maringá (UEM-PR) e com a própria Emater, propôs e executou um curso de formação de Agentes de Desenvolvimento Territorial¹⁶⁷. O município de Siqueira Campos, que até então não fazia parte desta iniciativa

¹⁶⁵ Há divergências com relação às datas, já que o gerente-regional da Emater em Santo Antonio da Platina afirma que a Fetaep e os sindicatos a ela vinculados iniciaram os Projetos Participativos Intermunicipais em 2002, enquanto o ano de 2004 é mencionado pelo presidente do Sindicato dos Trabalhadores de Wenceslau Braz, vinculado à Fetaep, e por Diniz (2009, p. 54).

¹⁶⁶ O Senar foi criado por Lei Federal em 1991. No estado do Paraná iniciou suas atividades em 1993 através de um convênio entre a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e a Federação da Agricultura do Estado do Paraná (Faep). As diretrizes de ação visam atingir os trabalhadores rurais através de cursos de formação e qualificação profissional. Disponível em: <http://www.senarpr.org.br>. Acesso em 20 de jan. 2010.

¹⁶⁷ O curso foi oferecido para participantes de todo o estado do Paraná. Tivemos acesso ao certificado de conclusão do curso que abrangeu um total de 104 horas distribuídas em seis módulos anuais, entre os anos de 2005 e 2006. Os participantes – pequenos produtores, técnicos da extensão rural e funcionários das prefeituras – foram com frequência a Curitiba para o curso, com todas as despesas pagas. Nesse período foram capacitados tanto agentes dos municípios compreendidos pela iniciativa territorial Divisa Norte como a do G4 (posteriormente G5), que discutiram as questões dos municípios dessas iniciativas de forma conjunta (entrevista com agricultura familiar de Ribeirão Claro, município que compõe o G5, àquela época G4, excluído Quatiguá). De acordo com o Antonio, diretor do Sindicato dos Trabalhadores de Wenceslau Braz, ex-presidente do Conselho Gestor Provisório do Território Integração Norte Pioneiro e atual presidente atual, posteriormente, no caso do grupo Divisa Norte, a Fetaep ofereceu mais dois cursos de capacitação, realizados nos próprios

territorial – pois não fazia parte da configuração inicial proposta pela Emater com as suas áreas de trabalho – solicitou a sua inserção, completando-se o grupo Divisa Norte.

No período que se estendeu do final da década de 1990 a meados da década seguinte, organizou-se um conselho gestor formado por representantes de cada segmento participativo de todos os municípios, incluindo os Poderes Públicos, com o objetivo de encaminhar as questões consensuais. Alguns membros desse grupo compuseram, posteriormente, o Conselho Gestor do Território Integração Norte Pioneiro, quando este foi reconhecido como tal, no final do ano de 2007.

Foi o trabalho iniciado pela Emater, portanto, que gerou toda a organização posterior dos prefeitos, técnicos e produtores, e não aquele desenvolvido pela Fetaep, ainda que esta tenha contribuído para a sua mobilização e atuação sociopolítica. Como observa o próprio representante¹⁶⁸ desta entidade no município de Wenceslau Braz:

Quando a Fetaep veio trabalhar a questão dos territórios, ela pegou toda a iniciativa que a Emater tinha, de ADI. [...]. A proposta da Fetaep era que esses agentes dos cinco municípios tivessem o treinamento em Curitiba, reunissem com o Conselho Municipal, com o vereador, com quem encontrasse e começasse a repassar aquilo que aprendeu [...]. Mas alavancou mais com a Fetaep, com os recursos do Senar para capacitação, porque nem existia território, a gente chegava lá nas aulas da UEM e ficava meio perdido no meio daquilo lá, mas no final no primeiro ano a gente começou a entender o que era a proposta [...], começou a ter outra visão, que não interessa se aconteça aqui ou em São José da Boa Vista, o interessante é que aconteça alguma coisa que esteja beneficiando os agricultores da região, porque se o vizinho da gente está passando fome, não é legal.

Para que “o vizinho não passe fome”, além de propostas e projetos, são necessários recursos. Esses poderiam ser obtidos junto ao governo federal, por meio da política territorial em curso, iniciada na primeira gestão no governo do presidente Lula (2003-2006), com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Indispensável seria o reconhecimento formal desse grupo de municípios como pré-territórios na esfera estadual, isto é, como um grupo de municípios cooperando entre si, já que o Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais (Pronat) destina verbas para os territórios avalizados na esfera estadual.

municípios. No ano de 2005 também se realizou, no município de Wenceslau Braz, o Fórum Territorial Divisa Norte, com a presença de lideranças políticas, técnicos da extensão rural, sindicalistas e produtores rurais para um balanço dos trabalhos até então realizados e para a articulação de propostas das ações intermunicipais a serem executadas.

¹⁶⁸ Entrevista concedida pelo presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município de Wenceslau Braz, Antonio de Souza Alves.

No estado do Paraná, a destinação dessas verbas é definida pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (Cedraf), que reserva um montante para ser distribuído aos conjuntos municipais menores – iniciativas territoriais ou pré-territórios. Dessa forma, os territórios – constituídos por agrupamentos municipais extensos, como no caso do Sudoeste paranaense, com cerca de 40 municípios, ou mesmo o Território Integração Norte Pioneiro, com 29 municípios – recebem os maiores volumes de recursos, o restante sendo distribuído para as iniciativas territoriais.

O Consórcio formalizado em 2002, ainda que não tenha atuado posteriormente à aquisição dos silos juntos ao Ministério da Agricultura, foi ampliado com a posterior inclusão de Siqueira Campos e utilizado pelos prefeitos e demais participantes na solicitação de reconhecimento como pré-território junto ao Cedraf, o que ocorreu em 18/04/2007¹⁶⁹, demonstração de que havia um grupo intermunicipal trabalhando conjuntamente.

Atualmente, está se analisando, no âmbito dos cinco municípios, os procedimentos necessários para adequar o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Leste Pioneiro do Estado do Paraná à recente lei dos consórcios públicos, “ressuscitando-o”, como observa o técnico da Emater. É necessário, para que o consórcio possa ser utilizado na proposição e execução de projetos, que haja o envolvimento dos executivos municipais em seu âmbito de atuação exclusivo, bem como sua articulação com os municípios do entorno.

De acordo com o entrevistado, que também é vice-prefeito do município de São José da Boa Vista:

Em cidade pequena, quem indica a velocidade de alguns projetos é a prefeitura, que dita as regras. Podem ter instituições, conselhos, organizações etc., mas se não tiver o apoio do Executivo, há um desgaste, um desânimo e, de repente, não há uma persistência da sociedade organizada de atingir o seu objetivo. Pode até ser, ela pode atingir os seus objetivos, mas o que a gente vê no dia a dia é que há um desgaste grande, e aí desanima. Agora, quando a prefeitura tem uma visão desenvolvimentista, de apoio, a velocidade é maior.

Depreende-se, dessas observações, que existem mecanismos de retroalimentação, com a atuação do Poder Público incentivando a participação social e vice-versa. Assim, mesmo que a cooperação entre os produtores tenha se mantido, sofreu impactos decorrentes da

¹⁶⁹ Nesta mesma data foram reconhecidos como pré-territórios as iniciativas territoriais Nordeste e G5 (MARSON, 2007, p.51; DINIZ, 2009, p.53). A formalização como pré-territórios constitui uma etapa prévia ao seu reconhecimento como territórios ou, como diz o entrevistado Piva, que participa da iniciativa territorial Vale do Rio Cinzas: “[o pré-território] na verdade não é nada, é como vice, não era muita coisa, era um pré-candidato”.

desmobilização dos prefeitos e estes, por sua vez, ao serem menos pressionados para uma atuação conjunta, se desarticularam. O próprio foco da participação, tanto sócio-produtiva como política, foi redirecionado para o Território Integração Norte Pioneiro, resultado da integração das quatro iniciativas territoriais, no final de 2007, e posteriormente contemplado pelo Programa Territórios da Cidadania, no ano subsequente, fatores que também influenciaram para o arrefecimento das práticas conjuntas.

A iniciativa territorial G5, constituída pelos municípios de Carlópolis, Joaquim Távora, Guapirama, Ribeirão Claro e Quatiguá seguiu a mesma trajetória do grupo Divisa Norte no que se refere à atuação da Fetaep, porém, não houve nenhum projeto desenvolvido previamente por meio da linha Infraestrutura e Serviços do Pronaf.

A participação de membros do Poder Público municipal, técnicos da extensão rural, sindicalistas e produtores rurais no curso de formação de Agentes de Desenvolvimento, promovido pela Fetaep, Emater e UEM, inicialmente contava com quatro municípios, exceto Quatiguá. A ênfase dada pelo curso em ações intermunicipais estimulou discussões sobre os mecanismos para o desenvolvimento regional, articulando-se os setores da saúde, educação, agropecuária, dentre outros¹⁷⁰.

Ao final do curso, em 2006, os participantes dos quatro municípios entenderam que seria necessário formalizar um consórcio intermunicipal. No relato de Maria Tereza, agricultura do município de Ribeirão Claro e participante no processo inicial da formação do G5:

A gente precisava de dinheiro para maquinário. Aí entrou o café, máquina para beneficiar café, a gente estava atrás de uma cooperativa. Mas nós não conseguimos [2005-2006] [...]. Aí vários lugares conseguiram e nós não, aí veio a idéia de fazer o consórcio [...]. Esse outro município [Quatiguá] perguntou porque ele não [participava], que ele não era chamado. Fizemos uma reunião em Carlópolis para ele entrar, aí o cara que veio da prefeitura saiu bravo, dizendo que não ia dar em nada, daí afastou de novo [e depois] aproximou de novo. Aí fizemos uma reunião com os cinco prefeitos e foi feito o consórcio.

Assim como ocorreu na iniciativa territorial Divisa Norte, o grupo ampliado, composto por membros do Poder Público e da sociedade, organizou-se. Elaborou-se um protocolo de intenções entre todos os municípios para a formalização do Consórcio Intermunicipal da Bacia do Paranapanema – G5. Ao mesmo tempo, formou-se um conselho

¹⁷⁰ Entrevista concedida pela agricultora familiar Maria Tereza Ruvina, residente no município de Ribeirão Claro.

gestor territorial composto por todos os segmentos envolvidos – produtores, sindicalistas¹⁷¹, técnicos da Emater e representantes municipais – que, por meio de reuniões realizadas periodicamente, discutia o encaminhamento das questões referentes ao âmbito do G5.

No município de Ribeirão Claro, a aprovação da Câmara Municipal do protocolo firmado entre as Administrações Públicas Municipais para a efetivação do consórcio, culminou com a sanção do prefeito municipal e a publicação da Lei nº 397/2007, publicada nos jornais da região em 13/12/2007, ratificando-o, posteriormente, portanto, ao reconhecimento do grupo como pré-território no Cedraf, em 18/04/2007¹⁷².

No entanto, os municípios consorciados não deram continuidade ao consórcio por uma combinação de diversos fatores.

A data de publicação da lei que oficializa o Consórcio é um pouco posterior à aprovação, no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural, da aprovação do Território Integração Norte Pioneiro (26/10/2007). Isso provavelmente contribuiu para a desmobilização do grupo G5, fragilizado pelas desavenças internas com o município de Quatiguá – reticente com relação ao eventual retorno que a atuação conjunta dos municípios poderia gerar – e com a falta de retorno material que a mobilização sociopolítica demandava.

Antonio Ricardo, articulador territorial contratado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no âmbito do Território Integração Norte Pioneiro, ao analisar o quadro associativo na iniciativa territorial G5 observa que:

O G5 deu uma desmobilizada em função do projeto que eles criaram na cafeicultura [que não obteve recursos]. Nesse meio tempo, o Território Integração acabou fazendo o projeto e aí acabou¹⁷³ [...]. No projeto do café foram pensados municípios que não tinham nenhuma estrutura, porque Carlópolis e Ribeirão Claro, que eram as duas localidades que já tinham laboratório, centro de degustação, já eram organizadas, a gente pegou esse projeto que não foi aprovado da iniciativa, deu uma moldada e o distribuímos a nível de território. Foi aí que tirou um pouco dessa motivação, a gente teve o afastamento, até os técnicos que faziam parte dele [G5] lá, eles...a gente sente. A representante da Emater em Ribeirão Claro, a de Carlópolis, elas se

¹⁷¹ No município de Ribeirão Claro o sindicato dos trabalhadores não participou, de acordo com a agricultura Maria Tereza, por questões internas entre o sindicato local e a Fetaep.

¹⁷² Cabe ressaltar que, para a aprovação no Cedraf, o grupo apresentou perspectivas de cooperação intermunicipal, condição para o seu reconhecimento como pré-território.

¹⁷³ O projeto do café ao qual o entrevistado se refere foi o primeiro projeto financiado pelo MDA com recursos para o financiamento de propostas no âmbito do Programa Territórios da Cidadania, que prevê investimentos da ordem de R\$1.200.000,00 para o conjunto de 29 municípios. O grupo gestor do Território Integração baseou-se no projeto anteriormente proposto pelo G5 que, no entanto, não teve municípios contemplados na sua implantação.

sentiram... pq realmente aconteceu. De Joaquim Távora a mesma coisa. Guapirama sempre foi meio apática, Quatiguá nunca participou.

Um agravante para o contexto da iniciativa G5 foi a cassação do prefeito de Carlópolis, reeleito para a gestão 2009-2012, no final de 2009. O que apuramos foi que o ex-prefeito defendia as ações intermunicipais como mecanismo para se promover o desenvolvimento, constituindo-se em uma liderança importante para o grupo.

Analisando-se o grupo de prefeitos atuantes em 2004 e 2008 tem-se que:

Quadro 2 – Prefeitos em exercício na iniciativa territorial G5

Município	Prefeito (gestão 2009-2012)	Partido	Prefeito na gestão anterior (2005-2008)
Carlópolis	Isaac Tavares da Silva*	PMDB	Sim
Guapirama	Edui Gonçalves	PMDB	Sim
Joaquim Távora	Cláudio Revelino	PR	Não
Quatiguá	Efraim Bueno de Moraes	PMDB	Sim
Ribeirão Claro	Geraldo Maurício de Araújo	PV	Não

Fontes: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.gov.br>. Acesso em 21 de out. 2009.

Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Disponível em: <http://www.tre-pr.jus.br>. Acesso em 21 de out. 2009.

* Teve seu mandato cassado em 2009, assumindo Roberto Coelho (DEM).

Portanto, dos cinco prefeitos, três foram reeleitos, acompanhando a trajetória do início dos trabalhos de articulação territorial, porém, um deles foi cassado. Dos outros dois que se reelegeram, um não se envolveu de forma ativa – prefeito de Quatiguá –, situação que, conjugada aos elementos já expostos, explica, neste caso, os motivos pelos quais a atuação consorciada não se concretizou¹⁷⁴.

A iniciativa territorial Vale do Rio Cinzas, concomitantemente à sua aproximação com a trajetória das iniciativas anteriores, delas distancia-se porque não houve, no conjunto de municípios que a abarcam, participantes no curso de formação de Agentes de Desenvolvimento Territorial, coordenado pela Fetaep, embora esta tenha exercido sua influência por meio da atuação dos líderes sindicais.

¹⁷⁴ Denise Rizzo, técnica da Emater que participou do curso de formação de Agentes de Desenvolvimento Territorial, relata – questões formuladas e respondidas por e-mail – que o atual prefeito de Ribeirão Claro, Geraldo Maurício de Araújo, está conduzindo, na atualidade, o trabalho de formalização e atuação do Consórcio. No entanto, quando por nós questionado sobre a situação atual do consórcio, o prefeito apresentou outra concepção para o Consórcio Intermunicipal da Bacia do Paranapanema, sugerindo um trabalho conjunto com municípios do estado de São Paulo, como Chavantes e Ourinhos, para dinamizar o setor de turismo. Existem problemas, também, com relação à documentação, sendo-nos informado pela pessoa que a elaborou nos moldes jurídicos necessários – a assessora do prefeito do município de Japira, que compõe a iniciativa territorial do Vale do Rio das Cinzas – que a mesma se extraviou.

Experiências associativas nesse grupo de municípios – Conselheiro Mairinck, Ibaiti, Japira, Jaboti, Jundiá do Sul, Pinhalão e Tomazina – já haviam se constituído anteriormente – como o Comitê de Bacias¹⁷⁵, o Consórcio Intermunicipal para o Aterro Sanitário, por volta do ano de 2003¹⁷⁶, e recursos oriundos do Pronaf Infraestrutura direcionados à cadeia leiteira no município de Jaboti¹⁷⁷.

A discussão de questões relacionadas ao desenvolvimento local-regional, porém, se intensificou a partir da atuação da Emater e Fetaep nos conjuntos municipais vizinhos – Divisa Norte e G5 –, ao estimular ações cooperativas, que se constituíram em exemplo a ser seguido. A formação de uma Área de Programação Integrada (API), projeto da Emater – posteriormente Área de Desenvolvimento Integrado (ADI) – nos municípios que compõem a iniciativa territorial Vale do Rio Cinzas, bem como a atuação dos sindicatos vinculados à Fetaep localizados na área territorial abrangida por esse grupo, também foram elementos determinantes.

De acordo com o relato do diretor do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Ibaiti, Luiz Celso, vinculado à Fetaep:

Nós começamos a nos organizar com os sindicatos e a Emater na região. Depois que já tínhamos um rumo é que fomos conversar com o prefeito (...). Nasceu da Fetaep e da Emater na época em que eles estavam desenvolvendo um trabalho [API-ADI] e nós falamos que não iríamos depender deles porque eles tinham um limite para os recursos, um limite de municípios para trabalhar e outras coisas e nós começamos por conta própria a trabalhar (...). O trabalho que fizemos foi de mais de dois anos até chegar ao consórcio, começamos dois anos depois deles [Divisa Norte e G5] e fomos aprovados quase juntos.

A aprovação referida concerne ao reconhecimento da articulação intermunicipal como pré-território (ou iniciativa territorial) no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (Cedraf), ocorrida em 18 de junho de 2007, dois meses após o reconhecimento das demais iniciativas no mesmo Conselho (Divisa Norte, G5 e Nordeste), com a presença de todos os prefeitos municipais e de técnicos da Emater.

¹⁷⁵ Está em curso um projeto de recuperação da mata ciliar da Bacia do Rio Cinzas, com a participação ativa do Ministério Público.

¹⁷⁶ Não sabemos exatamente quando o consórcio começou a operar. O ex-prefeito de Jaboti menciona que ele o presidiu durante quatro anos e que quando os trabalhos territoriais iniciam-se na região ele esteve à frente desse processo, informação confirmada por outras pessoas. Provavelmente deve ter se constituído por volta dessa data. Este consórcio engloba os municípios de Pinhalão, Jaboti, Japira, Tomazina, sendo que em 29 de outubro de 2009 participamos da reunião que formalizou a inclusão de Ibaiti.

¹⁷⁷ Para os participantes da iniciativa territorial Vale do Rio Cinzas, os recursos oriundos do Pronaf (1997 ou 1998) e a dinamização da cadeia produtiva do leite foram importantes para a integração dos produtores, porém, do ponto de vista da organização sociopolítica, o seu impacto não foi relevante, o que o seu histórico de constituição demonstra.

Embora os membros da iniciativa do Vale do Rio Cinzas não tenham participado de nenhum curso de formação para a atuação territorial – ou intermunicipal –, houve um conjunto de reuniões e de debates com o objetivo de se esclarecer a importância de ações cooperativas entre os municípios para se promover o desenvolvimento, ao invés de ações restritas à esfera municipal, resultando na mobilização dos prefeitos para a sua formalização – financiadas pelo Senar, Fetaep, sindicatos e, eventualmente, pelas prefeituras municipais, quando estas passaram a participar¹⁷⁸, além da contribuição da própria Emater. Formou-se, tal como nas demais iniciativas, um conselho gestor territorial, com membros do Poder Público, técnicos da Emater e sindicalistas para a definição das questões prioritárias intermunicipais.

Em 25 de junho de 2007, no município de Japira, os prefeitos dos sete municípios se reuniram para a criação do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Território Vale do Rio Cinzas – Civarc –, com a leitura da proposta do estatuto do Consórcio, discussão e votação do mesmo¹⁷⁹. Nessa ocasião, deliberou-se, por meio do seu estatuto, no art. 2º, o status de entidade civil, portanto, regulamentada pelo Código Civil Brasileiro. A sua composição estrutural abarcou: o Conselho Diretor, órgão deliberativo e composto por prefeitos e representantes técnicos de cada município, estes podendo votar em situações específicas e desde que atendidos alguns critérios; o Conselho de Planejamento e Execução, responsável pela elaboração de projetos e composto por pelo menos um representante do quadro de funcionários de cada município, para garantir a continuidade dos trabalhos; Secretaria Executiva e Conselho Fiscal.

Posteriormente, em 04 de fevereiro de 2008, o estatuto foi alterado, acrescentando-se a palavra “território” em sua denominação – Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento do Território do Vale do Rio das Cinzas (Civarc), constituído sob a forma de Direito Público e de natureza autárquica, definindo em seu artigo 6º:

É finalidade do Civarc propiciar o desenvolvimento político, econômico e social, sustentável e integrado no território que abrange os municípios participantes do Civarc, através de um trabalho conjunto que promova o desenvolvimento local e regional.

¹⁷⁸ Informações obtidas por meio da entrevista com o diretor do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Ibaiti, Luiz Celso. O entrevistado relata que o objetivo dos sindicatos era integrar e organizar os municípios, tanto nas questões sindicais e associativas como na de assistência técnica, enquanto que a dos prefeitos, “a parte política”, seria o reconhecimento formal da iniciativa como pré-território, o que garantiria recursos para a execução dos projetos elaborados.

¹⁷⁹ Na ata de reunião que formalizou o Civarc constata-se que o processo foi rápido: entre 24 de abril e 13 de junho de 2007 todos os sete municípios promulgaram, no âmbito de sua competência, leis aprovando a participação no Consórcio Intermunicipal.

Manteve-se, contudo, a estrutura anterior, de caráter eminentemente técnico e político, com as mesmas prerrogativas: Conselho Diretor, Conselho de Planejamento e Execução, Secretaria Executiva e Conselho Fiscal.

O instrumento jurídico da cooperação intermunicipal, que pode ocorrer pela constituição de um consórcio, como discutido no primeiro capítulo, é fundamental para que as demandas estabelecidas por organizações da sociedade, juntamente com sindicatos e técnicos da extensão rural, possam ser atendidas, como no projeto encaminhado ao governo do estado para a aquisição de mudas de café, cujo proponente foi o Civarc¹⁸⁰.

Na visão do ex-prefeito do município de Jundiá do Sul, Joel Rauber, que na época da formalização do Civarc estava à frente do executivo:

Quando fui buscar verbas no governo federal, eu percebi que os grupos de municípios levavam vantagens sobre os municípios que iam isolados. Mais forte na agricultura, mas nas outras áreas também. Você tinha um atendimento prioritário, tudo ia mais rápido. Aí começaram a formar os consórcios e foi formando em volta [e] nós fomos ficando no meio [entre as iniciativas Divisa Norte e G5]. Nós começamos a juntar com os que sobraram [...]. Vimos que precisava formar, por conveniência, em sete municípios (...). Depois a Emater, nos municípios, discutia a parte técnica e resolvia quais eram as prioridades, as áreas, os investimentos, e nós, prefeitos, para a formação do Civarc [...]. Na reunião [para o reconhecimento formal no Cedraf] uma pessoa defendeu a parte técnica e eu defendi as questões políticas e aí conseguimos o reconhecimento [...]. **Nós estávamos trabalhando como consórcio que tinha um apelido de território** [grifo nosso]. A primeira discussão era para criar o consórcio [...], mas o pessoal da Emater veio e chamou de território.

Na visão do ex-prefeito do município de Jaboti, que também estava à frente do executivo no momento da constituição do Civarc:

Nossa economia é baseada na agricultura. Eu fiz um projeto para ampliar a nossa cooperativa de leite, para ampliar o recebimento de leite. Daí peguei o projeto, fui ao Ministério do Desenvolvimento Agrário em Curitiba e falei “seu Reni [Reni Denardi, delegado do MDA no estado do Paraná], eu tenho um projeto para a cooperativa do leite”. Ele me olhou, olhou o mapa e disse “de que território você faz parte?”. Eu disse “do território nacional”, e ele “você não têm nenhum território formado” [...]. Foi aí que surgiu a idéia que ele veio me demonstrar, foi onde eu vi realmente que era importante o território [...]. Já existia o G4 [atual G5]. Os prefeitos não tinham muito interesse. A Emater já falava sobre território, o sindicato colocando, a gente não tomava pé. Em 2007 a coisa começou a andar, porque eles [governo estadual e federal] liberavam o recurso para integrar os outros municípios

¹⁸⁰ Esta iniciativa é a mais bem organizada em comparação com as demais, com todos os documentos regularizados e disponibilizados pela assessora do prefeito, Naiá Cleto, que tem atuado junto os demais grupos intermunicipais e no próprio Território Integração Norte Pioneiro nas questões jurídicas.

[...]. O Reni disse que eu teria o dinheiro, mas a condição era integrar os municípios.

A constatação dos prefeitos de que a obtenção de recursos para o município, para se concretizar, dependia da cooperação intermunicipal convergiu com os trabalhos executados pela Emater nas Áreas de Desenvolvimento Integrado (ADI), identificadas com as iniciativas territoriais, territórios ou pré-territórios, que pressupõem ações conjuntas entre os municípios que as constituem, e com a atuação dos sindicatos filiados à Fetaep.

Diferentemente das iniciativas territoriais Divisa Norte e G5, a agilidade na organização dos representantes dos executivos municipais para a formalização do consórcio intermunicipal foi fundamental tanto para a continuidade das suas ações cooperativas como para a sua posterior reformulação estatutária, ao torná-lo instrumento vinculado ao Direito Público. Atualmente, é o único consórcio, no âmbito do Território Integração Norte Pioneiro, apto a receber recursos oriundos do governo estadual e federal.

Mesmo com a grande renovação no quadro político decorrente do processo eleitoral para a gestão 2009-2012, em que apenas dois prefeitos, de um total de sete, foram reeleitos, como se observa no quadro abaixo, o Consórcio continua operando e agregando os prefeitos em torno de outras iniciativas cooperativas afins, como a reativação do Consórcio Intermunicipal para o Aterro Sanitário.

Quadro 3 – Prefeitos em exercício na iniciativa territorial Vale do Rio das Cinzas

Município	Prefeito (gestão 2009-2012)	Partido	Prefeito na gestão anterior (2005-2008)
Conselheiro Mairinck	Juarez L. G. Driessen	PR	Não
Ibati	Luiz Carlos dos Santos	PSDB	Sim
Jaboti	Esmair Carvalho de Oliveira	PRP	Não
Japira	João Renato Custódio	PMDB	Sim
Jundiá do Sul	Valter Abras	PSDB	Não
Pinhalão	Claudinei Benetti	DEM	Não
Tomazina	Guilherme C. Saliba Costa	PPS	Não

Fontes: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.gov.br>. Acesso em 21 de out. 2009.

Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Disponível em: <http://www.tre-pr.jus.br>. Acesso em 21 de out. 2009.

Não se constituiu, no âmbito da iniciativa territorial Vale do Rio das Cinzas, um movimento vindo dos produtores rurais demandando participação e influência nos processos decisórios. A atuação sindical, importante para a composição do Consórcio, por não ter ocorrido a partir de uma discussão prévia, como a que ocorreu nas iniciativas Divisa Norte e G5, com o curso de formação de Agentes de Desenvolvimento Territorial, não culminou na

intensificação da mobilização social, articulando-se prioritariamente com os escritórios locais da Emater e com os agentes do Poder Público.

A constituição da iniciativa territorial Nordeste iniciou-se em 2003, produto direto das ações da Área de Programação Integrada (API), projeto implantado pela Emater, e abrangendo inicialmente quatro municípios: Nova Santa Bárbara, Sapopema, São Jerônimo da Serra e Santa Cecília do Pavão.

Uma sequência de ações foi executada, primeiramente com uma reunião para a sensibilização de representantes dos poderes executivos e legislativos municipais, capacitação de técnicos e agentes de desenvolvimento e a participação das pessoas residentes nas comunidades ou bairros no âmbito de cada município, neste último caso de forma simultânea em todos eles (MARSON, 2007, p. 38).

Os técnicos dirigiram-se às comunidades rurais para a elaboração de diagnósticos participativos da realidade local e definição de propostas de intervenção, elegendo-se representantes em cada uma delas – um homem, uma mulher, um idoso e um jovem – para a elaboração dos Planos Municipais de Desenvolvimento.

Com a realização de um seminário intermunicipal, prefeitos, vereadores, membros dos Conselhos Municipais de Educação e Saúde, Emater, Pastoral da Criança, Programa do Voluntariado Paranaense (Provopar), associações sindicais e produtores rurais dos quatro municípios definiram as diretrizes intermunicipais, pautadas nas necessidades comuns do conjunto¹⁸¹.

Em 2005, a Emater estendeu essas ações para outros seis municípios – Abatiá, Santa Amélia, Ribeirão do Pinhal, Congoinhas, Santo Antonio do Paraíso e Nova Fátima –, executando os mesmos procedimentos adotados inicialmente nos demais municípios, definindo-se a composição da iniciativa territorial Nordeste¹⁸².

Para a continuidade dos trabalhos, definiu-se um conselho gestor territorial composto por quatro representantes de cada município, dois do Poder Público e dois da sociedade, totalizando 42 membros – pois também há um representante do grupo de prefeitos e outro da

¹⁸¹ De acordo com Marson (2007, p. 40), no período que antecedeu a realização do pleito para a eleição dos prefeitos, ocorreu a apresentação das propostas sistematizadas para todos os candidatos. Nesse estudo, a quantidade de reuniões realizadas e o total de participantes são também relatados, além de discriminadas todas as entidades e organizações abrangidas. É o único estudo, no total das iniciativas territoriais existentes no âmbito do Território Integração Norte Pioneiro, que fez esse registro.

¹⁸² Foram abrangidas 103 comunidades rurais e assentamentos dos dez municípios (MARSON, 2007, p. 45). A autora aplicou um questionário com membros do conselho gestor territorial e técnicos da Emater abarcando os dez municípios e, destes, 60% mencionam que foram convidados, 32% foram indicados pelas instituições e somente 8% participaram do processo voluntariamente (Ibid., idem, p. 47), demonstrando-se um processo indutivo no que se refere à participação social.

Emater. O modelo de gestão territorial adotado é constituído de um grupo executivo e outro de prefeitos, bem como formadas câmaras temáticas nas áreas de saúde, educação e agropecuária, conforme as prioridades estabelecidas por meio dos encontros intermunicipais, estabelecendo-se como premissas básicas a “paridade entre o poder público e sociedade civil, representatividade, gênero e geração” (MARSON, 2007, p. 55).

O município de São Jerônimo da Serra, contemplado com recursos da linha Infraestrutura e Serviços do Pronaf na aquisição de uma máquina de beneficiar café ambulante, no ano de 2001, utilizou o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural elaborado naquele momento para a apresentação de suas propostas. Nos demais, ocorreu o processo anteriormente exposto.

No entanto, ainda que a máquina para o processamento do café tenha atendido a outros municípios – Santa Cecília do Pavão e Sapopema, a técnica da Emater¹⁸³ do município de São Jerônimo da Serra relata que:

Não tinha esse trabalho intermunicipal. Acessamos [o recurso do Pronaf para São Jerônimo da Serra] sozinhos. Quando fizemos os quatro [Sapopema, São Jerônimo da Serra, Nova Santa Bárbara e Santa Cecília] daí era intermunicipal [máquina de classificação de tomate, em 2003 ou 2004]. Quando a gente fazia o projeto, pegava as assinaturas dos prefeitos. Aí vinha para São Jerônimo, a prefeitura era a proponente.

Portanto, embora a linha Infraestrutura e Serviços do Pronaf tenha contribuído para a estruturação das propostas do município de São Jerônimo da Serra, e atendido outros municípios do entorno sob a liderança deste, foram as ações da Emater as essenciais para a mobilização sociopolítica dos trabalhadores rurais e representantes do poder público em nível intermunicipal.

Similarmente ao ocorrido na organização das outras iniciativas, a cooperação formalizada dos municípios é fundamental para que recursos públicos possam ser acessados. Assim, os prefeitos dos dez municípios articularam-se em torno do Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Território Nordeste do Paraná (Codenop), para a gestão associada de serviços públicos. Enquanto associação pública, o consórcio segue as diretrizes do direito público, submetido à recente legislação instituída em 2005¹⁸⁴, podendo

¹⁸³ Entrevista concedida pela técnica Eliani Marson.

¹⁸⁴ Conhecida como a nova lei dos consórcios públicos, como já exposto no capítulo 1.

firmar convênios com a União e/ou o estado para “viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas à operacionalização dos serviços públicos”¹⁸⁵.

Das finalidades do consórcio, conforme o inciso II do artigo 7º do protocolo de intenções, uma delas é:

Planejar, adotar e executar programas e medidas destinadas a promover e acelerar o desenvolvimento socioeconômico da região compreendida no território dos municípios consorciados, especificamente nas áreas de recursos hídricos, meio ambiente, agricultura, educação ambiental, saúde e outras que se fizerem necessárias.

A estrutura do consórcio está baseada em um conselho de prefeitos (órgão deliberativo), um conselho fiscal, uma secretaria executiva e uma plenária de entidades. Esta última tem funções consultivas e prevê a participação de representantes credenciados de entidades civis que estejam sediadas nos municípios consorciados.

As ações iniciadas pela Emater e posteriormente ampliadas com a adesão de outros segmentos culminaram no reconhecimento da iniciativa territorial Nordeste como pré-território no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (Cedraf), em 18 de abril de 2007, juntamente com as iniciativas territoriais Divisa Norte e G5. Na ocasião, foi organizada uma “comitiva composta por nove prefeitos, vice-prefeitos, vereadores e representantes do grupo gestor” (MARSON, 2007, p. 58).

O protocolo de intenções foi posteriormente ratificado pelos dez municípios englobados pelo consórcio. De acordo, porém, com as informações prestadas pela técnica da Emater de São Jerônimo da Serra, com a renovação dos executivos municipais decorrente do processo eleitoral no final de 2008, o prefeito de Nova Santa Bárbara, que era o presidente do consórcio, foi substituído e não houve quem ocupasse essa função¹⁸⁶.

Além disso, outras dificuldades para a continuidade do consórcio e da mobilização social se materializaram, como o reconhecimento do Território Integração Norte Pioneiro no final de 2007 – que redirecionou os esforços da iniciativa territorial para o conjunto ampliado dos quatro pré-territórios integrados –, e o pleito eleitoral municipal para a gestão 2009-2012, que renovou metade dos prefeitos abrangidos pela iniciativa territorial Nordeste, como se observa no quadro abaixo:

¹⁸⁵ Artigo 25 do protocolo de intenções do Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Território Nordeste do Paraná (Codenop).

¹⁸⁶ Recentemente identificou-se um impedimento legal para a atuação do Codenop, pois embora o protocolo de intenções o registre como consórcio público, ele está registrado como entidade civil. Essa contradição não permite que o Consórcio seja legalmente reconhecido como proponente e executor de projetos.

Quadro 4 – Prefeitos em exercício na iniciativa territorial Nordeste

Município	Prefeito (gestão 2009-2012)	Partido	Prefeito na gestão anterior (2005-2008)
Abatiá	Irton Oliveira Muzel	PMDB	Sim
Congoninhas	Luciano Merhy	PTB	Sim
Nova Fátima	Nilson Xavier	PR	Não
Nova Santa Bárbara	Claudemir Valério	PSDB	Não
Ribeirão do Pinhal	Dartagnan Calixto Ferraz	PDT	Não
Santa Amélia	Roderjan Luiz Inforzato	DEM	Sim
Santa Cecília do Pavão	Edimar Ap. Pereira dos Santos	PTB	Sim
Santo Antonio do Paraíso	Devanir Martinelli	PV	Não
São Jerônimo da Serra	Carlos Sutil	PMDB	Sim
Sapopema	Vera Lúcia da Silva Colombo	PT	Não

Fontes: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.gov.br>. Acesso em 21 de out. 2009.

Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Disponível em: <http://www.tre-pr.jus.br>. Acesso em 21 de out. 2009

Essa renovação provocou uma desarticulação política. De acordo com o presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural do município de Ribeirão do Pinhal:

O projeto do Nordeste sobre patrulha mecanizada [para a recuperação das estradas dos municípios abrangidos pela iniciativa territorial] foi bem discutido, mas não saiu. O que aconteceu? Prefeitos que estavam entrando não tinham conhecimento da causa em si, e quem foi reeleito não se preocupou em chamar os outros para a conversa (...). Faltou a participação política dos prefeitos, porque tanto a Emater como os conselhos [CMDR] fizeram a sua parte, mas sem a parte política não vai (...). Em 2006 já estávamos brigando pela patrulha aqui (...). A coisa mais difícil que tem é a burocracia, é muito grande. A gente ficou praticamente dois anos para que fosse acenado, mas dos dez cinco renovaram [eleições municipais em 2008] e, infelizmente, não teve ali a participação política.

A declaração acima explicita os meandros da participação social e as suas relações com o processo político municipal. Se, por um lado, a mobilização social é necessária, por outro ela é insuficiente para promover mudanças se os prefeitos não aderirem às demandas formuladas. Ao não se empenharem para que elas se concretizem, a participação geralmente estagna ou retrocede – como o que ocorreu na iniciativa territorial G5 –, já que os agentes não vêem os resultados decorrentes de seus esforços.

Outros obstáculos para a atuação sociopolítica intermunicipal no âmbito da iniciativa territorial Nordeste se somaram: a grande rotatividade dos membros que compõem o grupo gestor, a sua representação setorial restrita, baixo comprometimento das instituições que dele participam, falta de empenho dos prefeitos – pouco afeitos a propostas e ações que não se refiram aos municípios sob a sua responsabilidade –, assim como dificuldades para a elaboração de projetos das câmaras temáticas de saúde e educação (MARSON, 2007, p. 59).

Todas as quatro iniciativas que se constituíram a partir de 2000 – Divisa Norte, G5, Vale do Rio Cinzas e Nordeste – foram induzidas pela Emater, sendo que as três primeiras tiveram a contribuição da Fetaep, duas de forma mais relevante (Divisa Norte e G5). A participação ampliada, englobando tanto residentes no meio rural e urbano como os diversos setores de atividades, e o enfoque na articulação dos prefeitos, foram as diretrizes estabelecidas para promover o desenvolvimento local-territorial.

Para a consolidação das iniciativas territoriais (ou pré-territórios), dois níveis de análise são relevantes: o da capacidade de mobilização e participação social e o da cooperação intermunicipal do Poder Público.

Na iniciativa territorial Divisa Norte, os recursos obtidos com a linha do Pronaf Infraestrutura foram fundamentais para estimular a cooperação entre os produtores e prefeitos. No entanto, mesmo com a formação de Agentes de Desenvolvimento Territorial, as práticas associativas intermunicipais esbarraram no desinteresse dos prefeitos, com impactos para a mobilização social. Além do processo eleitoral de 2008, a própria formação do Território Integração Norte Pioneiro redirecionou as energias do pré-território para o grupo ampliado. Persiste a cooperação nos dois níveis acima referidos, contudo, houve um retrocesso associativo.

Já o G5 passou por outros tipos de dificuldades, como a resistência de prefeitos em aderir às práticas cooperativas – município de Quatiguá –, a cassação do ex-prefeito de Carlópolis e as sucessivas recusas nas tentativas para a obtenção de recursos visando a execução de projetos. Nesse contexto, a participação social, fortalecida com o curso para a capacitação de Agentes de Desenvolvimento Territorial sofreu forte impacto, retroagiu e a desmobilização foi a consequência, influenciando também para este quadro a inserção desta iniciativa territorial no Território Integração Norte Pioneiro.

No pré-território Vale do Rio Cinzas, os recursos do Pronaf Infraestrutura tiveram uma contribuição pequena para as práticas cooperativas entre os prefeitos. Foram estes, contudo, que o dinamizaram, enfatizando mais os aspectos técnicos e políticos que a participação social. A eficiência na adequação à legislação federal sobre os consórcios públicos e ações conjuntas também em outras áreas – como no Consórcio Intermunicipal para o Aterro Sanitário – possibilitaram, e possibilitam, aos prefeitos uma atuação consolidada e pautada na proposição técnica de projetos.

Na iniciativa territorial Nordeste, a mobilização social caminhou concomitante à articulação entre os prefeitos, no início abrangendo quatro municípios e, posteriormente, estendendo-se para dez. O trabalho de mobilização social permanece na atualidade, ainda que

tenha arrefecido em decorrência da integração com as outras iniciativas na composição do Território Integração Norte Pioneiro. No âmbito da articulação intermunicipal, a renovação de metade dos prefeitos nas eleições municipais de 2008 teve impactos negativos, fragmentando-se as práticas cooperativas em curso.

Os dois níveis de análise anteriormente mencionados, mobilização e participação social e cooperação intermunicipal entre os prefeitos, estão estreitamente ligados. Geralmente, a participação social se concretiza para que o Poder Público possa dar resposta às demandas formuladas. Quando este, sozinho ou em grupo, age aquém das expectativas, existe uma alta probabilidade de que ocorra a desmobilização social. Por outro lado, as ações dos prefeitos no atendimento e execução dos objetivos propostos são estimuladas à medida que existe pressão social. No entanto, pode acontecer, como no exemplo da iniciativa territorial Vale do Rio Cinzas, que os representantes do Poder Público, independentemente da participação social, “façam as coisas acontecerem” e, da mesma forma, que a participação social intermunicipal se mantenha sem que haja a articulação dos executivos municipais, como no pré-território Divisa Norte.

O que se constatou, no histórico constitutivo das iniciativas territoriais, foi que a participação social consolidou-se apenas em dois grupos (Divisa Norte e Nordeste). No âmbito do Poder Público, o “municipalismo de tipo autárquico” (DANIEL, 2001, p. 205) prevaleceu. As disputas entre municípios – com exceção do pré-território Vale do Rio Cinzas – foi a tônica nas tentativas de articulação intermunicipal, dificultando a concretização e/ou encaminhamento dos consórcios, instrumento legal para a atuação conjunta.

Os dados e informações obtidos registram as mesmas dificuldades apontadas por Abrúcio e Soares (2001) com relação ao Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, com já exposto anteriormente, principalmente no que concerne ao voluntarismo dos prefeitos e à participação limitada e pontual de setores da sociedade organizada e dos movimentos populares.

Esse quadro será agravado com a integração das quatro iniciativas territoriais em um único grupo, o Território Integração Norte Pioneiro, induzida pelo governo estadual e federal, que impôs, também, a inclusão de dois outros municípios, Jacarezinho e Santo Antonio da Platina, os maiores da região. É o que será discutido a seguir.

4.2 A atuação do governo no estado do Paraná e da União na configuração do Território Integração Norte Pioneiro

A partir de 2003, sob a presidência de Lula, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Esta secretaria incumbiu-se de elaborar estratégias para a política de desenvolvimento rural brasileira. Projetos intermunicipais abarcando as áreas urbanas e rurais foram estimulados para promover o desenvolvimento rural, principalmente por meio do Programa Nacional de Territórios Rurais (Pronat), executado pela SDT, disponibilizando recursos para a dinamização de conjuntos municipais (territórios) considerados deprimidos.

Simultaneamente às ações federais, as iniciativas territoriais Divisa Norte, G5, Vale do Rio Cinzas e Nordeste se constituíram como produto direto das estratégias da Fetaep e Emater na região. Esta última, autarquia vinculado ao governo do estado do Paraná, seguiu uma política interna própria quando da implantação das Áreas de Programação Integrada (API), mecanismo para potencializar a utilização de recursos humanos e materiais escassos.

As duas entidades – Fetaep e Emater –, no entanto, não ignoraram as diretrizes definidas pelo governo federal em sua política de desenvolvimento territorial que, ao estabelecer critérios para o acesso a recursos públicos, incentivou configurações intermunicipais específicas. Assim, ainda que ambas tenham atuado prioritariamente na organização social, no fortalecimento da base sindical dos trabalhadores rurais e na atuação consorciada das prefeituras, a perspectiva mais ampla era a de obter o reconhecimento formal para o financiamento na execução de projetos produtivos na agropecuária – ainda que não exclusivamente.

O Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar¹⁸⁷ (Cedraf) é a instância responsável, no estado do Paraná, em fazer a mediação entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e os grupos intermunicipais que se constituem e que solicitam ao Cedraf o seu reconhecimento formal. Em caso de aprovação, o grupo é avalizado como pré-território, etapa que antecede a sua posterior – e eventual – homologação como território.

¹⁸⁷ O Cedraf foi criado em 05/07/2003 no âmbito da Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB) por meio do Decreto n. 1.791/2003. Dentre as suas competências estão contribuir para a formulação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural e acompanhar o desenvolvimento dos programas governamentais voltados à agricultura familiar e ao desenvolvimento sustentável do estado. De acordo com Luiz Carlos Lopes (entrevista concedida), ex-secretário executivo do Cedraf e atual coordenador do departamento rural da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado do Paraná (SEAB), o conselho foi criado como uma demanda do segmento organizado da agricultura familiar no Paraná. O primeiro território reconhecido pelo Conselho foi o Sudoeste, em 2003, pois já havia um trabalho conjunto, “praticamente um trabalho de um consórcio intermunicipal”.

Como territórios, o total de recursos que o Pronat disponibiliza para cada unidade da federação é potencialmente¹⁸⁸ maior em comparação a sua condição pré-território.

O conselho informa o valor existente e o calendário a ser seguido para a apresentação de projetos. Não é sua função gerenciar recursos, porém, suas deliberações são encaminhadas ao Conselho Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (Condraf) e ao MDA, que as executam.

Luiz Carlos Lopes, coordenador do Departamento Rural da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Paraná, assim se referiu à concepção territorial:

[...] Território é aquele que o conselho reconhece? Não, território é aquele que tem sua iniciativa. Mas, no caso do Pronat, sim, tinha um processo de reconhecimento para aquela política. [...] Iniciativa territorial é aquele movimento que a pessoa estivesse buscando caminhar para o território, levar ações. Aquelas que tivessem o nível de reconhecimento que eles [MDA] exigiam [...]. Na visão da maioria do conselho, território era espaço de articulação [...] que estava no nível de coesão, de participação da sociedade, e do governo também, mas num nível de participação maior.

O Cedraf, em suas ações iniciais, atuou predominantemente na execução de uma política federal. Ainda que os critérios estabelecidos pelo MDA para a caracterização territorial não se restrinjam à articulação intermunicipal consorciada, na prática são os conjuntos municipais mais extensos, cujas prefeituras demonstrem vínculos entre si, que abocanham mais expressivamente os recursos disponíveis¹⁸⁹.

Foi em 2006 que o estado do Paraná sistematizou o Projeto Inclusão e Desenvolvimento Territorial, a ser executado na área central e abarcando oito territórios, dentre eles o Território Integração Norte Pioneiro. De acordo com Luiz Carlos Lopes (SEAB):

O Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) fez um trabalho em 20 territórios do Paraná baseado em indicadores, um trabalho técnico – indicadores ambientais, de produção e de formação – parte social menor [...]. A partir desses 20 territórios e outros estudos do Ipardes começou um trabalho no governo, fechado, de montar um plano, um projeto para substituir o Paraná 12 meses. Naquele momento resolveram apostar no uso da metodologia territorial. Um projeto focado no rural, um novo Paraná 12 meses. Claro que com novas informações, com novas versões, com novas pessoas, com novo momento político. [...] Aí já foi

¹⁸⁸ Potencial porque é necessário que projetos sejam encaminhados ao Cedraf, cuja análise cabe às Câmaras Técnicas, cujo parecer sobre a viabilidade do projeto é votado pelos membros do conselho. É possível, também, que o projeto seja recusado ou que passe por readequações para retornar à pauta de votação. Dos recursos disponíveis, 70% são destinados aos territórios e o restante distribuído aos pré-territórios.

¹⁸⁹ As iniciativas territoriais existentes em parcela do norte pioneiro paranaense, quando do seu reconhecimento como pré-territórios, entre abril e junho de 2007 eram constituídas por grupos pequenos, variando entre cinco (G5) e dez municípios (Nordeste).

política do estado, o desenvolvimento do estado focou uma região central que é prioridade política [...] e [da constatação] de que essa região é deprimida.

Lopes observou que os “territórios” não souberam dessas propostas e debates governamentais. O mapeamento realizado pelo estado do Paraná das regiões deprimidas economicamente, ou seja, cujos indicadores estão abaixo da média estadual sofreu influências do que ocorria na esfera federal, pois:

O primeiro contato que teve sobre isso, esse trabalho de mapeamento, começou com o próprio Humberto de Oliveira [responsável pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA] de mostrar, “olha, nós estamos aqui trabalhando isso”. Foi um mapeamento territorial a partir de critérios técnicos, até porque esse critério qualitativo de relações é mais complexo. [...] Na hora de consolidar o projeto teve debate na região: “esse território que nós reconhecemos é o que você reconhece?” A decisão moral foi deles. (...) Então mudou o desenho do projeto, houve um debate enorme, mas adotou a decisão do pessoal: o critério é auto-reconhecimento. [...] A gente assumiu um lugar nesse projeto e apostou nesse projeto estadual como negociação. E aí começou a propor que, inclusive, o Norte Pioneiro, na concepção do estado, deveria ser tratado como um território inteiro. Independente se iriam continuar as iniciativas, ou não, mas precisariam evoluir para um projeto que, no caso lá, é bem grande, 29 [municípios].

A ata da 22ª Reunião Ordinária do Cedraf, ocorrida em 26/10/2007, registrou que a pauta de votação versava sobre a discussão e aprovação de dois novos territórios, conforme solicitação anterior da SDT/MDA. O delegado federal do MDA no estado, Reni Denardi, iniciou a reunião relatando que em setembro daquele ano o referido ministério indicou a inclusão de dois novos territórios paranaense, resultado da discussão sobre a abordagem territorial do desenvolvimento iniciada na esfera federal entre os anos de 2000 e 2001, e da execução da política territorial adotada pelo governo Lula a partir de 2003.

Foram sugeridos os Territórios Caminhos do Tibagi e Norte Pioneiro. O delegado federal do MDA argumentou que se deveriam “aproveitar” as iniciativas já existentes, mas “respeitando e obedecendo a avaliação do estado”. Lopes, vinculado à SEAB, apresentou os critérios para aprovação dos territórios: participação significativa do segmento de agricultores familiares, iniciativas onde houvesse organização social e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) abaixo da média estadual.

Após a exposição dos representantes dos candidatos a Território sobre a origem dos mesmos, o modelo de gestão e os eixos definidos para a promoção do desenvolvimento, Caminhos do Tibagi e Norte Pioneiro foram, por unanimidade, aprovados pelo Cedraf como os novos territórios paranaenses a partir daquele momento.

Cabe, no entanto, a questão: por que integrar as iniciativas territoriais em um único território? Considerando-se que o reconhecimento delas como pré-territórios no Cedraf era recente – Divisa Norte, G5 e Nordeste em abril de 2007 e Vale do Rio Cinzas em junho daquele mesmo ano -, e que estava em curso um processo interno e autônomo de consolidação sociopolítico em cada iniciativa -, por quais motivos se priorizaria uma articulação conjunta e ampliada entre grupos municipais menores?

As pessoas das distintas iniciativas territoriais por nós entrevistadas informaram que o objetivo da formalização como pré-territórios pelo Cedraf era a possibilidade de sua homologação futura como territórios, o que lhes garantiria uma parcela maior nos recursos disponibilizados pelo governo federal, ou seja, cada iniciativa, isoladamente, estabeleceu esta meta. Como as ações desenvolvidas pela Fetaep em parceria com a Emater, por abarcarem conjuntos municipais menores, esbarravam nas diretrizes governamentais, estas priorizando conjuntos municipais ampliados, a integração delas em um único território seria uma forma de superar esse obstáculo¹⁹⁰.

Um dos diretores da Fetaep, Mário Plefk, relatou um diálogo entre ele e o delegado federal do MDA no estado do Paraná, Reni Denardi, no qual este mencionou que, para que as iniciativas territoriais do norte pioneiro paranaense acessassem mais recursos pelo Pronat, seria necessária a sua expansão¹⁹¹. A Fetaep, entendendo que este seria um caminho “inevitável” para o fortalecimento dos trabalhos ali desenvolvidos, reuniu-se com os coordenadores das iniciativas territoriais e com técnicos da Emater, repassou a informação e esclareceu que se não houvesse a sua integração dificilmente alguma delas, isoladamente, seria reconhecida como território.

Nessa época já estava em discussão o projeto do governo do estado, que mapeou o Território Integração Norte Pioneiro com 29 municípios, ou seja, os 27 abarcados pelas quatro iniciativas territoriais mais Santo Antonio da Platina e Jacarezinho. Lopes¹⁹² (SEAB) ressaltou que o governo do estado estimulou o debate da integração territorial e também a inclusão de outros atores e municípios que até então não participavam:

¹⁹⁰ Para a Fetaep, o fortalecimento dos sindicatos, da participação dos agricultores e de outros segmentos sociais, além da articulação entre os prefeitos só poderia se efetivar em grupos limitados de municípios. Já a orientação do governo federal e estadual, de acordo com Lopes, da SEAB, e com o delegado federal do MDA no estado do Paraná, Reni Denardi, implicava em conjuntos municipais maiores. Porém, há especificidades, pois o Território Caminhos do Tibagi, pela grande extensão territorial dos municípios que dele fazem parte, é constituído por oito. Vale, contudo, a regra geral de constituição de grupos maiores, como se pode constatar ao se observar o conjunto de territórios existentes no Brasil.

¹⁹¹ Em entrevista, o delegado federal do MDA no estado do Paraná observou: “[...] é da política, é melhor incluir um espaço maior e em vez de você beneficiar quatro municípios você beneficia trinta. Qual é o governo que iria preferir beneficiar quatro em vez de trinta?”

¹⁹² Entrevista concedida.

[...] Tinha um caso ali que o município [estava] isolado na fronteira e que não fazia parte daquele território e não fazia parte de nenhum. Como é que ele ia fazer parte do território de São Paulo? Quer dizer, pode, mas é difícil, não é? [...] A proposta de um território era superar isso. [...] Aí entra aquela história, por que Santo Antonio da Platina e Jacarezinho? [...] Por que excluir município médio? Que ele é diferente, ele é, mas por que excluir? Claro que ao mesmo tempo a gente entende, o pessoal resiste. Um município maior vai tomar o recurso, ter mais estrutura, a tradição é essa, mas e daí? Na posição do estado, das políticas, das pessoas que atuaram nesse tempo é que debatessem e não defender: é importante município médio ou grande, se for o caso, se ele realmente fizer parte daquela história, independente se tem agricultura ou não tem agricultura. [...] O próprio conselho desde o início tinha essa visão.

Portanto, pode-se afirmar que tanto o governo federal, por intermédio do MDA, como o estadual, através do Cedraf, estavam de acordo com relação ao critério de abrangência intermunicipal para o reconhecimento de territórios. A Fetaep e a Emater, por sua vez, condutoras do processo de formação das iniciativas territoriais e cientes de que para haver a ascensão de pré-territórios para territórios seria necessária a integração entre eles, atuou coordenando os procedimentos para a sua efetivação. Na avaliação destas entidades, era preferível a ampliação à perda de espaço ou a estagnação dos projetos, caso se mantivessem exclusivamente as iniciativas territoriais.

Algumas reuniões foram realizadas para se debater a integração dos 27 municípios e a eventual inclusão de Santo Antonio da Platina e Jacarezinho. Polêmicas e bem participativas, de acordo com o relato dos entrevistados, os membros das iniciativas territoriais decidiram-se favoravelmente, mantendo-se a autonomia de cada uma delas nos processos organizacionais e decisórios internos. Ou seja, cada pré-território poderia elaborar e encaminhar projetos conforme as suas necessidades e decisões. Com relação à inserção de Santo Antonio da Platina e Jacarezinho, deliberou-se que, naquele momento, eles não seriam incorporados ao Território Integração Norte Pioneiro.

Como observa Antonio de Souza Alves, atual presidente do Conselho do Território Integração Norte Pioneiro: “Como a gente precisa dos políticos, depende de recursos, certas horas a gente tem que dar mão à palmatória. Então qual a proposta que a gente fez? Integrar e preservar o trabalho desenvolvido”.

Sidney, gerente do escritório regional da Emater em Santo Antonio da Platina, observou¹⁹³ que a orientação do governo federal (SDT/MDA), era de que os dois territórios no estado do Paraná a serem reconhecidos seriam aqueles que se adequavam aos critérios

¹⁹³ Entrevista concedida.

adotados. Assim, a perspectiva dos municípios obterem mais recursos para a região, e o fortalecimento político que a ampliação do conjunto poderia trazer, tanto em âmbito estadual como federal, motivaram a decisão para a integração das quatro iniciativas.

No que concerne à participação de Santo Antonio da Platina e Jacarezinho, a recusa deu-se em função dos motivos elencados por Lopes, expostos acima, além do argumento de que nesses municípios não havia ocorrido um movimento de mobilização e atuação conjunta entre prefeitos, sindicatos e outras organizações. Decidiu-se que se esses municípios iniciassem um processo similar àquele das iniciativas territoriais a inclusão poderia ocorrer.

Na reunião do Cedraf, em 26/10/2007, membros dos quatro pré-territórios fizeram a defesa da candidatura do Território Integração Norte Pioneiro¹⁹⁴ sendo apresentada, naquela ocasião, a proposta de gestão do Território. Por unanimidade dos conselheiros foi aprovado o Território Integração.

Na proposta de gestão do Território, o conjunto dos participantes definiu que cinco membros de cada iniciativa territorial, com as prerrogativas de discutirem propostas, estabelecerem as prioridades e sugerirem o modelo de gestão a ser adotado, comporiam o conselho gestor provisório¹⁹⁵.

Em fevereiro de 2008 o governo federal iniciou a execução do Programa Territórios da Cidadania. Naquele ano, 60 territórios distribuídos por todos os estados da federação foram considerados prioritários para a incidência de um conjunto de ações envolvendo 19 ministérios. No estado do Paraná, os Territórios Vale do Ribeira e Cantuquiriguaçu participaram inicialmente. A partir de 2009, com a ampliação do escopo da política, mais dois territórios seriam inseridos, exigindo-se a definição de quais seriam eles já no ano de 2008.

O processo de seleção e as negociações para essa indicação envolveram Emater, Fetaep, Comitê de Articulação Estadual (CAE-PR), Cedraf e Secretaria de Agricultura e Abastecimento do estado do Paraná, culminando na indicação do Território Paraná Centro, definida por consenso, e do Território Integração Norte Pioneiro, este último envolvido em disputas políticas. Segue o relato desse processo conturbado.

¹⁹⁴ A ata da reunião registra que a apresentação foi feita por Edemir Piva, do Departamento de Planejamento da prefeitura de Jundiá do Sul, pelo prefeito de Carlópolis, Isaac Tavares da Silva, reeleito para a gestão 2009-2012 e cujo mandato foi cassado e pelo atual presidente do Conselho do Território Integração Norte Pioneiro, Antonio Souza Alves. Nesta reunião também foi aprovado o Território Caminhos do Tibagi.

¹⁹⁵ Este, no entanto, de acordo com informações fornecidas por Piva, em entrevista, apenas por volta de maio de 2008 iniciou suas atividades.

4.2.1 A inclusão do Território Integração Norte Pioneiro no Programa Territórios da Cidadania

Como exposto anteriormente, a gestão dos territórios prevê três instâncias: a) o Comitê Gestor Nacional, constituído pelos ministérios que participam do Programa Territórios da Cidadania e responsável por definir os territórios abrangidos nacionalmente, aprovar diretrizes e organizar as ações federais; b) o Comitê de Articulação Estadual, composto pelos órgãos federais e estaduais de cada unidade federada, assim como por representantes das prefeituras dos territórios ali existentes, cujas atribuições referem-se à articulação e integração de políticas públicas, acompanhando a execução das diretrizes estabelecidas; c) o Colegiado Territorial, com formação paritária entre os membros da sociedade e poder público, formulador do plano de desenvolvimento do Território e pelo controle social (BRASIL, 2009).

Para a execução do Programa é necessária a formalização de um protocolo de cooperação federativa firmado entre os estados da Federação com a União. No Paraná, esse acordo se efetivou em 14 de julho de 2008, possibilitando o início das ações do Comitê de Articulação Estadual – Paraná¹⁹⁶ (CAE-PR). Além das atribuições mencionadas, o CAE-PR, por seu caráter consultivo e deliberativo, deve:

Apoiar a organização e mobilização dos colegiados territoriais; fomentar a articulação e integração das diversas políticas públicas nos territórios; acompanhar a execução do programa; auxiliar na divulgação do programa no estado; apresentar sugestões de novos territórios e de ações¹⁹⁷.

Os territórios só podem participar do Programa Territórios da Cidadania (PTC) se anteriormente tiverem sido homologados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). As ações do PTC abarcam 22 ministérios coordenados pela Casa Civil constituindo-se, portanto, em um programa de governo que não é exclusivo do MDA, ainda que este tenha um papel proeminente. Portanto, diferentemente do Pronat, que prevê a aprovação dos territórios no Cedraf, no Programa Territórios da Cidadania esta responsabilidade cabe ao Comitê de Articulação Estadual (CAE-PR).

Quando se divulgou a ampliação do Programa Territórios da Cidadania (PTC), sete territórios paranaenses estavam homologados no MDA: Vale do Ribeira, Cantuquiriguaçu,

¹⁹⁶ Informações obtidas através das atas das reuniões realizadas pelo Comitê de Articulação Estadual e que foram disponibilizadas pelo delegado federal do MDA no estado no Paraná, Reni Denardi. Datas das reuniões: 14 de julho de 2008, 27 de outubro de 2008, 16 de março de 2009, 31 de agosto de 2009 e 19 de outubro de 2009. Também tivemos acesso à relação dos membros titulares e suplentes que constituem o CAE-PR: são 14 representantes dos órgãos federais, 12 dos órgãos estaduais e cinco membros que representam todos os municípios dos quatro territórios abrangidos pelo Programa Territórios da Cidadania no estado.

¹⁹⁷ Ata da reunião realizada em 27 de outubro de 2008.

Sudoeste, Paraná Centro, Caminhos do Tibagi, Centro Sul e Integração Norte Pioneiro. Como os dois primeiros já participavam do Programa, a disputa estava restrita aos outros cinco.

Participantes do Território Integração Norte Pioneiro - Fetaep, Emater e lideranças políticas e sociais -, informados do processo de seleção¹⁹⁸, mobilizaram-se para a sua aprovação. Sabia-se que um deles já estava definido – Território Paraná Centro – em função dos seus baixos indicadores socioeconômicos. A outra “vaga” estava aberta, tendendo a indicação do Território Integração.

Como já havia uma convergência de propostas entre o governo federal e o estadual¹⁹⁹, reforçada pelo acordo de cooperação federativa, a prioridade para o seu preenchimento recaía nos territórios homologados pelo MDA abrangidos pela área do centro expandido definida pelo governo estadual. Excluído o Território do Paraná Centro, cuja participação no Programa Territórios da Cidadania (PTC) era decisão já tomada, ainda que não formalizada, restavam os Territórios Caminhos do Tibagi, Centro Sul e Integração Norte Pioneiro. Por motivos difíceis de precisar – falta de interesse, ausência de articulação e pressão política, por exemplo – a inserção do Território Caminhos do Tibagi não era cogitada, concorrendo entre si os Territórios Integração Norte Pioneiro e Centro Sul.

Em 14 de julho de 2008, os membros do Comitê de Articulação Estadual²⁰⁰ aprovaram, por unanimidade, a proposta de:

Incluir o Território Centro-Sul em lugar do Território Norte Pioneiro, com base nas seguintes argumentações: maior organização social em relação a este último em que o Colegiado ainda está sendo constituído; presença marcante de populações tradicionais de faxinaleses e de fumicultores [...].

Quando o diretor da Fetaep, Mário Plefk, soube da deliberação do CAE-PR, ligou imediatamente para o presidente do Conselho Territorial Provisório, Antonio de Souza Alves. A partir daí iniciaram-se as articulações políticas, mobilizando-se representantes da Emater, deputados estaduais (Romaneli) e prefeitos (dos municípios de Jaboti, Carlópolis e Jacarezinho, este último, à época, excluído do Território Integração) para pressionarem o então secretário da Agricultura do estado do Paraná, Valter Bianchini, e o delegado federal do MDA no estado, Reni Denardi, para a revisão da decisão.

Na versão de um funcionário da Emater²⁰¹, o processo pelo qual a decisão no CAE-PR foi tomada gerava questionamentos:

¹⁹⁸ Em entrevista, Edemir Piva declarou que a informação foi transmitida pelo secretário de Agricultura do estado do Paraná, Valter Bianchini.

¹⁹⁹ Este com o Projeto Inclusão e Desenvolvimento Territorial.

²⁰⁰ Conforme registrado na ata da reunião, além das declarações das pessoas entrevistadas. A ata registra a presença de 34 conselheiros representantes dos órgãos federais, estaduais e prefeituras municipais.

Recebi um e-mail ontem (sábado) com um anexo referente à decisão do “Comitê” estadual [sobre o Programa] do Territórios da Cidadania. Este documento faz referência a uma reunião ocorrida no dia 14/07/2008 na qual o “Comitê” “decidiu” por “unanimidade” pela substituição do Integração Norte pelo Centro-Sul como o segundo território a ser escolhido. Estranhei tal documento visto dois aspectos: a) Na reunião que tivemos você, o Ademir, diretor técnico da Emater e eu, na delegacia do MDA, no dia 16/07/08, você nos informou que iria passar mais informações para a SDT ainda naquela semana (após o dia 16), por isto estranho que a decisão já estava tomada no dia 14 e nada tenha sido dito para nós, na nossa reunião do dia 16. Deve estar ocorrendo algum problema de comunicação, nós não imaginamos que fizemos você desperdiçar quase duas horas com um tema já decidido; b) No dia 14/07/08 várias pessoas que estiveram na reunião com o secretário Humberto [Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT-MDA] me informaram que após a apresentação do ranking proposto pela SDT o único participante que se manifestou com a proposta de mudança foi você. Todos com os quais eu pude conversar me disseram “fomos pegos de surpresa”. Os membros do “Comitê” não tinham discutido o tema antes e não tinham naquele momento elementos para apoiar ou não a tua proposta, todos ficaram calados. Não houve nenhuma aprovação da proposta, é o que as pessoas com as quais conversei me disseram. Neste caso me parece que o silêncio não significou concordância; c) Segundo as mesmas pessoas, na reunião a intervenção do secretário Valter Bianchini foi importante porque remeteu a decisão para a esfera federal, o que levou o secretário Humberto a solicitar mais dados, tarefa que ficou sob a sua responsabilidade [...].

Alguns dos participantes do Território Integração relataram que havia uma sinalização de que este seria inserido no Programa Territórios da Cidadania por atender os critérios estabelecidos pela SDT/MDA. No entanto, o delegado federal do MDA no estado defendeu e obteve a aprovação da proposta de que o Território Centro-Sul deveria ser priorizado nas políticas governamentais em função de extensa área destinada ao cultivo do fumo e pela presença de faxinais²⁰².

Os territórios Centro-Sul e Integração Norte Pioneiro são considerados deprimidos, compõem a área do centro expandido do mapa territorial do estado do Paraná e já estavam homologados no Ministério do Desenvolvimento Agrário. As condições objetivas eram equivalentes, ambos com justificativas em suas candidaturas para ocuparem a posição de quarto território paranaense a participar do Programa Territórios da Cidadania. O que definiu a disputa foi o processo político.

O Centro-Sul continha 12 municípios enquanto o Território Integração Norte Pioneiro abrangia, à época, um total de 27. O delegado federal do MDA no estado do Paraná, Reni

²⁰¹ Trata-se de Joaquim Thomas, funcionário de carreira da Emater, com raízes na região do Território Integração Norte Pioneiro, que nos cedeu cópia do e-mail enviada para o delegado federal do MDA no estado do Paraná, Reni Denardi, naquela ocasião (ano de 2008).

²⁰² A política nacional de combate ao fumo envolve ações para a criação de alternativas econômicas à cadeia produtiva do tabaco. Os faxinais são áreas onde vivem famílias que se responsabilizam pela criação e produção coletiva. Este sistema de produção agrícola é típico do estado do Paraná.

Denardi, embora tenha ressaltado, na reunião do Comitê de Articulação Estadual, que no Território Centro-Sul existia um maior grau de organização social em comparação ao Território Integração Norte Pioneiro, observou posteriormente²⁰³ que não houve mobilização e pressões sociopolíticas por parte do primeiro, haja vista que apenas poucas pessoas sabiam do processo de seleção para o PTC. Já os participantes do Território Integração, supostamente “menos organizados”, articularam-se eficientemente para reverter a decisão tomada no âmbito do CAE-PR.

Para que isso ocorresse o Cedraf deveria se manifestar por meio de uma moção solicitando ao Comitê de Articulação Estadual a reconsideração da sua deliberação. Como o presidente do Cedraf é o secretário de Agricultura do estado do Paraná, que apoiava politicamente o Território Integração Norte Pioneiro, este documento foi elaborado e encaminhado ao CAE-PR, que aceitou transferir o processo decisório para o âmbito do Cedraf.

A ata da 6ª Reunião Extraordinária do Cedraf, realizada em 25/08/2008, com a presença de 17 conselheiros, registrou que:

A finalidade da reunião foi compatibilizar as ações do Programa Federal Territórios da Cidadania com as ações do Programa Estadual de Inclusão Social e Desenvolvimento Rural Sustentável do Paraná através de ações no chamado Centro Expandido, abrangendo 127 municípios.

Por 11 votos a favor, cinco contrários e uma abstenção (do delegado federal do MDA), o Cedraf deliberou favoravelmente pelo Território Integração como o mais recente território paranaense participante do PTC.

Nesta mesma reunião também se debateu a:

Necessidade urgente de agilização do processo já iniciado nos Territórios de incorporação de alguns municípios, como Guarapuava no Território Paraná-centro e Jacarezinho e Santo Antonio da Platina no Território Integração Norte Pioneiro para que aconteça um desenvolvimento mais harmonioso na região²⁰⁴.

Como todo processo político envolve negociações, a moeda de troca para a indicação do Território Integração Norte Pioneiro implicou na inclusão de dois novos municípios, os mais dinâmicos e com população mais elevada em comparação aos demais, Santo Antonio da Platina e Jacarezinho. Assim, ao invés do território ser constituído por 27 municípios, passou

²⁰³ Entrevista concedida.

²⁰⁴ Registrado na ata da reunião o consenso sobre este assunto. Também foi apresentada uma proposta de se unificarem os territórios Caminhos do Tibagi e Integração Norte Pioneiro “para que o processo de desenvolvimento no Centro Expandido acontecesse de forma mais rápida e dinâmica”. Por 16 votos favoráveis e uma abstenção - do delegado federal do MDA no estado, Reni Denardi, que ressaltou que o assunto demandaria uma discussão mais apurada, principalmente no nível dos Territórios – a proposta foi aprovada.

a abranger 29, conforme registrado na ata da 28ª Reunião Ordinária²⁰⁵ realizada pelo Cedraf em 26/11/2008.

Antes de abordarmos como os participantes do Território Integração reagiram à inclusão dos dois municípios, já que a proposta havia sido rechaçada no ano anterior, cabem algumas ponderações.

Criou-se uma situação de competitividade entre territórios no estado do Paraná. Como exemplo, mencione-se que grande parte dos entrevistados referiu-se ao Território Sudoeste como uma área dinâmica da agricultura familiar, com alto grau de organização sociopolítica e “menos necessitado” das políticas públicas vigentes em decorrência dessas características.

Sobre a disputa do Território Integração com o Território Centro-Sul, o relato do delegado federal do MDA explicitou que a inclusão no Programa Territórios da Cidadania (PTC) não era uma demanda das organizações ali presentes, mas sim uma decisão, baseada em critérios técnicos, de injeção de recursos em uma área considerada prioritária. Os critérios de participação e gestão social não prevaleceram. A correlação de forças estabelecida entre o Território Centro-Sul e o Território Integração Norte Pioneiro favoreceu este último, menos por seu nível de organização interna – já que o Conselho Territorial Provisório ainda estava se estruturando – e mais em decorrência das articulações externas efetivadas naquele período.

Disputas entre alguns territórios paranaenses e fragilidade na organização e participação sociais constituíram-se em fatores relevantes no processo que culminou na indicação do Território Integração Norte Pioneiro ao Programa Territórios da Cidadania (PTC).

Alie-se, a estes elementos, a imposição de dois municípios na configuração territorial decidida pelos participantes. A proposta de inclusão de Santo Antonio da Platina e Jacarezinho – cuja participação da prefeita deste município foi fundamental, de acordo com os entrevistados, para a reversão da decisão tomada no âmbito do CAE-PR – se originou no

²⁰⁵ A defesa da proposta foi efetuada pelo engenheiro agrônomo Bruno, coordenador do núcleo regional da SEAB, em Jacarezinho. Foi elaborado um documento de quatro páginas no qual se argumentou que o conjunto dos 29 municípios correspondia às fronteiras territoriais definidas pelo estudo do Iparde para a execução do Projeto de Inclusão Social e Desenvolvimento Rural Sustentável do governo do estado do Paraná, apresentando-se dados socioeconômicos que expressavam a similaridade das condições dos municípios de Santo Antonio da Platina e Jacarezinho com os demais. Alguns conselheiros do Cedraf questionaram o fato do documento ter sido apresentado apenas na reunião, o que dificultava a análise do processo. Além disso, observaram que nele deveria constar “um histórico de como aconteceu a não inclusão dos municípios na formação do território e que isto [inclusão] ocorreu com uma ampla discussão do Território”. O presidente do Conselho, Valter Bianchini, contra-argumentou que “os dois municípios se integram à realidade da região, possuem uma densidade de agricultores familiares, do cooperativismo, bóias-frias, assentamentos, número de famílias de agricultores pobres. São cidades tipicamente rurais”. A ata registrou que a proposta foi votada e aprovada por unanimidade.

governo do estado do Paraná, porém, com a adesão e apoio da delegacia do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no estado.

Nesse sentido, ainda que tenha havido divergências entre essas duas esferas sobre qual território paranaense seria inserido no PTC, a convergência de suas propostas de intervenção em áreas consideradas deprimidas predominou, priorizando-se as relações intergovernamentais estabelecidas entre as dimensões federal e estadual e ressaltando-se a condição de subordinação municipal, já que 27 municípios acataram uma decisão que não contou com a sua participação.

A execução do Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais (Pronat), e o mapeamento territorial do estado do Paraná no âmbito do Projeto Inclusão e Desenvolvimento Territorial, contribuíram para a implantação do Programa Territórios da Cidadania no Paraná, com o governo estadual elaborando uma matriz estadual de ações em consonância como o que ocorria na esfera federal, o que se deu a partir do ano de 2009.

Induzida pelo governo federal, a adesão dos estados ao PTC é fundamental para o alcance do principal objetivo proposto, isto é, promover o desenvolvimento²⁰⁶. Como houve manifestações de setores importantes do governo paranaense para a inserção de um território específico – o Território Integração Norte Pioneiro -, o governo federal acatou essa demanda, entendendo que essa atitude possibilitaria somar esforços em uma mesma direção e sentido.

Assim, quando o governo do Paraná sugeriu a conveniência de inclusão de dois municípios para participarem do Território Integração Norte Pioneiro, o governo federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, concordou. Jacarezinho e Santo Antonio da Platina, sendo os maiores e mais dinâmicos municípios abrangidos pelo desenho territorial do estado do Paraná, localizados contiguamente a outros que compõem o Território Integração, contemplavam a proposta da abordagem territorial, adotada pelo governo federal e estadual, de integrar os espaços rurais e urbanos de municípios considerados rurais. Na perspectiva de dois entrevistados²⁰⁷, “a inclusão dos dois municípios foi imposta goela abaixo”.

O diretor da Fetaep, Mário Plefk, em sua análise dos fatos, declarou:

Porque o território não é só uma política voltada para o desenvolvimento. Sabe como é, né? É melhor eu [governo estadual] colocar Jacarezinho e

²⁰⁶ Como demonstrado por Arretche (2000) ao analisar os fatores determinantes para o êxito da descentralização das políticas sociais.

²⁰⁷ Declarações efetuadas pelo presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Ibaiti, Luiz Celso, e por Antonio Alves Souza, atual presidente do Conselho Territorial e também representante sindical dos trabalhadores rurais no município de Wenceslau Braz.

Santo Antonio da Platina porque senão esse pessoal fica contra a gente depois [...].

A proposta de inserção dos dois municípios partiu do governo do estado do Paraná. Para Reni Denardi, delegado federal do MDA no estado:

Jacarezinho foi incluído devido à troca de prefeitos, os prefeitos têm um peso, Jacarezinho está dentro e o governo do Estado sabe o porquê dele estar dentro. **Nós não queremos criar caso com o governo do Estado, tentamos sempre conformar com isso, assim como nós redesenhamos o [Território] Norte Pioneiro para o Programa coincidir com o [Programa do] governo do Estado ou governo se redesenhou** [grifo nosso]. Aqui no sul, quando os territórios reagiram por ter um desenho diferente, a gente vai conversando, um cede aqui, outro ali e vai se conformando porque senão não tem acordo. Se os municípios pensam de um jeito, se o governo pensa do outro, não acontece movimento, não acontece nada. Então a entrada de Jacarezinho no território se deve a esses dois fatores, a mudança nas gestões municipais e principalmente ao governo do Estado²⁰⁸.

A análise do processo de constituição do Território Integração Norte Pioneiro desde a sua origem, com os municípios constituindo Áreas de Programa Integradas (API-Emater) e participando dos Projetos Participativos Intermunicipais (Fetaep), posteriormente Território Integração Norte Pioneiro, ampliado recentemente com a inclusão de dois novos municípios – Jacarezinho e Santo Antonio da Platina –, demonstra que, inicialmente, as ações de articulação envolveram a participação de segmentos sociais e a cooperação entre os municípios. Nesse sentido, é possível afirmar que houve, de fato, um movimento em direção à construção social e fortalecimento da atuação consorciada intermunicipal, sinalizando para a construção de redes federativas (ABRÚCIO; SOARES, 2001), ainda que de modo diferenciado conforme a iniciativa territorial em questão.

A possibilidade de obtenção de mais recursos, eixo das políticas territoriais do governo federal e estadual, se sobrepôs aos objetivos inicialmente propostos. O diálogo e o debate ampliados se restringiram concomitantemente à ampliação do número de municípios e participantes. As esferas federal e estadual passaram a atuar conjuntamente, convergindo estreitamente os seus interesses, enquanto que a maior parte dos municípios, frágeis política e economicamente, submeteram-se às decisões por elas tomadas, o que se demonstrou tanto pela integração das iniciativas – que ocorreu com certa relutância – como pela inserção imposta dos municípios de Jacarezinho e Santo Antonio da Platina.

²⁰⁸ Pode-se estender também este argumento à inclusão de Santo Antonio da Platina

Justificar a integração das quatro iniciativas como uma decisão que cabia aos participantes, como fez Lopes²⁰⁹, da SEAB, é reduzir a questão, excluindo dela todos os fatores que entram no cálculo político: municípios altamente dependentes da transferência de recursos, baixa arrecadação, orçamento comprometido com a folha de pagamento do funcionalismo e com investimentos nas áreas da saúde e educação, apresentando perdas populacionais e com o setor agropecuário tendo um peso significativo no emprego da mão-de-obra local. Nessas condições, existe de fato a prerrogativa de deliberação quando em condições tão adversas acena-se com a possibilidade de investimentos na região?

Na nossa análise, a resposta é negativa. Ou seja, não integrar significaria renunciar à obtenção de recursos financeiros (por meio do Pronat), em um ambiente onde são escassos e, portanto, relevantes para uma área deprimida. Assim como resistir à inclusão de Santo Antonio da Platina e Jacarezinho implicaria também na renúncia de um conjunto de ações, envolvendo não apenas a injeção de recursos, mas também de prestação de serviços básicos para proporcionar condições dignas à população local-territorial – Programa Territórios da Cidadania e Projeto Inclusão e Desenvolvimento Rural, do governo federal e estadual, respectivamente.

Isso não significa que não existam custos sociais e políticos decorrentes dessa subordinação. As modificações na configuração das iniciativas, e posteriormente do Território, expressam um dado estado de lutas relacionado à delimitação de fronteiras: o que está em jogo é o próprio reconhecimento do grupo, isto é, sua existência tanto para si mesmo como para outros, com impactos para a sua mobilização e atuação (BORDIEU, 1989)

Os “acordos” levam a perdas para alguns e ganhos para outros, em um processo que se dinamiza através da correlação de forças estabelecida. Como declarou o delegado federal do Ministério do Desenvolvimento Agrário no estado do Paraná: “aqui não é o mundo acadêmico, a máquina tem que rodar, aqui tem que trabalhar com o mundo real, com todos os tipos de pessoas e é com estas pessoas que temos que estabelecer acordos”.

Como se verá, foram grandes os impactos para o conjunto que constitui o Território Integração. A desarticulação sociopolítica foi e continua sendo uma realidade constatada pelos diversos segmentos localizados e atuantes nesse espaço, assunto da próxima seção.

4.3 – Participação e gestão social no Território Integração Norte Pioneiro

²⁰⁹ Entrevista concedida.

Dois critérios foram considerados fundamentais para a inserção do Território Integração no Programa Territórios da Cidadania: o seu reconhecimento como território pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e o grau de organização sociopolítica, o que exigia um conselho territorial já constituído. Como o primeiro aspecto foi abordado nos itens anteriores, nos restringiremos à análise do modo pelo qual este se formalizou e vem atuando.

Relembrando o processo, as quatro iniciativas territoriais (Divisa Norte, Vale do Rio Cinzas, G5 e Nordeste) formaram conselhos gestores cujos representantes vinculavam-se aos sindicatos, prefeituras e organizações diversas. Quando houve a solicitação no Cedraf, em 2007, para a homologação de um único território, o que implicava na sua integração, estava previsto um modelo de gestão que, contudo, ainda não havia se concretizado.

Neste período, porém, estava ocorrendo a seleção de dois novos territórios para o Programa Territórios da Cidadania (PTC). A atuação do Território Integração visando pressionar setores do governo do estado do Paraná e do governo federal priorizou mais as articulações externas que o processo de organização interna.

Dessa forma, o pressuposto necessário para a inclusão do Território Integração no PTC e para a concretização da gestão social, a participação social, se tornou em objetivo a ser alcançado.

Participamos de quatro reuniões realizadas entre o final de 2008 a junho de 2009 cuja pauta de discussão versava sobre a composição do Conselho (ou Colegiado) do Território Integração Norte Pioneiro.

A primeira ocorreu no município de Ibaiti. As possibilidades que a inserção do Território Integração ao PTC, a partir de 2009, trazia, ainda não estavam esclarecidas para os participantes. Naquele momento foi proposto, pelo Núcleo Regional de Educação, localizado no município de Wenceslau Braz, um “Projeto de Formação Continuada dos Professores no Campo” englobando os 29 municípios. O objetivo era que a verba destinada pelo MDA, e por meio do Pronat, ao Território Integração, duplicada a partir da participação no Programa Territórios da Cidadania (R\$ 1.200.000,00) fosse investida neste projeto.

Este foi o passo inicial para um conjunto de questões formuladas pelos participantes: a) a possibilidade de obter recursos que não aqueles disponibilizados pelo MDA e, em caso afirmativo, por quais procedimentos; b) a “queima de etapas” do processo de fortalecimento territorial, já que projetos estariam sendo encaminhados sem que o colegiado estivesse estruturado para avaliá-los adequadamente; c) a pertinência na continuidade das iniciativas territoriais em decorrência da integração territorial; d) as dificuldades já conhecidas de representação e participação nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural

Sustentável e que poderiam ser transpostas para o âmbito do colegiado territorial; e) a eventual necessidade de se construir um instrumento jurídico para todo o território – consórcio ou agência de desenvolvimento.

Deliberou-se que o projeto educacional não seria aprovado naquela ocasião em virtude de não haver conhecimento sobre o conteúdo do mesmo. Como o objetivo da reunião era o de formular uma proposta sobre o modelo de gestão, ela deveria ser validada posteriormente em todas as iniciativas – as quatro existentes acrescidas agora de outras duas, Santo Antonio da Platina e Jacarezinho -, o que indicava a pertinência de permanecerem as iniciativas territoriais. As outras questões não foram aprofundadas.

A sugestão das entidades que comporiam o conselho não foi elaborada nesta reunião, mas em outra, realizada ao final de 2008, “véspera do Natal”, na qual participou um grupo restrito. Esta informação foi transmitida quando o Conselho Territorial Provisório se reuniu novamente, em março de 2009²¹⁰, no município de Santo Antonio da Platina.

Sidney, gerente do escritório regional da Emater em Santo Antonio da Platina, juntamente com Kleber, gerente da mesma unidade da Emater em Cornélio Procopio, relataram que havia sido formatada uma proposta para a “composição definitiva” do Conselho que totalizava 78 pessoas. Dada a amplitude do Colegiado, uma sugestão complementar consistia na formação de um grupo executivo menor e de Câmaras Técnicas, responsáveis por analisar os projetos apresentados. Deliberou-se, ao final deste encontro, que iniciativa territorial faria sua análise.

Os representantes do MDA presentes nesta reunião informaram que: a) todos os projetos deveriam ser avaliados pelo Conselho Gestor; b) a elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) seria feita por uma empresa contratada pelo MDA por meio de licitação em um prazo estimado de seis meses; c) as demandas dos participantes pela formação de agentes de desenvolvimento e apoio à gestão territorial seriam analisadas.

Conforme documentos disponibilizados pelo MDA, o Colegiado Territorial deve ter formação paritária entre os membros da sociedade e do poder público, formular o plano de desenvolvimento territorial e exercer o controle social na execução da política. Com a

²¹⁰ Um dia depois do lançamento oficial do Programa Territórios da Cidadania, pelo presidente Lula, com transmissão via satélite. Representantes do MDA, o secretário estadual de Agricultura do Paraná, deputados, vereadores, prefeitos e outras autoridades estiveram presentes no evento. Nesta reunião foram apresentados o articulador territorial designado pelo governo do estado do Paraná e pela Emater, Wagner Mattos, vinculado a esta instituição e vice-prefeito do município de São José da Boa Vista, e o articulador territorial contratado pelo MDA para o Território Integração Norte Pioneiro, Antonio Ricardo Neto.

contratação de uma empresa de consultoria, a elaboração do PTDRS pelo Território já estava comprometida.

As pessoas ali presentes manifestaram seu descontentamento argumentando que havia vários estudos realizados por profissionais da região que precisavam apenas ser sistematizados. Questionaram, também, a matriz de ações apresentada pelos representantes do MDA, pois além de vários dos investimentos não se configurarem em recursos novos – Bolsa Família e Programa Luz para Todos, por exemplo -, a maioria das ações já estava definida, restringindo o papel deliberativo do Conselho.

Na terceira reunião, ocorrida no município de Ribeirão do Pinhal em 27/04/2009, o assunto em pauta foi novamente a composição do Colegiado Territorial. Sidney, gerente-regional da Emater em Santo Antonio da Platina, coordenou a reunião. Uma das primeiras manifestações foi do representante de Jacarezinho, indignado por saber “em cima da hora” do encontro e que o município estava se sentindo “excluído”. Alguns participantes também se posicionaram a esse respeito informando que estava ocorrendo um problema de comunicação, reconhecido por todos, que deveria ser analisado e sanado.

Em seguida, foi informado de que o prazo para o envio do projeto ao Cedraf para acessar os recursos no montante de R\$ 1.200.000,00, disponibilizados pelo MDA, havia encerrado em 20/04/2009, e que a técnica da Emater em São Jerônimo da Serra, com o apoio de outros funcionários da instituição, formatou uma proposta de “Inovação tecnológica na cadeia produtiva do café” que já tinha sido encaminhada às instâncias competentes²¹¹. Portanto, outra prerrogativa atribuída ao Colegiado Territorial, aprovação dos projetos pelo Colegiado, também sinalizava estar comprometida.

Com relação à composição do Conselho Territorial, houve debate entre os presentes. A proposta previa paridade entre sociedade e Estado, mas a definição das instituições bem como da quantidade de representantes delas geraram divergências. Por exemplo: o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) deveria participar? O número de representantes dos

²¹¹ Não ocorreram discordâncias sobre o projeto do café, já que a cafeicultura é uma atividade relevante para a região e para os agricultores familiares. A proposta teve por objetivo criar mecanismos para agregar valor ao produto, geralmente comercializado *in natura*, através do beneficiamento, classificação e padronização. Dos 29 municípios que constituem o Território Integração Norte Pioneiro, a instalação dos equipamentos beneficia diretamente dez deles. A operacionalização do projeto foi proposta pelo Civarc e Codenop, consórcios formalizados nas iniciativas territoriais Vale do Rio Cinzas e Nordeste, além dos municípios de Santo Antonio da Platina, Salto do Itararé e Siqueira Campos. Porém, como o Codenop não se constitui em instrumento jurídico válido, Abatiá, Congoinhas e São Jerônimo da Serra assumiram a função de proponentes. O problema de ser o município o proponente é que pode ocorrer do valor a ser destinado não ser suficiente para a relação contratual estabelecida com a Caixa Econômica Federal, cujos contratos devem ser acima de R\$ 100.000,00. No caso do projeto do café, Ribeirão do Pinhal seria um dos municípios beneficiados, mas como o valor do equipamento não ultrapassou R\$ 22.000,00, os investimentos foram transferidos para os demais. Além disso, o município só pode receber os recursos se não estiver em débito com a União, requerendo-se a apresentação de certidão negativa.

sindicatos patronais e de trabalhadores rurais deveria ser equivalente? Quantos representantes os assentamentos rurais deveriam indicar?

Nesta mesma reunião houve manifestações sobre a urgência na elaboração do PTDRS, já que o prazo se esgotaria em dois meses (junho de 2009). Houve consenso entre os participantes de que o conteúdo do mesmo deveria ser definido pelos próprios membros do Território, e a empresa contratada apenas se responsabilizaria pela sua adequação aos moldes exigidos pelo MDA.

A última reunião que participamos ocorreu em 15/06/2009, no município de Jacarezinho, estando novamente em pauta a constituição do Conselho Territorial²¹². Declarações de dois participantes sintetizam as dificuldades enfrentadas no decorrer de todo o processo para a organização desta institucionalidade.

Sidney, da Emater, observou que as discussões estavam restritas ao setor agrário, havendo a necessidade de atrair outros setores e atores. Ressaltou que apenas metade dos membros do Conselho Territorial Provisório estava presentes, muitos dos quais ausentes das reuniões anteriores e que apenas um grupo, da iniciativa territorial Nordeste, havia se reunido após a penúltima reunião para deliberar sobre a composição do Colegiado. Kleber, também da Emater, enfatizou a necessidade de se pensar a partir da região ou o território, eixo dinamizador dos municípios, e não o inverso.

Nossa participação nessas reuniões permitiu constatar que: a) as ações do Conselho Territorial Provisório estiveram sempre a reboque das determinações oriundas do governo federal com relação aos encaminhamentos e prazos tanto na elaboração do PTDRS como no que tange aos demais projetos; b) existência de grande rotatividade entre os participantes, com um grupo pequeno, constituído fundamentalmente por técnicos da Emater, sindicalistas e

²¹² Houve ainda mais uma reunião para concluir a questão, em 30/07/09, realizada no município de Wenceslau Braz, da qual não participamos em função de compromissos anteriormente assumidos. Tivemos acesso, porém, à ata da reunião, cujos assuntos tratados foram: a) apresentação de projeto para a construção de uma Casa Familiar Rural; b) informes dos projetos desenvolvidos pela Universidade Estadual do Norte Pioneiro pelo professor Rogério B. Macedo e a disponibilidade institucional para o apoio às ações territoriais; c) necessidade de estudos para verificar em qual município seria instalada a Casa Digital, política do governo federal que contemplou o Território Integração com uma unidade; d) pertinência da construção de um Centro de Formação Ambiental no município de Tomazina; e) definição do local que receberia ações da matriz estadual para a adequação de estradas de assentamentos rurais, cuja responsabilidade coube à Emater e SEAB; f) problemas no encaminhamento de projetos sem a aprovação do Conselho Territorial. Ocorreu que edital do governo federal para financiamento de projetos voltados à Organização Produtiva das Mulheres apresentava o prazo final para o recebimento de propostas em 09/07/2009, porém, poucos participaram da reunião realizada no município de Ibaiti, em 07/07 daquele ano. No entanto, como havia nove representantes do Conselho Gestor, a proposta foi encaminhada. Sobre esta questão, assim se manifestou Sidney, gerente-regional da Emater, de acordo com os registros da ata: “Devemos tomar cuidado, pois podemos perder a credibilidade em face de encaminhar projetos antes de serem aprovados nas reuniões do Conselho Territorial”. Informes sobre a composição do Conselho Territorial “definitivo”, a data para a sua formalização – prevista para 24/08/2009 – e os trâmites para a contratação da empresa responsável pela elaboração do PTDRS também foram assuntos abordados.

representantes das prefeituras municipais; c) a defesa de interesses municipais em contraposição à articulação de propostas ampliadas; d) desarticulação da mobilização sociopolítica levando a uma cisão entre os “representantes” do Conselho Territorial Provisório e os “representados”²¹³.

A análise do modo pelo qual foram selecionados os componentes do Colegiado Territorial levanta problemas. Definidas as entidades e órgãos dele participantes²¹⁴, o critério de participação foi a indicação. Por consenso, definiu-se que membros dos 29 municípios participariam e, assim, cada prefeitura indicou quem, por motivos variados, contemplava os interesses do prefeito. Os indígenas, ausentes de todo o processo, foram indicados pela Fundação Nacional do Índio (Funai), que foi quem recebeu o ofício de solicitação e escolheu os conselheiros. E assim sucessivamente²¹⁵.

Acrescente-se, ainda, a sobreposição de interesses. Por exemplo: a prefeitura de Ribeirão do Pinhal indicou o secretário de Agricultura que é uma das lideranças do sindicato patronal rural local; o município de Santo Antonio da Platina indicou a secretária de Agricultura que, por sua vez, é técnica da Emater; o município de Japira indicou uma funcionária do setor de Saúde, mas que se vincula à Emater. E outros casos similares.

Como alguns nomes ainda ficaram indefinidos, os participantes da reunião deliberaram que, a partir daquele momento, os dois articuladores territoriais - do estado do Paraná e do MDA – centralizariam as informações sobre a composição definitiva do Colegiado, e que a ata da reunião seria encaminhada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário para que a legitimidade do processo fosse aferida.

O evento formal para a posse dos conselheiros, previsto para acontecer em agosto, foi transferido para setembro e se efetivou em 05/10/2009 em evento ocorrido no município de Santo Antonio da Platina. De um total de 90 conselheiros, 68 estiveram presentes, 38 deles representantes da sociedade e o restante do Poder Público, sendo estes últimos predominantemente vinculados às prefeituras municipais.

²¹³ Também observamos a situação recorrente de comparação - quando não de competitividade - entre o Território Integração com outros do Paraná. Referências ao maior grau de organização e articulação dos Territórios Sudoeste e Cantuquiriguaçu foram freqüentes. Muitos dos membros do Território Integração justificam essas diferenças sociopolíticas a partir de critérios culturais, ou seja, o fato de ser um espaço colonizado por mineiros e paulistas teria deixado uma herança individualista que dificultaria práticas cooperativas. Reduzem-se, assim, todas as desigualdades – políticas, econômicas, culturais – a um único elemento, a herança cultural. Não sabemos se a relação comparação-competitividade se estabeleceu em outros territórios, mas ao que tudo indica é plausível que isto venha ocorrendo.

²¹⁴ A relação está disponível no Anexo A.

²¹⁵ O que remete às “experiências de representação no interior da participação”, como discutido por Luchmann (2007).

O articulador territorial contratado pelo MDA para atuar no Território Integração, Antonio Ricardo Neto, que forneceu as informações acima, relatou que ao final da reunião de posse foi eleito um grupo gestor composto por 20 pessoas²¹⁶. De acordo com o entrevistado, “da sociedade mesmo, no grupo gestor, só tem o Toninho [Antonio de Souza Alves, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, ex e atual presidente do Conselho Territorial].”

Entre o início de outubro de 2009 e março de 2010, quando se realizou em Santo Antonio da Platina a apresentação das ações executadas durante o ano de 2009 pelos governos federal e estadual, no âmbito do Território Integração Norte Pioneiro, não ocorreu nenhuma reunião do Conselho Territorial²¹⁷.

Quando estivemos no Território em março de 2010 perguntamos a alguns participantes sobre o rumo dos debates. Um dos conselheiros assim se manifestou: “[...] Não tive comunicação de nada, ninguém me ligou, ninguém me passou informação de nada²¹⁸”.

Outro conselheiro, secretário do Planejamento do município de Jacarezinho²¹⁹, representante deste município e membro do Grupo Gestor Executivo, não participou de nenhuma reunião, fosse ela do Conselho Territorial, fosse do Grupo Gestor. Rômulo Ribeiro Santana secretário de Planejamento do município de Ribeirão Claro e representante deste município no Conselho Territorial, quando por nós questionado, em março de 2010, sobre o grupo gestor no âmbito do Território Integração afirmou que “o grupo gestor é o conjunto de 29 municípios.”

O secretário de Agricultura do município de Ribeirão do Pinhal (Ayres Antoninho Galina), membro do Conselho Territorial indicado pelo município, assim se manifestou quando perguntamos sobre a formação do Grupo Gestor Executivo: “Lá na posse, que eu me lembre, não teve nada, não foi discutido, não foi nada. Lá foi o que: uma palestra sobre o que era o território etc., depois a posse oficial onde foram chamados os nomes e só.”

²¹⁶ De acordo com o entrevistado, a proposta se originou do articulador territorial estadual, Wagner Mattos, que perguntou se havia a necessidade de se realizar uma assembléia, ao que os participantes responderam negativamente. A relação dos membros que compõem o grupo gestor executivo encontra-se em “Anexos”.

²¹⁷ Nesse ínterim foi oferecido um curso para a formação de conselheiros com informes sobre as atribuições do Colegiado Territorial para aqueles que não haviam participado do curso de Agentes de Desenvolvimento, ocorrido quando da constituição das iniciativas territoriais e promovido pela Fetaep, Emater e UEM, realizado entre os dias 18 e 19 de novembro de 2009. O articulador territorial contratado pelo MDA informou que das 55 pessoas que confirmaram presença, somente 22 compareceram.

²¹⁸ Manifestação de Cid Cesar Adib, representante indicado pela Associação de Produtores de Leite de Jacarezinho (Agrojac), que informou que não havia recebido nenhuma informação sobre o Território desde a reunião de posse. Estivemos na Agrojac no dia que antecedeu à realização do evento que reuniu o Conselho Territorial e o referido conselheiro não manifestou estar ciente sobre a mesma.

²¹⁹ Informação obtida em contato com o secretário de Planejamento Nelson Paulino Leite Júnior, em visita à prefeitura do município de Jacarezinho, em março de 2010.

A falta de informação de membros participantes do próprio Grupo Gestor acerca da realização de reuniões do Conselho Territorial, responsável por deliberar sobre o encaminhamento de projetos, não impediu que fosse apresentada e aprovada no Cedraf uma proposta para a construção de uma Casa Familiar Rural²²⁰, localizada no município de Wenceslau Braz, utilizando-se as verbas disponibilizadas pelo Pronat aos territórios participantes do Programa Territórios da Cidadania, perfazendo um montante de R\$ 1.200.000,00, referente ano de 2010.

Estivemos presentes na reunião do Conselho Territorial em 17/03/2010 para a apresentação das matrizes de ações das esferas estadual e federal. Naquela ocasião alguns dos participantes do Conselho Territorial mencionaram que a aprovação desse projeto não resultou de um processo de debate e decisões conjuntas, o que inclusive havia gerado manifestações contrárias formais por parte do grupo da iniciativa territorial Vale do Rio Cinzas.

Para Ayres Antoninho Galina, representante do município de Ribeirão do Pinhal:

Houve uma articulação do município, o município conseguiu e depois veio como se fosse uma articulação do Território. Isso não foi discutido, não foi uma deliberação dos conselheiros [...]. Ficamos sabendo [da decisão] lá [na reunião realizada em 17/03/2010].

Eliani Marson, técnica da Emater que coordenou a formação da iniciativa territorial Nordeste, informou que não participou e nem teve conhecimento da decisão de se construir a Casa Familiar Rural, mesmo compondo o Grupo Gestor Executivo do Território Integração.

No entanto, Wagner Mattos²²¹, contestou essas declarações, observando que a prefeitura de Wenceslau Braz assumiu a contrapartida quando o prefeito de São José da Boa Vista retirou sua oferta, alegando não ter condições financeiras para a execução do projeto. De acordo com o entrevistado, esse assunto foi discutido no âmbito do Conselho Gestor Executivo e que os representantes das iniciativas territoriais estavam cientes.

Para ele, no caso específico do grupo Vale do Rio Cinzas, houve um desencontro de informações. Em sua análise, o prefeito de Japira e presidente do Consórcio Intermunicipal Vale do Rio Cinzas soube que haveria reunião do Cedraf, em novembro de 2009 – prazo final para a aprovação de projetos a serem executados no próximo ano. Para defender a aprovação de um projeto de turismo rural, elaborado pela iniciativa, o prefeito foi ao encontro e

²²⁰ As Casas Familiares Rurais têm por objetivo a formação de técnicos agropecuários utilizando a pedagogia da alternância, na qual o educando permanece um período na Casa Familiar Rural e outro na propriedade rural aplicando os conhecimentos adquiridos. O período de formação é, geralmente, de três anos.

²²¹ Articulador territorial designado pelo governo do estado do Paraná para atuar no Território Integração. Informações obtidas por meio de entrevista.

surpreendeu-se ao saber que, além do projeto em questão não estar na pauta de votação, a proposta da Casa Familiar Rural tinha sido encaminhada sem a sua anuência.

Para Wagner Mattos:

Técnicos que fazem parte do Civarc participaram de toda a discussão no Grupo Gestor [...]. Se não passaram para o consórcio e para os prefeitos...todo mundo estava sabendo. O prefeito foi lá, não estava [o projeto de turismo] e ficou constrangido. Por quê? Porque vazam informações [...]. Pessoas que não deveriam passar informação direto para o prefeito passaram e daí é isso que dá.

Esse discurso é contraditório, pois ao mesmo tempo em que o articulador territorial estadual ressaltou a transparência nos trâmites para a definição do projeto a ser encampado territorialmente também observou que os prefeitos não deveriam ter acesso a todas as informações acerca do Território Integração Norte Pioneiro. Além disso, a gestão do Programa Territórios da Cidadania prevê que todos os projetos devem ser validados pelo Conselho Territorial, o que não ocorreu, como se constata através da análise das declarações acima.

O modo de funcionamento Conselho Territorial, a forma como se constituiu o Conselho Gestor Executivo e as divergências com relação ao processo decisório – quem, como e o quê se decide –, indicam que realmente houve um distanciamento concreto das premissas formalmente estabelecidas para as ações de gestão social, quais sejam:

O exercício da vivência da gestão social do desenvolvimento de um território se dá a partir da construção e consolidação de espaços institucionais de caráter territorial e participativo (conselhos, comitês, fóruns etc.) que oportunizem o diálogo, a negociação, a aprendizagem, a transparência e a democracia necessária à construção de um ambiente favorável à integração e ao estabelecimento de consensos, de acordos e de compromissos coletivos para a transformação almejada da realidade (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, março 2006, p.8).

Assim como ocorreu com a criação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), requisito para os repasses dos recursos do Pronaf Infraestrutura, o Conselho Gestor do Território Integração, até o momento, tem a marca da artificialidade e baixo reconhecimento social. Como observam Silva e Marques (2001, p. 14-15) na análise dos CMDRS, os conselhos criados de baixo para cima podem se constituir em espaços efetivos de participação social, enquanto que os que se instituem no sentido inverso podem perder legitimidade:

[...] em geral, os conselhos são instaurados e funcionam com vistas à captação de recursos alocados pelas esferas estadual e nacional do poder [...]. Assim, ao invés de um espaço de discussão e formulação de estratégias de desenvolvimento local, o Conselho restringe-se a ser apenas um gestor do

Programa, estabelecendo seu funcionamento de acordo com o cronograma do mesmo e durante a sua vigência.

Essas observações podem ser transpostas para o Programa Territórios da Cidadania, pois, além do Cedraf e do Comitê de Articulação Executiva (PR) centralizarem decisões relevantes, que são avalizadas prévia e posteriormente pelos governos estadual e federal, no próprio espaço territorial as disputas se fortalecem – entre municípios, iniciativas territoriais e institucionalidades diversas - Conselho Territorial e Grupo Gestor Executivo. Nesse sentido, cabe retomar a orientação de Silva e Marques (2001, p. 19): a compreensão das experiências de constituição dos Conselhos requer mais a análise da sua trajetória e configuração que as referências restritas aos modelos normativos que os norteiam.

Outros problemas somaram-se a estes, como a divisão de trabalho entre os articuladores: o contratado pelo governo federal se responsabilizou pela articulação com entidades da sociedade, e o designado pela esfera estadual pela mobilização das entidades estatais, ocorrendo o intercâmbio dessas informações apenas nas reuniões do Grupo Gestor²²².

Ressalte-se, ainda, a existência de problemas infraestruturais verificados para a atuação do articulador territorial contratado pelo MDA. As despesas com o uso do telefone celular, indispensável para quem exerce tarefas em 29 municípios, não são ressarcidas pelo Ministério. Os gastos com a utilização do carro – que é de propriedade particular – são reembolsados somente no que concerne ao combustível²²³.

Até março de 2010, a empresa contratada pelo MDA para a elaboração do PTDRS não havia iniciado seu trabalho no Território Integração²²⁴. O Plano Territorial, que deveria nortear as ações cooperativas, é uma ficção. Os projetos aprovados – agregação de valor ao

²²² O articulador territorial vinculado ao MDA relatou que o Ministério não sabia dessa divisão de tarefas e contestou essa forma de organização. Para ele, “quem tem que construir essas articulações é o Colegiado, ele que é o representante, eu estou ali para assessorar.”

²²³ Em um ano, de acordo com o entrevistado, foram percorridos 105 mil km, que também utiliza o seu próprio computador.

²²⁴ Três territórios paranaenses terão seus PTDRS elaborados pela Rureco, a entidade contemplada pelo processo de licitação, conforme informado pelo articulador territorial Antonio Ricardo Neto: Vale do Ribeira, Caminhos do Tibagi e Integração. O Território Vale do Ribeira participa do Programa Territórios da Cidadania desde 2008, e o Território Caminhos do Tibagi foi reconhecido pelo Cedraf em outubro de 2007, juntamente com o Integração Norte Pioneiro. O prazo disponível é de dois anos a partir da contratação, o segundo ano destinado à validação do Plano junto ao Território. A Rureco é uma organização não governamental “que tem como objetivo apoiar e articular regionalmente as ações das organizações dos pequenos agricultores nas áreas de produção, beneficiamento, comercialização e do associativismo”, tendo sido criada em 1986, na região centro-oeste do estado Paraná. Disponível em: <http://www.rureco.org.br>. Acesso em: 24 de março de 2010. O interessante é que o Ministério do Desenvolvimento Agrário, ao priorizar o desenvolvimento endógeno e o fortalecimento e participação social, e que disponibiliza um guia de planejamento para o PTDRS no qual são sugeridas metodologias de planejamento participativo, não se contrapõe à terceirização quando de sua elaboração. O passo a passo para a elaboração do plano pode ser consultado em Secretaria de Desenvolvimento Territorial, nov. 2005a.

café e Casa Familiar Rural – indicam que o viés agrícola e municipalista do desenvolvimento rural tem predominado, contradizendo as “tendências recentes das dinâmicas e processos de desenvolvimento rural” (FAVARETO, DEMARO, 2001, p. 134).

O que se conclui é que até o momento, o Território Integração não avançou, seja no fortalecimento dos vínculos entre os prefeitos municipais, seja na consolidação da participação social.

As dificuldades apontadas pelos entrevistados – superação do municipalismo autárquico, problemas de comunicação, falta de infraestrutura para os trabalhos de articulação – associam-se em grande parte à extensão dos municípios englobados pelo Território e criam empecilhos para a efetivação dos pontos positivos elencados - a possibilidade de diálogo entre os Poderes Públicos e a sociedade e a construção de uma visão regional.

Por outro lado, a análise das relações entre as esferas federal e estadual, demonstrou a convergência de suas políticas para a dinamização de conjuntos municipais rurais e o estreitamento de suas relações, o que nos permite afirmar que a prioridade do Programa Territórios da Cidadania, ao menos como se estruturou no estado do Paraná e a partir da análise do Território Integração Norte Pioneiro, concerne mais à integração horizontal e vertical de políticas que a participação e gestão sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Principalmente a partir da década de 1990, propostas para a promoção do desenvolvimento local ganharam espaço entre os formuladores de políticas públicas. Vinculadas às demandas por descentralização, essas propostas divergiram: de um lado, argumentos que a justificavam por possibilitar uma aproximação entre cidadãos e governantes, efetivando a gestão social; de outro, a descentralização como mecanismo para a redução das funções do Estado.

O local identificava-se comumente com a esfera municipal. No entanto, a constatação da grande quantidade de municípios brasileiros, a heterogeneidade deles e a sua dependência com relação às transferências estaduais e federais, assim como a emergência de novos enfoques sobre o rural, contribuíram para que as políticas federais gradativamente privilegiassem conjuntos municipais articulados entre si.

A abordagem territorial do desenvolvimento, cuja origem reside em políticas estratégicas executadas por países desenvolvidos, e disseminada através de agências multilaterais, foi adotada pelo governo brasileiro desde o final da década de 1990. Porém, é a partir da presidência Lula que suas premissas foram definitivamente incorporadas na execução de políticas voltadas ao desenvolvimento rural.

Direcionadas para a redução da pobreza, criação de alternativas produtivas e inserção da agricultura familiar no mercado, as ações pautadas no enfoque territorial pressupõem a parceria entre organizações da sociedade, dos poderes públicos e de organizações do mercado para dinamizar os territórios, ou seja, grupos intermunicipais. Supõe-se que pactos territoriais firmados entre distintos atores, que possuem também interesses diferenciados, possam ser estabelecidos para a execução de ações conjuntas. A explicitação de conflitos, nessa perspectiva, se daria em um espaço institucional específico que, no caso brasileiro, são os Conselhos ou Colegiados Territoriais. Entende-se, contudo, que o objetivo maior, a superação da condição de território deprimido, evitaria que as eventuais divergências obstaculizassem o bem comum territorial.

Os municípios que constituem o Território Integração Norte Pioneiro são altamente dependentes dos empregos e renda que o setor primário gera. Ainda que o governo federal e estadual veiculem um discurso voltado ao rural ampliado, incluindo o meio urbano e outros setores produtivos, na prática a realidade brasileira é distinta daquela verificada nos países desenvolvidos, já que as atividades agropecuárias são extremamente relevantes para o espaço

rural, o que os próprios critérios de seleção para o Programa Territórios da Cidadania expressam.

O estado do Paraná tem desenvolvido uma série de ações visando superar as desigualdades em seu território. No âmbito do Projeto Inclusão e Desenvolvimento Territorial o governo orientou a elaboração de diagnósticos territoriais por meio de uma parceria entre diversos órgãos com o objetivo de se proporem ações para a sua eliminação. A noção de espaço rural pressupõe a coexistência de atividades agrícolas e não agrícolas, subsidiando uma concepção de território que pressupõe “[...] a idéia de multissetorialidade concomitante à superação da dicotomia urbano-rural no que tange ao planejamento da ação pública” (IPARDES, 2007, p. 7).

Já o Programa Territórios da Cidadania tem enfatizado a importância de processos cooperativos para o desenvolvimento ao focar a “construção social” dos territórios. No entanto, a análise do modo pelo qual se deu a inserção dos dois novos municípios no Território Integração Norte Pioneiro, e os procedimentos para se decidir as prioridades das matrizes de ações, demonstra que os objetivos referem-se mais à descentralização de políticas voltadas ao meio rural, reforçando-se vertical e horizontalmente a integração federativa, que propriamente a gestão social.

Embora novos espaços institucionais tenham se constituído buscando preencher o “vazio microrregional”, a referência ao exercício de uma cidadania ativa deixa a desejar, tanto em função do modo pelo qual as articulações vêm sendo conduzidas pelos agentes estatais, como pelas próprias prerrogativas do Conselho Territorial, restritivas em termos deliberativos e consultivos, predominando as ações de controle social e de articulação. A participação social, neste caso, tem sido utilizada para legitimar a execução de uma política pública determinada, mas sem influência para um eventual redirecionamento.

A atuação do Conselho Territorial provisório, cujo regimento interno não havia sido formulado até março de 2010, não tem influído na definição da agenda política. A sua formalização recente, com um elevado número de participantes, noventa no total, oriundos de 29 municípios do estado do Paraná, do governo federal e estadual, além de organizações da sociedade, constitui em elementos que indicam a necessidade de se superarem os obstáculos apontados anteriormente, e que estão ligados a sua instrumentalização, para a concretização dos objetivos que justificam a sua razão de existência.

Além disso, os projetos que vêm sendo executados em âmbito territorial não resultam de objetivos definidos no Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável, até porque este ainda não foi sistematizado. Os financiamentos obtidos para a execução do projeto para

agregação de valor ao café e para a construção de uma Casa Familiar Rural indicam que, embora o Programa Territórios da Cidadania abarque 22 ministérios, é o Ministério do Desenvolvimento Agrário o maior responsável pela sua execução. O teor dos projetos, ligado ao setor agropecuário, não superou a tradicional associação entre o rural e as atividades primárias.

O Programa Territórios da Cidadania – e o governo federal e estadual – têm priorizado o repasse de recursos e a prestação de serviços que possam contribuir para a geração de renda e a melhoria da qualidade de vida da população, direitos de todo cidadão. No entanto, outras dimensões do desenvolvimento, como a oportunidade de fazer escolhas, não têm, necessariamente, sido contempladas: a concepção de desenvolvimento como eliminação das privações de liberdade, que implica em modificar condições estruturais de uma dada organização social, não está em curso.

Ressalte-se, ainda, que muitas das ações propostas pelas matrizes de ação dos governos federal e estadual referem-se a programas já em execução, como Bolsa Família, Benefícios da Prestação Continuada, dentre outros. Os recursos “novos” advêm, preponderantemente, do Pronat, política do Ministério do Desenvolvimento Agrário e que, em função da relação entre o montante disponível – R\$1.200.000,00 – e o conjunto de municípios – 29 no total – dificilmente provocará transformações estruturais.

A convergência de projetos entre o estado do Paraná e o governo federal e o modo como agiram na definição de um novo território paranaense explicitam a subordinação dos municípios às outras esferas da federação. Para o reconhecimento como território rural, no âmbito do Pronat, ocorreu um processo induzido de integração que não estava previsto naquele período e que ofertou, em troca, a possibilidade dos municípios acessarem recursos.

No que tange ao Programa Territórios da Cidadania, a posição de discordância com relação à inclusão de Santo Antonio da Platina e Jacarezinho no Território Integração Norte Pioneiro, tanto pelos representantes de 27 municípios como pelos segmentos sociais por eles abrangidos, denota que a participação dos segmentos sociais e dos pequenos municípios importa menos que o reforço dos laços entre a União e os estados. Assim, o incentivo à constituição de consórcios intermunicipais e a incidência de políticas em grupos intermunicipais tem sido o objetivo principal a nortear as ações que têm se estruturado em torno da abordagem territorial do desenvolvimento.

Espera-se que as conclusões aqui expostas, por se referirem a um estudo de caso, e datadas historicamente, sejam superadas positivamente no decorrer do processo histórico.

REFERÊNCIAS

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

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E.. **Novas instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf)**. Texto para discussão 641. IPEA, Brasília, DF: abril de 1998. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. de 2008.

ABRÚCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad Adenauer, 1998. (Série Pesquisas nº 12).

ABRÚCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n.24, p.41-67, jun. de 2005.

ABRÚCIO, F. L.; SOARES, M. M. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas n. 24, 2001.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, R. B. A; SILVA, P.L.B (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996. p.13-40.

_____. Recentralizando a federação? **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n.24, p.29-40, jun. de 2005.

ALVAREZ, S.E; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: ALVAREZ, S.E; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Org). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000. p. 15-57.

ANASTASIA, F. Federação e relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, A. Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Unesp, 2004. p.185-203

ANDRADE, L. A. G. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, Enxada e Voto. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, A. Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Unesp, 2004. p.205-217

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta. **Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p.69-85, jun. de 2005.

_____. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: Fapesp; Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 3, 1995.

AVELAR, L. O sistema federativo e as políticas de desenvolvimento: desafios e perspectivas nos países de fortes desigualdades. In: HOFMEISTER, W; CARNEIRO, José M. Brasiliense (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Konrad Adenauer, Série Debates, v.1, n. 22, abr. de 2001. p.123-143.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v.50, n.3, p.443-464, 2007.

BASSAN, D. S; SIEDENBERG, D. R. Desenvolver buscando a redução das desigualdades. In: BECKER, D. F. & WITTMANN, M. L. (Org.). **Desenvolvimento regional**: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003. p.137-153.

BAUMAN, Z. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BERNADELLI, M. L. F. da H. Contribuição ao debate sobre o rural e o urbano. In: SPOSITO, M. E.B; WHITACKER, A. M. (Org.). **Cidade e campo**: relações e contradições entre urbano e rural. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p.187-204

BONNA, P.; MALUF, R.S. Do uso das noções de multifuncionalidade e território nas políticas agrícolas e rurais no Brasil. In: LIMA, N.; DELGADO, N.G.; MOREIRA, R.J. (org) **Mundo Rural IV - configurações rural-urbanas: poderes e políticas**. Rio de Janeiro: Edur: Mauad, 2007. p.

BORDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; Lisboa: Difel, 1989.

BOURDIN, A. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRASIL. Decreto 6.181 de 3 de agosto de 2007. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br> Acesso em: 10 de jan. 2010.

BRASIL. Lei n. 11. 107, de 06 de abril de 2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

BRASIL. **Territórios da Cidadania**: Brasil 2008. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>. Acesso em: 05 de maio 2008.

BRASIL. **Territórios da cidadania**: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. Março de 2009. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>> . Acesso em: 10 de janeiro de 2010.

BRASIL. Estatuto **da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

BUARQUE, S. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

CACCIA-BAVA, S. Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social? **São Paulo em Perspectiva**, v.10, n.3, p.53-59, 1996.

_____. **A produção da agenda social mundial: uma discussão sobre contextos e conceitos**. 2003. Disponível em: http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=60. Acesso em: 05 jul. 2007.

CAMARGO, A. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiaridade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFMEISTER, W; CARNEIRO, José M. Brasiliense (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Konrad Adenauer, Série Debates n. 22, v.1, n.3, abr. de 2001. p.69-94.

CAMOLEZI, B.A.; COSTA, J. M. A substituição de culturas e a dinâmica populacional no norte paranaense entre 1930-1945. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 12, 2009, Montevideu. **Anais do 12º Encontro de Geógrafos da América Latina**. Montevideu: Egal, 2009. Disponível em: <<http://www.egal2009.com>>. Acesso em 10 jan. 2010.

CAMPOS, A. G; AMORIM, R. L. C.; GARCIA, R. C. (Ed.) **Brasil: o estado de uma nação Brasil- Estado, crescimento e desenvolvimento: a eficiência do setor público no Brasil**, 2007. Brasília: IPEA, 2008.

CARLOS, A. F. A. Seria o Brasil “menos urbano do que se calcula”? GEOUSP, São Paulo, n. 13, 2003. Disponível em: <http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geousp/Geousp13/Geousp13_Resenha_Fani.htm>. Acesso em: 21 dez. 2008.

CARNEIRO, M. J. Do rural e do urbano: uma nova terminologia para uma velha dicotomia ou reemergência da ruralidade. In: SEMINÁRIO SOBRE O NOVO RURAL BRASILEIRO A DINÂMICA DAS ATIVIDADES AGRÍCOLAS E NÃO-AGRÍCOLAS NO NOVO RURAL BRASILEIRO: FASE III DO PROJETO RURBANO 2, 2001, Campinas. **Anais do II Seminário sobre o novo rural brasileiro a dinâmica das atividades agrícolas e não-agrícolas no novo rural brasileiro: fase III do projeto rurubano**. Campinas: Unicamp, 2001.

CARVALHO, M. Cidade global: anotações críticas sobre um conceito. **São Paulo em Perspectiva**, v.14, n.4, p.70-82, 2000.

CARVALHO, J. M. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 1997.

_____. Estudos de poder local no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 25, 26, jul. de 1968/jan. de 1969.

CARVALHO, M. C.A.A.; TEIXEIRA, A.C (org.) **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

CASTELLS, M; BORJA, J. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos**. n.45, p.152-166, jul. de 1996.

CASTRO FILHO, L. P. Os municípios e o ITR. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n.1091, 27 jan. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8547>> Acesso em: 20 jan. 2009

CINTRA, A. O. A política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia. In BALÁN, J. (Org.). **Centro e periferia no desenvolvimento brasileiro**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1974. p. 29-77.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL [CNDRS]. **Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 04 dez. 2002. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/condraf>>. Acesso em: 06 fev. 2009.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA AGRICULTURA [CONTAG]. **Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável** [PADRS]. Contag, 1998. Disponível em: <<http://www.contag.org.br>>. Acesso em: 02 fev. de 2010.

COSTA, V. M. F. Federalismo. In AVELAR, Lúcia; CINTRA, A. Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. São Paulo: Unesp, 2004. p.173-183.

COSTA, J. B. A. A resignificação do local: o imaginário político brasileiro. Perspectivas pós-80. **São Paulo em Perspectiva**, v.10, n.3, p.113-118, 1996.

CRUZ, M. C. M. T. Cooperação Intermunicipal: arranjos institucionais como instrumento para o desenvolvimento local e a experiência paulista. 200?

_____. Desafios para o funcionamento eficaz dos Conselhos. In: CARVALHO, M. C.A.A.; TEIXEIRA, A.C (org.) **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p.73-77.

CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, ano 55, n. 3, jul/set 2004. P. 5-36

DALLABRIDA, V. R. & BECKER, D. E. Dinâmica territorial do desenvolvimento. In: BECKER, D. F. & WITTMANN, M. L. (Org.). **Desenvolvimento regional**: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p.175-213.

DAGNINO, E. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas da esquerda latino-americanas. In: ALVAREZ, S. E; DAGNINO, E.; ESCOBAR, ARTURO (org) **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. 61-102

DANIEL, C. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. In: HOFMEISTER, W; CARNEIRO, José M. Brasiliense (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Konrad Adenauer, Série Debates, v.1, n. 22, abr. de 2001. p.203-213.

DINIZ, D. F. C. **Estratégias colaborativas e competitivas do Território Integração Norte do Paraná para promoção do desenvolvimento regional**. 74 f. Projeto de dissertação (mestrado em Administração) – Centro de pesquisa e pós-graduação em Administração, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

DOTTO, D. M. et al. Estudos regionais comparados: reflexões sobre o capital social. In: BECKER, D. F. & WITTMANN, M. L. (Org.). **Desenvolvimento regional**: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p.229-244.

DOWBOR, L. **A reprodução social**: perspectivas para uma gestão descentralizada. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

ENDLICH, A. M. Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, M. E.B; WHITACKER, A. M. (Org). **Cidade e campo**: relações e contradições entre urbano e rural. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p.11-31.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS [DIEESE]. Estatísticas do meio rural. 2 ed. Brasília: DIEESE, 2006. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br>>. Acesso em: 06 dez. 2008.

FAVARETTO, A.; ABROMAVAY, R. O surpreendente desempenho do Brasil rural nos anos 1990. **Encuentro Territorios Rurales en Movimiento**, 9 al 13 marzo 2009, Antigua, Guatemala. Disponível em: <http://www.rimisp.org>. Acesso em: 28 set.2009.

FAVARETTO, A.; DEMARCO, D. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDRS em cinco estados brasileiros. In: SCHNEIDER, S; SILVA, M.K; MARQUES, P.E.M. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004. p.121-145.

FERREIRA, A. D. D. Processos e sentidos do rural na contemporaneidade: indagações sobre algumas especificidades brasileiras. **Estudos sociedade e agricultura**, n.18, p.28-46, abril 2002.

FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador, BA: Casa da Qualidade, 2002.

_____. Poder local: um tema em análise. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Poder local**: governo e cidadania. Rio de Janeiro: FGV, 1993. p.10-20

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FROEHLICH, J.M. O “local” na atribuição de sentido ao desenvolvimento. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n.95, p.87-96, maio/dez. 1998.

FUCKNER, M. **A contribuição da formação de conselheiros para o desenvolvimento regional**. 2007. 126 f. Monografia. Especialização em Agronegócio - Departamento de Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1984.

GENRO, T. Poder local, participação popular, construção da cidadania. In: **Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais**. São Paulo: Polis, 1999, p.19-27.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GÓMEZ, J.R.M. Los limites del consenso: La propuesta de desarrollo territorial rural em América Latina. In: FERNANDES, B. M. (org.). **Campesinato e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p.249-274.

GUERRA, I. O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e possibilidades do jogo estratégico de atores. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.243-270.

HAESBERT, R. Territórios, redes e aglomerados de exclusão. In: HAESBERT, R. **O mito da desterritorialização**. RJ: Bertrand Brasil, 2004. p. 279-336.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 04 jan.2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. **Perfil dos municípios brasileiros 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 13 dez. 2008.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS [IPEA]. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, n. 10, fev. 2005.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS [IPEA] (Coord.). **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**: redes urbanas regionais Sul. Brasília: IPEA, IBGE, UNICAMP, NESUR, IPARDES, 2000. (Série caracterização e tendências da rede urbana no Brasil, v.6).

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL [IPARDES]; FUNDAÇÃO ÉDISON VIEIRA. **Economia paranaense**: desempenho recente e cenários de curto prazo. Ipardes, Curitiba; Fundação Édison Vieira, Curitiba: Ipardes, 1991. 26 p.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL [IPARDES]. **Tipologia dos municípios paranaenses segundo indicadores socioeconômicos e demográficos**. Ipardes, Curitiba: Ipardes, 2003. 92 p.

_____. **Leituras mesorregionais**: mesorregião geográfica Norte Pioneiro paranaense. Ipardes, Curitiba: Ipardes, 2004a. 141 p.

_____. **Leituras regionais**: mesorregiões geográficas paranaenses - sumário executivo. Ipardes, Curitiba: Ipardes, 2004b. 32 p.

_____. **Referências ambientais e socioeconômicas para o uso do território do estado do Paraná**: uma contribuição ao zoneamento ecológico-econômico – ZEE. Ipardes, Curitiba: Ipardes, 2006a. 160 p.

_____. **Os vários Paranas**: identificação de espacialidades socioeconômico-institucionais como subsídio a políticas de desenvolvimento regional. Ipardes, Curitiba: Ipardes, 2006b. 92 p.

_____. **Programa Paraná 12 meses**: Avaliação final de impacto socioeconômico da atividade comunidades rurais pobres. Ipardes, Curitiba: Ipardes, 2006c. 138 p.

_____. O Paraná reinventado: política e governo. Ipardes, Curitiba: Ipardes, 2006d. p.?

_____. **Diagnóstico socioeconômico do Território Norte Pioneiro**: 1ª fase: caracterização global. Curitiba: Ipardes, 2007. 154 p.

_____. Projeto Inclusão e Desenvolvimento Territorial: dinâmica econômica e desigualdades regionais no Paraná. **Nota técnica**. Curitiba: Ipardes, out/2009. 28 p.

IPARDES. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br>>. Acesso em 11 jan. 2010.

IPEA. Ipeadata. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 18 jan. 2010.

KERBAUY, M. T. M. **A morte dos coronéis**: política interiorana e poder local. Araraquara: FCL - Laboratório Editorial/UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.

KUGELMAS, E. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, W; CARNEIRO, José M. Brasiliense (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Konrad Adenauer, Série Debates, v.1, n. 22, abr. de 2001. p.29-49.

LIBARDI, D.; DELGADO, P. A redução do trabalho agrícola no Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.95, jan./abr.1999, p. 51-59.

LOURENÇO, G.M. Oportunidades e desafios da economia paranaense. **Análise Conjuntural**, v.28, n.09-10, set/out. 2006, p. 13-14.

LOPES, R. P. **Agricultura familiar**. Brasília, DF: MDA/Pronaf. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br>>. Acesso em: 19 jan. 2009.

LUCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n.70, p. 139-170, 2007.

MARSON, E. A. **Análise do processo de constituição do território Nordeste no estado do Paraná**. 79 f. Monografia Especialização em Desenvolvimento Regional – Departamento de Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

MARQUES, P.E.M. Participação e Pronaf: um estudo do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, S; SILVA, M.K; MARQUES, P.E.M. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004. p.51-119.

MAUÉS, R. L. A experiência da gestão consorciada. Acesso em: 15 set. 2009. Disponível em: <http://www.stm.sp.gov.br>

MÉDICI, A. C; MACIEL, M. C. M. P. A dinâmica do gasto social nas três esferas do governo: 1980-92. In: AFFONSO, R. B. A; SILVA, P.L.B (Org.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996. p.41-105.

MELO, M. A. Crise Federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, v. 3, n. 10, p.11-20, 1996.

_____. Municipalismo, *Nation-building* e a modernização do estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 23, out. de 1993.

_____. Políticas públicas urbanas para a nova década: uma agenda de questões. In: CASTRO, A. C. (org.) **Desenvolvimento em debate**: painéis do desenvolvimento II. Rio de Janeiro: BNDES, v. 3, 2002. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_debate/3Introducao.pdf. Acesso em: 10 dez. 2008.

MELO, A. A ação local dos cidadãos como forma de resistência à nova onda de colonização global: o caso da Associação. Loco no sul de Portugal. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Produzir para viver**: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 435-471.

MELO, C. O.; PARRÉ, J. S. Índice de desenvolvimento rural dos municípios paranaenses: determinantes e hierarquização. **RER**, Rio de Janeiro, v.45, n.2, abr./jun 2007, p. 329-365.

FIALHO, F. M. As múltiplas definições do conceito de capital social. **BIB**, São Paulo, n. 65, p. 71-87, 1º semestre de 2008.

MENDRAS, H. A cidade e o Campo. In: QUEIROZ, M. I. P. (org) **Sociologia Rural**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969. p. 33-40.

MENICUCCI, T. M. G. Relações intergovernamentais e cooperação: a experiência da regionalização na assistência à saúde. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 6, 2008, Campinas. In: **Anais do 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. Campinas, 2008.

MICHELOT, G. Sobre a utilização da entrevista não-diretiva em sociologia. In: THIOLLENT, M. Crítica metodológica, investigação social e enquete operária. São Paulo: Pólis, 1987. P. 191-211

MOISÉS, J. Á. Cidadania, confiança e instituições democráticas. **Lua Nova**, São Paulo, n.65, p. 71-94, 2005.

MOTA JUNIOR., V. D. **Atores, estratégias e motivações na criação de municípios paulistas nos períodos democráticos pós-1946**: um estudo na região administrativa de Sorocaba. 2006. 199f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2006.

MORAES, J. L. A. de M. Capital social: potencialidades dos fatores locais e políticas públicas de desenvolvimento local-regional. In: BECKER, D. F; WITTMANN, M. L. (Org.). **Desenvolvimento regional**: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

NADALIN, S.O. **Paraná**: ocupação do território, população e migrações. Curitiba: SEED-UFPR, 2001.

NAVARRO, Z. Mobilização sem emancipação: as lutas sociais dos sem-terra no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Produzir para viver**: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.189-232.

_____. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.16, n.43, p.83-100, dez. de 2001. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/artigodomes>>. Acesso em: 20 jan. de 2007.

NOGUEIRA, M. A. A dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**, v. 11 n.3 p. 8-19, 1997.

_____. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004. p.117-166.

NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E DE DESENVOLVIMENTO [NEAD]. **José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem o Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: MDA; CNDRS; NEAD, 2001.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília, DF: ENAP, 1997.

OLIVEIRA, F. **Aproximações ao enigma**: o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo, Pólis: Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

_____. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: Affonso, Rui de B. A; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.) **Federação em Perspectiva**. Ensaios Seleccionados. São Paulo: Fundap, 1995, p. 77-90.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas, SP: Alínea; Uberlândia, MG: Edufu, 2008.

PADIS, P. C. **Formação de uma economia periférica: o caso paranaense**. 1970. 346 f. Tese - Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de São Bento, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1970.

PNUD. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 12 jan. 2010.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

QUEIROZ, M.I. P. Por que uma sociologia dos Grupos Rurais? In: QUEIROZ, M. I. P. (org) **Sociologia Rural**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969. p. 7-32.

_____. Relações entre bairros rurais e zona urbana num município de desenvolvimento urbano modesto: o bairro Taquari, no município do Leme. **Bairros Rurais Paulistas**. São Paulo: Duas Cidades, 1973. p. 31-51

RODDEN, J.. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p.9-27, jun. de 2005.

RODRIGUES, R. L. et al. Transformações na estrutura produtiva da economia paranaense nos anos 80 e 90. **Economia Aplicada**. São Paulo, v.11, n.1, p.73-93, jan./mar.2007.

ROSA, L.R; FERREIRA, D.A.O. As categorias rural, urbano, campo, cidade: a perspectiva de um *continuum*. In: SPOSITO, M. E.B; WHITACKER, A. M. (Org). **Cidade e campo**: relações e contradições entre urbano e rural. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p.187-204

SABOURIN, E. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? In: **Sociedade e Estado**. Brasília. v. 22, n..3, p. 715-751, set/dez de 2007.

SACHS, I. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garmond, 2004.

SADEK, M. T. A. Poder local: perspectivas da nova ordem constitucional. **São Paulo em Perspectiva** v.5 n.2, p.9-15, abril/junho de 1991.

SALGADO, S. R. C. Experiências municipais e desenvolvimento local. In: **São Paulo em Perspectiva**, v.10, nº 3, p.48-52, 1996.

SALLUM JUNIOR, B. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p.35-55, jun. de 2003.

SANTOS, B. S; RODRIGUES, C. Introdução: para ampliar o cânone da produção. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.23-64.

SANTOS, D. M. M. **Revolução Verde**. Disciplina de Fisiologia Vegetal. Jaboticabal: Unesp, 2006. Disponível em: <<http://www.fcav.unesp.br>>. Acesso em: 15 jan. 2009.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SARACENO, E. O conceito de ruralidade: definição em escala européia, 1996, Roma. In: **PROGRAMA DE SEMINÁRIOS INEA SOBRE DESENVOLVIMENTO NAS ÁREAS RURAIS: MÉTODOS DE ANÁLISE E POLÍTICAS DE INTERVENÇÃO**. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/projetos/rurbano.html>>. Acesso em: 14/04/2002.

SCHNEIDER, S.; BLUME, R. **Ensaio para uma Abordagem Territorial da Ruralidade: em Busca de uma Metodologia**. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/index2>>. Acesso em: 20 jul.de 2007.

SCHNEIDER, S; TARTARUGA, I. G. P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes**, Campina Grande, v. 23, n. 2, p.99-116, 2004.

SCHNEIDER, S; CAZELLA, A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S; SILVA, M.K; MARQUES, P.E.M. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004. p.21-49.

Schneider – território-rede, território-zona

SCUSSEL, M. C. B. **O rural e o urbano na região metropolitana de Porto Alegre: o processo de expansão metropolitana**. In: GRANDO, M. Z.; MIGUEL, L. A. Agricultura na região metropolitana de Porto Alegre: UFRGS, 2002. p.43-70.

SECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR [SAF]. **Planos municipais de desenvolvimento rural**. Cadernos de Capacitação n. 4, Brasília, DF: MDA/SAF, maio de 2002. 35 p.

SECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR [SAF]. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. MDA; Secretaria de Agricultura Familiar; Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural, [20--?].

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL [SDT]. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Série Documentos SDT n.1. Brasília: SDT/MDA, março de 2005. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 03 jan. 2008.

_____. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais**. Série Documentos Institucionais 02-2005. Brasília: SDT/MDA, maio de 2005. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 12 jan. 2008.

_____. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**: guia para o planejamento. Documento de Apoio n.2-2005. Brasília: SDT/MDA, novembro de 2005a. Disponível em: <http://www.mda.gov.br>. Acesso em: 11 jan. 2008.

_____. **Referências para a gestão social dos territórios rurais**. Documento Institucional n.3-2005. Brasília: SDT/MDA, novembro de 2005b. Disponível em: <http://www.mda.gov.br>. Acesso em: 11 jan. 2008.

_____. **Referências para a gestão social dos territórios rurais**. Documento de Apoio n.3-2006. Brasília: SDT/MDA, março de 2006. Disponível em: <http://www.mda.gov.br>. Acesso em: 12 jan. 2008.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO PARANÁ [SEPL]. **Projeto de inclusão social e desenvolvimento territorial**: resumo executivo. Curitiba: Secretaria de Planejamento. Documento 13, janeiro 2006. Documento técnico de circulação restrita.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO PARANÁ [SEPL]; INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. [IPARDES]. **Plano de Governo Paraná 2003-2006**: desenvolvimento sustentável e inclusão social. Curitiba: SEPL: IparDES, 2003. 110 p.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEPULCRI, O.; PAULA, N. M. de. O Estado e seus impactos na Emater – PR. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 114, p. 87-110, jan./jun. 2008.

SERRA, E. Colonização, uso da terra e conflitos rurais no Paraná. **12º Encontro de Geógrafos da América Latina**, abril de 2009, Montevideo, Uruguai. Disponível em: <<http://www.egal2009.com>> Acesso em 10/01/2010. Não paginado.

SIEDENBERG, D. R. A gestão do desenvolvimento: ações e estratégias entre a realidade e a utopia. . In: BECKER, D. F. & WITTMANN, M. L. (Org.) **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p.157-173.

_____. Desenvolvimento em questão. In: **Revista do Programa de Pós em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania**. Ijuí: Edit. Unijuí. Ano 2, n.3, p.9-26 jan/jun. 2004, p.9-26.

SILVA, J. G. O novo rural brasileiro. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 7, n.1, p.43-81, maio de 1997. Disponível em:
<http://www.geografia.fflch.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio_Valeria/Pdf/O_novo_rural_brasileiro.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2008.

_____. Novos e velhos mitos do rural brasileiro. **Estudos Avançados**, v.15, n.43, p.37-50, 2001.

SILVA, W. R. Reflexões em torno do urbano no Brasil. In: SPOSITO, M. E.B. & WHITACKER, A. M (Org.). **Campo e cidade**: relações e contradições entre urbano e rural. São Paulo: Expressão Popular, 2006, p.65-80.

SOBARZO, O. O urbano e o rural em Henri Lefebvre. In: SPOSITO, M. E.B; & WHITACKER, A. M (Org.). **Campo e cidade**: relações e contradições entre urbano e rural. São Paulo: Expressão Popular, 2006, p.53-64.

SOROKIN, P. A.; ZIMMERMAN, C.C.; GOLPIN, C.J. Diferenças Fundamentais entre o Mundo Rural e o Urbano. In: Martins, J. S. **Introdução Crítica à Sociologia rural**. São Paulo: Hucitec, 1981. p. 198-224

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p.105-121, jun. de 2005.

_____. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 1998.

_____. Governos locais e gestão de políticas universais. **São Paulo em Perspectiva**, v.2, n.18, p.27-41, 2004.

_____. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.7, n. 3, p. 431-442, 2002.

SOUZA, C.; BLUMM, M. Autonomia política local: uma revisão da literatura. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 48, 2º semestre de 1999, p. 51-67.
[Http://www.portalfederativo.gov.br](http://www.portalfederativo.gov.br)

SOUZA; M.; NASCIMENTO, C. A. Ocupações e rendas das famílias rurais e agrícolas no estado do Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.112, p. 73-91jan./jun.2007.

SPINK, P. Descentralização: luto ou luta. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Poder local, governo e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 1993. p. 65-88

SPOSITO, M. E.B. A questão cidade-campo: perspectivas a partir da cidade. In: SPOSITO, M. E.B; WHITACKER, A. M. (Org). **Cidade e campo**: relações e contradições entre urbano e rural. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 111-130.

TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, v.19, n.1, p., p. 132-139, jan./mar. 2005.

TAVARES, L. A. As fronteiras físicas do espaço rural: uma concepção normativo-demográfica. In: **R. RA´E GA**, Curitiba, n. 7, p. 33-36, 2003.

TEIXEIRA, E. C. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.

TENÓRIO, F. G. Gestão pública ou gestão social? Um estudo de caso. In: **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado Y de la Administración Pública**. Lisboa, Portugal, out. de 2002.

THIOLLENT, M. J. M. C. Problemas teóricos e práticos das enquetes. In: _____. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. São Paulo: Pólis, 1982.

TOMIO, F. R. L. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p.123-148, jun. de 2005.

TOPALOV, C. O encontro com o local In: FISCHER, Tânia (Org.). **Poder local, governo e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 1993. p.21-27

TREVAS, V. Y P. A lei dos consórcios públicos como um novo instrumento de fortalecimento da federação brasileira e sua relação com o desenvolvimento local. In: Curso de Extensão Cooperação Inter-institucional e governança regional. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 21-22 e 28-2 de novembro de 2008, Belo Horizonte, Brasil. Disponível em: <http://www.chs.ubc.ca>

UGARTE, P.S. Que participação para qual democracia? In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (org.) **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p.93-106

VALENTIM, R. O capital social como um dos elementos que compõem a dinâmica do desenvolvimento regional. In: BECKER, D. F. & WITTMANN, M. L. (Org.).

Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 245-261

VEIGA, J. E. Destinos da Ruralidade no Processo de Globalização. **Estudos Avançados**, n. 51, p.51-67, maio-agosto de 2004. Disponível em: <<http://www.fea.usp.br/professores/zeeli>>. Acesso em: 24 de maio de 2005.

_____. **Cidades imaginárias:** o Brasil é menos urbano do que se calcula. 2 ed. Campinas, SP: Autores associados, 2003.

_____. **Pobreza rural, distribuição de riqueza e crescimento:** a experiência brasileira s/d. Disponível em: <<http://www.nead.org.br>>. Acesso em: 06 dez. 2008.

VEIGA, J. E. da et al. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento.** Brasília: Convênio FIPE - IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.

VILLASANTE, T. Novos paradigmas e redes sociais. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Poder local, governo e cidadania.** Rio de Janeiro: FGV, 1993. p. 41-47.

WACHOWICZ, R. C. **Norte velho, norte pioneiro.** Curitiba: Gráfica Vicentina, 1987.

_____. **História do Paraná.** Curitiba: Imprensa Oficial do Paraná, 2001.

WANDERLEY, M. N. **Urbanização e Ruralidade:** Relações entre a Pequena Cidade e o Mundo Rural e Estudo Preliminar sobre os Pequenos Municípios em Pernambuco. Disponível em: <<http://www.nead.gov.br>>. Acesso em: 06 dez. de 2008.

WHITACKER, A. M. Cidade imaginada. Cidade concebida. In: SPOSITO, M. E.B; WHITACKER, A. M. (Org.). **Cidade e campo:** relações e contradições entre urbano e rural. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p.131-155.

WITTMANN, M. L. et al. Desenvolvimento regional: análise de processos organizacionais de desenvolvimento integrado. In: BECKER, D. F. & WITTMANN, M. L. (Org.). **Desenvolvimento regional:** abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p.319-339.

ANEXO A Caracterização dos municípios que constituem o Território Integração Norte Pioneiro Paranaense

Para fins de identificação dos 29 municípios que constituem o Território Norte Pioneiro Paranaense, foram consultados o sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os próprios sítios oficiais municipais, quando existentes, dados municipais disponibilizados por documentos elaborados pelo IparDES (2007; 2009) e em seu sítio eletrônico, assim como as informações constantes no Paranacidade, Serviço Social Autônomo ligado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (SEDU)²²⁵. A origem da colonização e o processo para a emancipação municipal, a participação do setor agropecuário na geração de empregos e renda da população municipal, dentre outras informações, foram selecionadas com o objetivo de se traçar um quadro genérico de cada um dos 29 municípios abarcados pelo Território, como segue:

1) Abatiá: por volta de 1925, com a expansão da cultura do café no norte do estado do Paraná, iniciou-se o povoamento deste núcleo. Em 1939, ele se tornou distrito administrativo, vinculado a Santo Antonio da Platina. Em 1943, o antigo nome – Lageado – foi substituído pelo atual, e em 1947 o núcleo foi elevado a município. Do total de ocupados no município no ano de 2000, o setor agropecuário empregava 62,9%. Destaca-se no cultivo de soja, café, milho, rebanho de bovinos e galináceos. O repasse correspondente ao Fundo de Participação dos Municípios (FMP) somou 32,1% do seu orçamento no ano de 2005.

2) Carlópolis: seu povoamento originou-se da exploração de ouro e pedras preciosas. Constituiu-se em Distrito Policial de São José da Boa Vista em 1901. Com a expansão do cultivo do café, dinamizou-se o núcleo urbano. Em 1907, foi criado o município de Jaboticabal, antigo nome de Carlópolis, que assim passou a se chamar em 1920. Entre 1940 e 1970, registrou grande crescimento econômico, mas, com a construção da Usina Hidrelétrica de Xavantes, que passou a operar em 1971, 1/3 da área territorial municipal foi inundada, reduzindo a população e a produção. O setor agropecuário empregava, em 2005, 56,1% da mão-de-obra. Os principais produtos são café, milho, tomate, bovinos, galináceos e suínos. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), de acordo com os registros até 2007, assentou 12 famílias. Dos recursos disponíveis em 2005, 34,5% provieram do FPM.

²²⁵ Os dados sobre a distribuição percentual da população nos distintos setores estão disponíveis em estudo do IparDES (2007, p. 84) e baseiam-se no Censo Demográfico de 2000 realizado pelo IBGE. Já as informações sobre o total obtido com o Fundo de Participação dos Municípios referem-se ao ano de 2005 – com exceção de Carlópolis e Jundiá do Sul, cuja base é o ano de 2004, e Santa Cecília do Pavão, ano de referência 2003 (IPARDES, 2007, p. 122). As informações acerca dos principais produtos agropecuários de cada município foram selecionadas no sítio do IparDES e registram o desempenho no ano de 2008.

3) Congoinhas: o povoamento iniciou-se por volta de 1926. Em 1938 foi criado o Distrito Administrativo de Congoinhas, pertencente a São Jerônimo da Serra. Em 1945, a sede do município de São Jerônimo – cujo nome havia mudado para Araiporanga em 1943 – foi transferida para o Distrito de Congoinhas. Tem bom desempenho no cultivo do trigo, soja, milho, bem como nos rebanhos de bovinos, suínos e galináceos. Do total de ocupados, 55,1% exercem atividades agropecuárias. Até 2007, existiam 184 famílias assentadas pelo INCRA, segundo o Iparde (2007, p.131). O FPM compôs 28,2% das suas receitas.

4) Conselheiro Mairinck: o Patrimônio que se formou recebeu o nome de Maria Souza em 1925, transformando-se em Distrito Judiciário em 1951, sob jurisdição de Tomazina, quando o nome foi mudado para Conselheiro Mairincki. Os principais produtos no município são soja, milho, café, bovinos, galináceos e suínos. Tornou-se município em 1960. O percentual de trabalhadores no setor agropecuário atinge 45%. A participação do FPM foi 41,5% no total de seus recursos.

5) Guapirama: os primeiros habitantes ocuparam o local, chamado de Barra Grande, entre 1910 a 1915. Com a malária assolando a população, em 1917, formou-se um povoado cerca de 2 km distante dali, subordinado a Santo Antonio da Platina. Em 1920, foi criado o Distrito Judiciário de Barra Grande. Em 1964, foi elevado à categoria de município, desmembrado de Joaquim Távora. Milho, soja, cana-de-açúcar, bovinos, suínos e criação de galináceos constituem as mais importantes atividades econômicas. Mais da metade do total de ocupados (52%) vincula-se ao setor agropecuário. O total do FPM correspondeu a 41% de suas receitas.

6) Ibaiti: o povoamento iniciou-se por volta de 1867, e os primeiros habitantes dedicaram-se à exploração carbonífera. Posteriormente, com a expansão cafeeira, o local apresentou grande dinamismo, principalmente a partir de 1930, elevando-se a município em 1947. As fortes geadas em 1975 causaram grande êxodo rural e a decadência local. Atualmente, os principais produtos são café, milho, cana-de-açúcar, bovinos, galináceos e suínos, mas tem crescido sua participação industrial no conjunto territorial. Os dados compilados pelo Iparde (2007) sobre os assentamentos efetuados pelo INCRA até o ano de 2007 registram 248 famílias instaladas, distribuídas em três núcleos. Do total de ocupados, 43,8% estão no setor agropecuário. No município, localiza-se uma instituição de ensino superior, a Faculdade de Educação, Administração e Tecnologia de Ibaiti, e são oferecidos dois cursos profissionalizantes pela rede estadual de ensino – Formação de Docentes. Há também um escritório do Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa – SEBRAE. É um dos municípios com maior contribuição para o PIB territorial (8,7% do total),

com participação expressiva, em âmbito territorial, na oferta de empregos industriais: 13,7% para o ano de 2005²²⁶. Obteve 26,4% de suas receitas com o FPM.

7) Jaboti: sua ocupação data do final do século XIX. Após um processo que culminou na declaração de sua autonomia municipal e no retrocesso dessa condição, em 1954 passou definitivamente a figurar como município. Aproximadamente 63,4% do total de ocupados exercem atividades agropecuárias. No município, as mais relevantes atividades econômicas são café, feijão, milho, bovinos, suínos e galináceos. Alguns produtores organizaram a Cooperativa Agropecuária de Produtos Orgânicos da Terra. O FPM compõe 39,3% do total de seus recursos.

8) Jacarezinho: o povoamento iniciou-se no final do século XIX, constituindo-se em um dos primeiros polos de colonização agrícola do estado. Em 1900, foi elevado à Vila e Freguesia Nova Alcântara. O café foi inicialmente seu principal produto, depois substituído pela cana-de-açúcar e pastagens. Na década de 1970, a soja, o trigo e o algodão passaram também a ser cultivados. Atualmente, os principais produtos consistem na cana-de-açúcar, café, milho, bovinos, galináceos e suínos. Conta com um assentamento organizado pelo INCRA com nove famílias (IPARDES, 2007, p.131). Do total de ocupados, 23% se vinculam ao setor agropecuário, 19,5% ao setor industrial e ao setor de serviços, 39%. É o único município do território que está na lista dos 50 que mais contribuem com a renda do estado (IPARDES, 2006a, p.43). No município estão localizadas quatro das sete instituições de ensino superior do Território: Faculdade de Educação Física de Jacarezinho, Faculdade Dinâmica do Paraná, Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro de Jacarezinho e Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Jacarezinho. Também oferece quatro cursos profissionalizantes geridos pelo sistema estadual de ensino: Enfermagem, Gestão Empreendedora, Administração e Informática. Há ainda um escritório regional do SEBRAE. O repasse do FPM foi o mais baixo no conjunto territorial, com participação de 21,7% do conjunto de seus recursos, que advêm, principalmente, do setor agropecuário – cana-de-açúcar, aves de corte, pecuária – e da prestação de serviços.

9) Japira: suas terras foram ocupadas por fazendeiros no final do século XIX. Seu povoamento foi intensificado com a instalação de uma estação de trem em 1924. Nessa época, o local acusava a existência de serrarias, beneficiamento de café e produção de vinho. Em 1948, era Distrito Judiciário ligado a Tomazina, adquirindo autonomia municipal em 1951. Os principais produtos são café, feijão, milho, bovinos e galináceos. Em torno de 61,3% dos

²²⁶ Segundo a Relação de Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego (IPARDES, 2007, p.92).

ocupados exercem atividades agropecuárias. O FPM contribuiu com 34,2% dos recursos apurados em 2005.

10) Joaquim Távora: seu povoamento progrediu com a instalação de uma estação de trem da Estrada de Ferro da Rede de Viação Paraná-Santa Catarina, promovendo atividades ligadas à exploração de madeira e de café. Em 1929, foi criada a Vila de Afonso Camargo, desmembrada de Santo Antonio da Platina, e, em 1947, o município. Uma estação experimental do Instituto Agrônômico do Paraná (Iapar) situa-se na localidade. Os dados sobre a ocupação indicam que 33,2% vinculam-se ao setor agropecuário. O FPM constituiu 28,1% da soma de recursos obtidos em 2005.

11) Jundiá do Sul: até por volta de 1917, o local era ocupado por indígenas – kaingangs, coroados e guaranis. No ano seguinte, já havia um núcleo de brancos, tornando-se Distrito Judiciário de Jundiá em 1938. Em 1947, foi elevado a município com o nome de Cinzas, desmembrado de Santo Antonio da Platina, recebendo a denominação atual apenas em 1956. A madeira teve um papel relevante para o desenvolvimento municipal, sendo o seu apogeu na década de 1950, com o desempenho das atividades industriais ligadas ao produto. Com o avanço da agricultura – café, algodão e cereais –, a menor oferta de madeira e a ocorrência das geadas nos anos de 1970, a pecuária de corte avançou. Atualmente, as atividades econômicas mais significativas consistem no cultivo de milho, café, soja, bem como na criação de galináceos, bovinos e suínos. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) assentou 82 famílias, organizadas em um único núcleo. Os ocupados no setor agropecuário somam 52,9%. O FPM participou com 47,2% da soma de seus recursos.

12) Nova Fátima: o início da colonização se deu por volta de 1940, em função de loteamentos para o cultivo de café e de produtos de subsistência – milho, arroz, feijão. Em 1947, foi criado o distrito administrativo de Tulhas – ligado a Congonhas – e, em 1951, o local foi elevado à categoria de município. Trigo, soja, batata-inglesa, bovinos e galináceos são os principais produtos. O percentual dos trabalhadores que exercem atividades agropecuárias aproxima-se de 42,1%. O FPM compôs, em 2005, 31,3% da totalidade de suas receitas.

13) Nova Santa Bárbara: sua ocupação decorreu da abertura da estrada do Cerne, consistindo em ponto de descanso para os criadores de suínos. Em 1963, o Patrimônio de Santa Bárbara foi elevado a Distrito Administrativo de Santa Cecília do Pavão. O município foi criado em 1990 e instalado em 1993. Soja, trigo, milho, galináceos, suínos e bovinos são as atividades econômicas mais significativas. Aproximadamente 41,3% da população está

ocupada no setor agropecuário. É o segundo município que acusou mais dependência dos recursos do FPM no ano de 2005, com 50,3% do total apurado.

14) Pinhalão: a construção de uma estação ferroviária da Estrada de Ferro da Rede Ferroviária Federal S/A, em 1921, para o transporte do carvão mineral explorado nessa região, no Km 51, culminou na ocupação desta área. O município foi criado em 1951, desmembrado de Tomazina e Ibaiti. Os principais produtos são café, feijão, soja, galináceos, bovinos e suínos. Do total de ocupados, 60,8% está no segmento agropecuário. A participação do FPM somou 33,8% de seus recursos.

15) Quatiguá: mineiros e paulistas, no início do século XX, ocuparam este local. Em 1928, foi criado o Distrito Policial de Quatiguá, sob jurisdição de Santo Antonio da Platina. Em 1947 foi desmembrado de Joaquim Távora e elevado à categoria de município. Tem desempenho significativo na produção de milho, tomate, feijão, bovinos e galináceos. Apresenta o menor percentual do pessoal ocupado com atividades agropecuárias, 22,4%. O FPM contribuiu com 34,9% das receitas em 2005.

16) Ribeirão Claro: o povoamento do local iniciou-se no final do século XIX. Em 1890 já era Freguesia de Espírito Santo do Itararé, subordinado ao município de São José da Boa Vista. Atraiu imigrantes italianos residentes em São Paulo nesse período, tornando-se Vila em 1900. Nesse ínterim, iniciou-se lá o cultivo do café. Em 1908, sua denominação mudou para Ribeirão Claro. As atividades produtivas mais relevantes ligam-se à produção de café, milho, feijão, bovinos, ovinos e suínos, assim como aquelas ligadas ao turismo. No município há duas opções de cursos profissionalizantes, oferecidos pela rede estadual de ensino: Formação de Docentes e Administração. Aproximadamente 45,2% da população ocupada se vinculam ao setor agropecuário, que tem como produtos principais o leite, café e bovinos. Ocupou a segunda posição no conjunto do território, tendo por referência o ano de 2005, em relação aos mais baixos repasses do FPM – 24,7%.

17) Ribeirão do Pinhal: em 1923, iniciou-se a sua ocupação. Em 1938, foi criado o Distrito de Pinhal e, em 1947, a região foi promovida a município com o nome de Ribeirão do Pinhal, desmembrada de Santo Antonio da Platina. Café, soja, milho, bovinos, galináceos, suínos e equinos constituem-se nos principais produtos. Oferece apenas um dos 23 cursos profissionalizantes da rede estadual de ensino, o de Formação de Docentes. Dos 21 assentamentos do Território, um localiza-se no município e abarca 48 famílias. Aproximadamente metade do total de ocupados (46,9%) exerce atividades agropecuárias. A proporção do FPM foi de 32,5% das receitas em 2005.

18) Salto do Itararé: inicialmente, o local era ocupado pelos índios guarani, gradativamente substituídos pelos mineiros. Em 1901, tornou-se Distrito Judiciário de Santo Antonio, vinculado a Siqueira Campos e, em 1960, ocorreu sua emancipação, já com o atual nome de Salto do Itararé. As atividades econômicas mais relevantes estão ligadas ao café, milho, soja, bovinos, galináceos e suínos. Em torno de 56,4% dos trabalhadores vinculam-se às atividades agropecuárias. O repasse do FPM contribuiu com 42,8% dos seus recursos.

19) Santa Amélia: um pioneiro adquiriu terras, em 1938, para formar um patrimônio. Em 1939, sua colonização foi iniciada com a demarcação e venda de lotes para o cultivo de café. A criação do município ocorreu em 1951, desmembrado de Bandeirantes. Soja, café, trigo, bovinos, suínos e galináceos constituem os segmentos produtivos mais relevantes. Está ocupada no setor agropecuário 57,3% da população. Posicionou-se no terceiro lugar, em 2005, com relação à maior dependência dos repasses do FPM para a formação de suas receitas, com 48,3%.

20) Santa Cecília do Pavão: sua ocupação ocorreu na década de 1940, com o cultivo de café e algodão. Em 1951 o patrimônio de Santa Cecília do Pavão foi transformado em Distrito Administrativo de São Jerônimo da Serra, e elevado a município em 1960. As principais atividades econômicas ligam-se à produção de soja, trigo, milho, bovinos e galináceos. Os trabalhadores vinculados ao setor agropecuário são 48,2% do total. Apresentou um dos percentuais mais altos no total das transferências correntes, 91,5%, e o primeiro lugar no que concerne à dependência do FPM, 50,6%.

21) Santana do Itararé: em 1856, já existia a Povoação de Nossa Senhora Sant'anna do Passo dos Barbosa. Em 1891, transformou-se em distrito de São José do Cristianismo. Em 1920, o distrito passou a ser chamado de Santana do Itararé. Os coronéis proibiram a construção de uma estação de trem no local, a localidade foi subordinada primeiramente a São José da Boa Vista e, depois, a Wenceslau Braz, elevando-se a município em 1961. Milho, feijão, trigo, galináceos, bovinos e suínos consistem nos principais produtos. Ações do INCRA possibilitaram a instalação de um assentamento no município com um total de seis famílias. Aproximadamente metade (51,5%) dos trabalhadores liga-se ao segmento da agropecuária. A parcela do repasse do FPM correspondeu a 37,4% de seus recursos no ano de 2005.

22) Santo Antonio da Platina: os mineiros fundadores, por volta de 1880, dedicaram-se primeiramente à agricultura e à criação de suínos. Em 1901, o município de Jacarezinho criou o Distrito de Paz no patrimônio de Santo Antonio da Platina, que se transformou em município em 1914. No local estão a Faculdade Norte Pioneiro, a gerência regional do

Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), um escritório regional do Sebrae e a Cooperativa de Crédito Rural dos Plantadores de Cana do Paraná (Sicredi). Também são ofertados cursos profissionalizantes pela rede estadual de ensino, Informática e Formação de Docentes. Atualmente, o setor agropecuário destaca-se na produção de milho, cana-de-açúcar, soja, bovinos, galináceos, equinos, ovinos e suínos. Apresenta o segundo menor percentual – atrás de Jacarezinho – do total de ocupados no setor agropecuário, 26,2%, e também como aquele município, conta com uma posição relativa importante de ocupação industrial, 13,7%. A participação da mão-de-obra no setor de serviços é expressiva, 38,5% do conjunto. Ocupa a terceira posição pelo critério de menor participação do FPM, 26,2% na composição de suas receitas.

23) Santo Antonio do Paraíso: a partir de 1936, o local atraiu muitas famílias para o cultivo do café e de culturas de subsistência. Em 1954, criou-se o Distrito Judiciário e, em 1960, o município, que foi desmembrado de São Jerônimo da Serra. Em 1964, passou a denominar-se Santo Antonio do Paraíso. Destaca-se nos segmentos de soja, trigo, milho, galináceos e bovinos. Aproximadamente 43,9% do total de ocupados exercem atividades agropecuárias. As transferências correntes totalizaram 63,6%, participando o FPM com 41,8%.

24) São Jerônimo da Serra: por volta da metade do século XIX foi criado um aldeamento para os índios Kaingang, sendo estabelecida a Freguesia de São Jerônimo em 1882. Em 1920, elevou-se a município. O nome para Araiporanga foi mudado em 1943. Após retroceder à condição de distrito de Congoninhas, estabeleceu-se definitivamente como município em 1947. No ano de 1951, recebeu a denominação atual. As principais atividades econômicas consistem na produção de soja, trigo, milho, bovinos, equinos e galináceos. É o município do Território que mais possui assentamentos do INCRA, nove no total, abrangendo 331 famílias (IPARDES, 2007, p. 131). No município está um dos 27 cursos profissionalizantes ofertados pela rede estadual de ensino, o de Formação de Docentes. Possui uma participação significativa do setor agropecuário na oferta de trabalho, já que 62% dos trabalhadores estão nele ocupados. A transferência do FPM participou com 27,5% do total apurado em 2005.

25) São José da Boa Vista: por volta de 1848, famílias de mineiros que haviam comprado as terras ainda em Minas Gerais decidiram ocupá-las. Em 1870, criou-se o Distrito Judiciário de São José do Cristianismo. Com a expansão da malária, os moradores foram se mudando gradativamente para São José da Boa Vista, distante duas léguas dali, para onde, em 1875, foi transferida a sede do Distrito. No ano seguinte, o local foi elevado a município. As

relações estabelecidas com Wenceslau Braz culminaram em uma situação que alternou a posição de sede municipal com a de distrito até 1960, quando a condição municipal foi definida. Destaca-se na produção de soja, milho, trigo, bovinos, galináceos e suínos. Mais da metade (59,5%) dos ocupados exerce atividades agropecuárias. O repasse FPM correspondeu a 34,6% de suas receitas em 2005.

26) Sapopema: criado em 1960, desmembrado de Curiúva e São José da Boa Vista. Soja, milho, café, bovinos, galináceos e suínos consistem nos produtos mais relevantes do setor agropecuário, que emprega aproximadamente metade da população ocupada (48,9%). Existem dois assentamentos do INCRA no município, somando 151 famílias (IPARDES, 2007, p. 131). A rede estadual oferece um curso profissionalizante no município, o de Formação de Docentes. O município é também onde está situada a única Casa Familiar Rural do Território, atendendo 58 alunos no sistema de alternância. O FPM contribuiu com 33,2% no total dos recursos obtidos em 2005.

27) Siqueira Campos: entre 1848 e 1863, mineiros se instalaram no local que ficou conhecido como Colônia dos Mineiros, nome dado à Freguesia instalada em 1900 e ligada a Tomazina. Em 1920 foi criado o município, recebendo a denominação atual em 1930. As atividades econômicas mais significativas consistem na produção de milho, café, feijão, bovinos, equinos, galináceos e suínos. Oferece um curso profissionalizante, sob responsabilidade da rede estadual de ensino, o de Administração. Ainda que quase um terço da população ocupada esteja no setor agropecuário (29,4%), tem crescido a oferta de emprego no setor industrial. Para o ano de 2005, 14,7% do total de ocupados relacionava-se ao setor industrial. A proporção do FPM foi de 29,3% do total dos recursos.

28) Tomazina: as terras dessa área eram devolutas e foram adquiridas em 1865 por um mineiro de Itajubá, que se mudou com a sua comitiva em 1867. Em 1882 foi criada a Freguesia Nossa Senhora da Conceição Aparecida de Tomazina, subordinada ao município de São José da Boa Vista. Em 1888, elevou-se a vila e, em 1913, foi criado o município. Milho, feijão, café, bovinos, eqüinos, galináceos e suínos são os produtos mais significativos. É o município com o maior número de ocupados no setor agropecuário, 65,6% no total. O repasse do FPM contribuiu com 33,8% das receitas percebidas em 2005.

29) Wenceslau Braz: em 1915, foi definido que no local se situaria o km 70 do ramal ferroviário do Paranapanema. Estabeleceu-se um acampamento para os serviços de construção ferroviária, o que atraiu outros moradores. Em 1917, houve a demarcação do Patrimônio Novo Horizonte que, no ano seguinte, mudou de nome – Brazópolis. Em abril de 1920, foi elevado à categoria de Distrito Judiciário, vinculado a Tomazina. Em 1929, outra mudança de

nome, desta vez para Wenceslau Braz. Em 1934, passou a pertencer a São José da Boa Vista, cuja sede municipal foi transferida para Wenceslau Braz em 1935. Destaca-se na produção de milho, soja, feijão, bovinos, galináceos e suínos. Existe um núcleo composto de 20 famílias assentadas pelo INCRA (IPARDES, 2007, p.131). No município situam-se a Faculdade de Ciências de Wenceslau Braz e a Cooperativa Agropecuária Leste Paranaense. São oferecidos pela rede estadual os cursos profissionalizantes de Formação de Docentes, Gestão e Administração. Aproximadamente um terço da população ocupada (30,9% do total) exerce atividades agropecuárias. O FPM participou com 31,2% da soma das receitas obtidas em 2005.

ANEXO B Membros do Conselho Territorial do Território Integração Norte Pioneiro (PR) –
composição atual

SETOR PÚBLICO

ENTIDADE	Número de Representantes	Representantes Indicados:
Secretaria de Saúde	01	Roberto Deutsch - titular Cleide Cesco – 19 Regional - Suplente
Secret. Trabalho e Promoção Social	01	Sidnei Ferreira – SETEP
Secretaria de Educação	01	Silvana Alves de Sousa Silvana Mara Francisquinho - Suplente
Secretaria Meio Ambiente	01	Luiz Tarcisio Mossato Pinto – IAP/SEMA
EMATER	04	Cleber Geraldo Vieira Eliani Aparecida Marson Mara Emilia Pangone Sidney Barros Monteiro
SEAB	01	Bruno Grandi Carlos Roberto Moreira - Suplente
UENP	01	Fernando Brito Marcio Luiz Carreri - Suplente
IAPAR	01	Dimas Soares Júnior Rafael Fuentes Lionillo - Suplente
EMBRAPA	01	Claudine Dinale Santos Seixas
MDA	01	Alexandre Augusto Ramos de Faria José da Encarnação Leitão - Suplente
Municípios Abatia Carlópolis Congonhinhas Conselheiro Mairink Guapirama Ibaiti Jaboti Jacarezinho Japira Joaquim Távora Jundiá do Sul Pinhalão Quatiguá Ribeirão Claro Ribeirão do Pinhal Salto do Itararé Santana do Itararé Santo Antonio da Platina	29	José Alves de Brito Filho Wilians José de Oliveira José Carlos Ferreira José Ramos Benedito de Souza Borges Viviane Chueiri Jean Pierre Correia Costa Nelson Paulino Leite Júnior José Antonio Costa – Suplente Patricia Gonzales da Fonseca Natalino Pereira da Silva Edemir Augusto Piva Sidnei Bueno de Oliveira Edson de Oliveira Rômulo Ribeiro Santana Ayres Antoninho Galina Lucélia Vieira Domingos Eunice Satami Nakaima Matsubara Joana Lúcia Glovacki Murakami

São José da Boa Vista Siqueira Campos Tomazina Wenceslau Braz Santa Amélia Nova Fátima Santa Cecília do Pavão São Antonio do Paraíso Nova Santa Bárbara São Jerônimo da Serra Sapopema		Dilceu Bona Jaime Alves de Melo Michel Couto Mendes Roberto Rodacki Luiz Antônio Maluta Mineu Sera José Santana Filho João Antonio de Lima Fernando Cezar Machado Carlos Sutil José Augusto Silva
Secretaria da Cultura	01	Aline Sales
Agentes Financeiro Caixa Econômica Federal Banco do Brasil	02	Claudinei Peres Isaltino Sanches Teixeira - Suplente José Carlos Ferreira Batista
TOTAL	45	

SOCIEDADE CIVIL

ENTIDADE	Numero de Representantes	Representantes Indicados:
Cooperativas de Produção: Integrada Coagris	02	Mário Sérgio Bedeu Márcio Henrique Carvalho de Oliveira - Suplente Sebastião Aparecido do Couto
Cooperativas da Agricultura Familiar: Coafrep Açúcar Mascavo	02	Cristiano Araújo Ricardo de Moraes
SEBRAE	01	Odemir Capello
Assentamentos – INCRA	02	Romilson Galbiati – PAS modelo Ibaiti José Eduardo Mendes – Suplente PA Vale Verde Ibaiti Rodrigo Duarte Casado – São Jerônimo Serra
Assentamentos – CRÉDITO FUNDIÁRIO	02	Hedren Aparecido Liuti – CF Rancho Alegre Iraci Alves da Silva - Congonhinhas
Comunidades Indígenas	02	Casturino de Almeida (Índio - FUNAI) Marcio Lourenço (Índio Guarani - Cacique)
Cooperativas de Crédito: CRESOL SICREDI	02	Célio Pedro Pegoraro José Paulo Silva
Associação Comercial	01	Osélio Urias
Sindicato dos Comerciantes - SAP		Milton de Souza Coelho – Wandell Ricardo G. de Souza Coelho - Suplente
Associações de Produtores Rurais: ACENPP Assoc. P. R Barra Mansa Assoc. Agricultores de Ibaiti AP Leite – Ribeirão Pinhal APR – São Jerônimo - Aprocerra AGROJAC – Jacarezinho Assoc. dos Olericultores e Fruticultores de Carlópolis - APC Assoc. dos Produtores Rurais de Joaquim Távora – APR. Assoc. dos Prod. do São Miguel – APROSAN – Wenc. Braz AFANORPI Associação dos Pescadores Confibra	12	Luiz Fernando de Andrade Leite Ronaldo Casado Figueiredo – Suplente José Alves Gonçalves João Batista de Oliveira Adriano Patrial Antônio Elias Cid Cesar Abib Denílson Manoel de Azevedo Eremar Domingues Carlos Alberto Simão Valéria Godoi de Lima Valdeci Juvêncio Natal Rúbia Martoni
Assoc. Cultural e Artesanato	01	Jucelino Biagini
Sindicato Trabalhadores Rurais	04	Luiz Celso Gonçalves (Ibaiti)

		Edvar José de Oliveira (Carlópolis) Silvana Maria Oliveira (Sapopema) Antônio de Souza Alves (W.Braz)
Sindicato Rural	04	Eduardo S. A Quintanilha Braga –Sind. Rural Jacarezinho, Luis André Boraneli Cláudio Gerolino – Sind. Rural de Ibaiti, Gilberto de Almeida Silva – Sind. Rural de Rib. Do Pinhal.
Diretorios Academicos (Emp. Junior)	01	Tiago Machado de Faria
Faculdade particulares FACIBRA FEATI FACED FANORPI SENAR	04	Fabiano Lopes Coelho Danusa Freire Costa Diniz Sandro Morais de Medeiros Éster Hinterlang de Barros
Casa Familiar Rural (Sapopema)	01	Aislan.Lucas de Oliveira
Comitê de Bacias	01	Hélio Ferreira Couto Alfredo da Costa Braz Alemão
AMUNORP	01	Maria Ana Pombo
AMUNOP	01	Luciano Merthy
TOTAL	45	

ANEXO C Grupo Gestor Executivo do Território Integração Norte Pioneiro (PR) – composição atual

Entidades	Representante
Abatia	José Alves de Brito Filho
Jacarezinho	Nelson Paulino Leite Junior
Japira	Patricia Gonzales da Fonseca
J. Távora	Natalino Pereira da Silva
Jundiaí do Sul	Edemir Augusto Piva
Santana	Eunice Satami Nakaima Matsubara
S. A. Platina	Joana Lidia Glovacki Murakami
Educação	Silvana Alves de Souza
Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Antonio de Souza Alves
FEATI	Danusa Freire Costa Diniz
EMATER	Kleber Geraldo Vieira Eliani Aparecida Marson Maria Emilia de C.astro Pangone Sidney de Barros Monteiro
Articulador Territorial - MDA	Antonio Ricardo Neto
Articulador Estado/Emater	Wagner de Mattos Cardoso
Colaboradores	Marcelo Bertapelli
Técnicos	Marcos Alceu Nascimento Walter Coffane Rosângela Delamuta