
**PROCESSO DE GESTÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO TERRITÓRIO DA
CIDADANIA PARANÁ CENTRO: EMANCIPAR OU LEGITIMAR?**

**PROCESS MANAGEMENT SOCIAL POLICY IN THE TERRITORY
OF THE TERRITORIAL DEVELOPMENT CENTER PARANÁ
CITIZENSHIP: EMANCIPATE OR LEGITIMATE?**

Jorge Luis Favaro¹
jorgelfavaro@uol.com.br

Jorge Montenegro Gómez²
jorgemon@ufpr.br

RESUMO

O objetivo deste trabalho é uma reflexão referente ao processo de gestão social, eixo principal da política de desenvolvimento territorial, desenvolvida no Território da Cidadania Paraná Centro, no sentido de analisar até que ponto essa gestão social corresponde a um processo participativo enquadrado nas concepções de participação “concedida”, “constrangida” ou “outorgada” e também de complementar uma leitura mais ampla da política de Desenvolvimento Territorial Rural em função do modelo da *Policy Arena* que refere-se aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política como uma “política distributiva”. A unidade de planejamento territorial proposta pelo MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário, é o “Território” Paraná Centro, recorte espacial de nossa pesquisa, que foi implantada em 2003, e em abril de 2009, foi transformada em Território da Cidadania. Este estudo fundamentou-se nos princípios teóricos da metodologia de pesquisa qualitativa. Para conseguir o máximo possível de amplitude e profundidade os dados, foram coletados a partir da combinação das seguintes técnicas: entrevista oral semi-estruturada, observação direta sistemática e análise documental. Considerando os resultados iniciais apresentados nesta pesquisa os estudos remetem a uma configuração de política que não contempla as questões estruturais e nem as raízes dos problemas, dirigindo as discussões e recursos para atividades que não provocam conflitos econômicos, políticos ou ideológicos entre as classes, configurando-se, portanto, como uma “Política distributiva”. Outra constatação é que o modelo de participação proposta, não propicia aos sujeitos da política, uma participação na perspectiva da “divisão de poder”. A participação dos atores que ocorre no Território Rural Paraná Centro se enquadra nos modelos defendidos pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, de acordo com Frey (2004), que é de criar condições de governabilidade e na garantia do funcionamento do livre jogo das forças do mercado, servindo apenas para “legitimar” um processo de engajamento das populações a um padrão de socialização e comportamento que o sistema capitalista exige para funcionar.

PALAVRAS-CHAVE: desenvolvimento territorial, política pública, territórios rurais

ABSTRACT

This paper is a reflection on the process of social management, the main axis of the territorial development policy, developed in the Territory of Citizenship Center Paraná, in order to analyze to what extent this social management corresponds to a participatory process in the conceptions framed participation "granted", "embarrassed" or "granted" and also to complement a more comprehensive policy on Rural Development on the model of the Policy Arena which refers to the processes of conflict and consensus within the various areas of politics as a "distributive policy." The unit of territorial planning proposed by the MDA - Ministry of Agrarian Development, is the "Territory" Parana Center, spatial area of our research, which was established in 2003, and in April 2009, was transformed into the Territory of Citizenship. This study was based on the theoretical principles of qualitative research methodology. To achieve the greatest possible breadth and depth data were collected from the combination of the following techniques: semi-structured oral interview, direct observation and systematic analysis of documents. Considering the results presented in this initial research studies point to a configuration policy that does not address the structural issues and not the roots of problems, directing discussions and resources for activities that do not cause conflicts economic, political, ideological or between classes, configuring Therefore, as a "distributive policy." Another finding is that the proposed model of participation, not conducive to the subjects of politics, participation in a perspective of "power sharing". The participation of actors that occurs in the Territory Parana Rural Center fits models advocated by the World Bank and International Monetary Fund, according to Frey (2004), which is to create conditions for good governance and ensure the functioning of the free play of forces market, serving only to "legitimize" a process of engaging people with a pattern of socialization and behavior requires that the capitalist system to function.

KEY WORDS: territorial development, public politic, territory rural

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

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

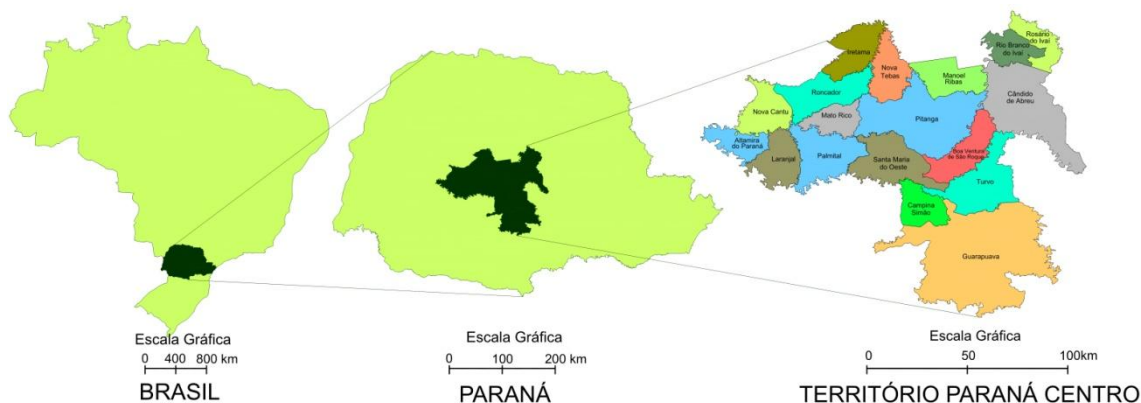
INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é uma reflexão referente ao processo de gestão social, eixo principal da política de desenvolvimento territorial, desenvolvida no Território da Cidadania Paraná Centro, no sentido de analisar até que ponto essa gestão social corresponde a um processo participativo enquadrado nas concepções de participação “concedida”, “constrangida” ou “outorgada” e também de complementar uma leitura mais ampla da política de Desenvolvimento Territorial Rural em função do modelo da *Policy Arena* que refere-se aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política como uma “política distributiva”.

Este estudo faz parte da proposta em “construção” da tese de doutorado: *A política de desenvolvimento territorial rural no Território Rural Paraná Centro: uma proposta de ordenamento do território e de organização dos atores sociais*. A tese tem como objetivo geral: analisar os impactos da implementação da política de desenvolvimento territorial rural no Território da Cidadania Paraná Centro, bem como identificar os mecanismos de intervenção das instituições públicas e privadas que fazem parte do processo e da participação da população local.

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

FIGURA 01 – Localização Teritório Paraná Centro



Organização: Favaro (2011) Elaboração : Elizandro Fiuza Aquino

Para realizar essa análise, o trabalho está dividido em quatro partes. Na primeira parte, analisamos as características gerais da proposta de desenvolvimento territorial rural. Na segunda parte, apresentamos dados sobre a realidade do Território Paraná Centro, tentando contextualizar o espaço geográfico e social do objeto em estudo. Na terceira parte, apresentamos a proposta teórica metodológica para o estudo da política de desenvolvimento territorial, no contexto do “Território da Cidadania Paraná Centro”, apresentando os conceitos e a reflexão sobre gestão social: eixo principal da política de desenvolvimento territorial. Na quarta e última parte apresentamos os resultados parciais e preliminares sobre o estudo referente à gestão social proposta para o território.

CARACTERÍSTICAS GERAIS DA PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL

A estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais vem sendo implementada pelo Governo Federal desde 2003, com a criação da SDT- Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA- Ministério do Desenvolvimento Agrário. A proposta inicial de desenvolvimento territorial está apoiada no documento “Marco Referencial ao Desenvolvimento de Territórios Rurais” de 30 de maio de 2005. O documento destina-se a orientar a implementação das ações abrangidas pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, constante do Plano Plurianual 2004-2007, sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A orientação estratégica do Governo Federal para esse período, direciona esforços para a redução da pobreza, o combate à exclusão social e a diminuição das desigualdades sociais e regionais. Nesses marcos, cabe ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) incorporar e implementar novas estratégias e critérios para a intervenção pública em prol do desenvolvimento sustentável, prioritariamente nos espaços rurais de maior demanda social. A proposta de desenvolvimento territorial tem como sua missão “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas”. (MDA/SDT, 2005 p. 2).

O objetivo geral da proposta de desenvolvimento territorial rural, através do PRONAT- Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, de acordo com o documento, é de: “Promover e apoiar iniciativas das institucionalidades

representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural”. Como objetivos, a proposta contempla a promoção e apoio: a) a gestão, a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais dos territórios rurais, especialmente daqueles que atuam na representação dos agricultores familiares, dos assentados da reforma agrária e de populações rurais tradicionais; b) o planejamento e a gestão social dos territórios, tendo por referência os critérios do desenvolvimento sustentável, a autonomia e a participação social; c) iniciativas territoriais que contribuam para a dinamização e diversificação das economias territoriais tendo por referências a valorização dos recursos locais, a competitividade territorial, o crescimento e a distribuição da renda com o incremento de empregos; d) a implementação e a integração de políticas públicas visando a redução das desigualdades sociais e regionais e a geração de riquezas com equidade social.

O documento aponta conceitos e ideias fundamentais que dão suporte a essa estratégia, tais como: “Território”, “Abordagem Territorial”, “Capital Social”, “Gestão Social”, “Empoderamento” e “Institucionalidades”.

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

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

O TERRITÓRIO DA CIDADANIA PARANÁ CENTRO: UM “ESPAÇO GEOGRÁFICO” PARA O DESENVOLVIMENTO

De acordo com MDA (2011), em maio de 2011 havia 164 Territórios Rurais organizados e espalhados em todos os estados do país. No Estado do Paraná são sete Territórios: Território Sudoeste com 42 municípios; Território Cantuquiriguaçu com 20 municípios; Território Paraná Centro com 18 municípios; Território Centro-Sul com 12 municípios; Território Vale do Ribeira com 7 municípios; Território Caminhos do Tibagi com 8 municípios; e Território Norte Pioneiro com 29 municípios, perfazendo um total de 133 municípios (MDA 2010), isto é, a terceira parte dos municípios paranaenses.

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

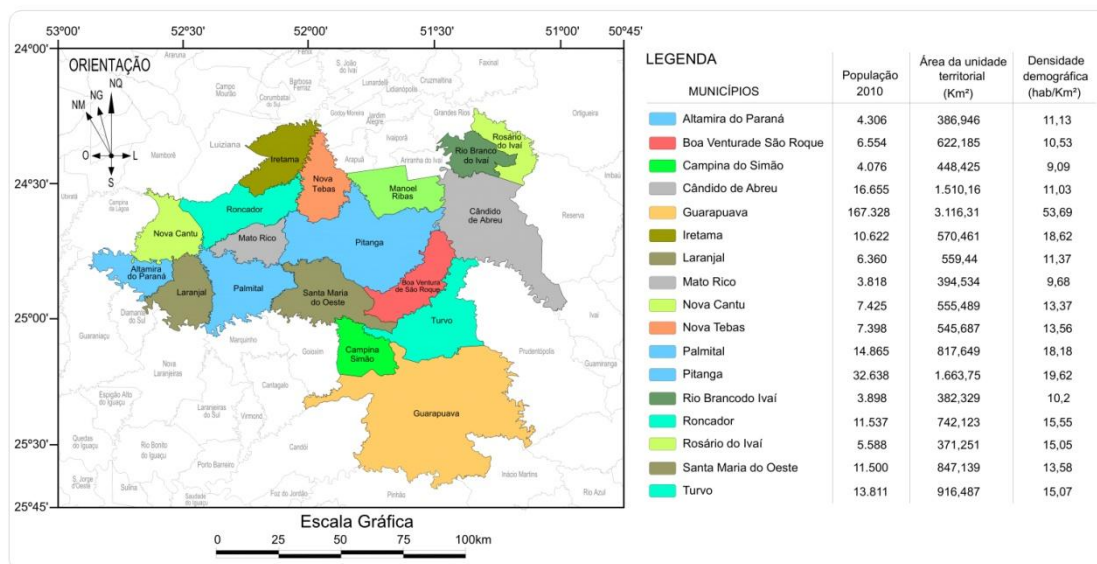
O processo de implantação do Território Paraná Centro, conforme IPARDES (2007), iniciou-se no ano de 2001, numa iniciativa conjunta entre a Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural -EMATER-PR a Associação dos Municípios do Centro do Paraná - AMOCENTRO e Prefeituras Municipais, desencadeando algumas ações no sentido de levantar informações, diagnosticar as necessidades e organizar pessoas para estudar, buscar alternativas e soluções para os problemas presentes na região central do Estado, na perspectiva de melhoria de seus indicadores sociais e econômicos.

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

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

superior a 50.000 habitantes. (figura 2). Observa-se também no território que todos os municípios apresentam uma densidade demográfica inferior a 80 habitantes por Km².

Figura 02 – Mapa com os municípios do Território, sua população e densidade demográfica.



Organização: Favaro (2011) Elaboração : Elizandro Fiuza Aquino

Wanderlei (2004), estudando o rural brasileiro aponta que municípios com uma população não superior a 20 mil habitantes são considerados pequenos, essa realidade nota-se em 16 municípios dos 18 do Território. Apenas Pitanga e Guarapuava tem uma população acima de 20.000 habitantes. A autora aponta também em seus estudos que a maioria desses pequenos municípios tem uma frágil estrutura produtiva e que a tradição agrícola regional define uma estrutura urbana deficitária, com função de intermediação comercial primária, baixo nível de urbanização e uma estrutura política marcada pelo ‘mandonismo local’ cuja base de poder sempre foi a propriedade da terra. Essas características apontadas por Wanderlei (2004), também são observadas empiricamente em 16 municípios dos 18 do território.

Nesse mesmo sentido, os estudos de Silva (2007) consideram a região de Guarapuava como “Territórios Conservadores de Poder”, cujos municípios pertencentes são procedentes de formações sociais mais arcaicas, com forte tradição rural, pouco modernizadas ou modernizadas recentemente, caracterizadas por relações políticas conservadoras, resultante de ideologias e práticas de grupos políticos - econômicos hegemônicos marcados por relações políticas como o clientelismo, a troca de favores, a dominação tradicional de base patrimonial e o oligarquismo (SILVA, 2007).

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

Tais dados se substancializam na realidade atual em relação à estrutura fundiária do Território Paraná Centro. De acordo com o Censo Agropecuário de 2006 realizado pelo IBGE, divulgado em 2010 (Quadro 01), verifica-se que 65% dos estabelecimentos rurais apresentam área até 20 ha, que correspondente 12,0 % da área total, enquanto 4,17% dos estabelecimentos com área acima de 200 há, ocupam 31,8% da área total ou seja, menos de 5% dos estabelecimentos ocupam mais de um terço da área total do território. Este quadro de concentração fundiária fica mais visível ainda quando observamos os estabelecimentos acima de 500 ha, (1,2% dos estabelecimentos) que ocupam 31,3% da área total. Nota-se também nos dados que 0,3% dos estabelecimentos ocupam uma área de 16,6 %, acima de 1000 ha. Outra ênfase é a presença de 28,3% de estabelecimento com até 5 ha ocupando uma área de 1,54% da área total, ou seja, quase um terço dos estabelecimentos detém apenas um 1,5% da área do território.

Quadro 01- Estrutura Fundiária do Território Paraná Centro: Percentagem em relação ao número de estabelecimentos rural e percentagem das áreas em relação ao total³.

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

FONTE: IBGE - Censo Agropecuário 2006

³ Nos dados do IBGE – Censo agropecuário 2006, existem no território 960 estabelecimentos rurais que declaram “sem área” perfazendo um percentual de 3,53%

O Território Paraná Centro apresenta, conforme o censo agropecuário do IBGE (2006), um total de 28.562 estabelecimentos rurais, sendo: 81,1%, ou seja, 23.167 estabelecimentos familiares⁴. Estes estabelecimentos de unidades familiares ocupam uma área de 341.884 ha, ou seja, 28,6% da área total. Enquanto que a agricultura não familiar apresenta 18,9% dos estabelecimentos com 71,4% da área total. A média de área de um estabelecimento familiar é de 14,7 ha ,muito inferiores a um módulo fiscal⁵ para o território.

Para evidenciar ainda mais a presença de unidades familiares com pequenas áreas, há no território, de acordo com IPARDES (2007), a presença de 39 assentamentos rurais em 13 municípios (Altamira do Paraná, Campina do Simão, Candido de Abreu, Guarapuava, Iretama, Laranjal, Manoel Ribas, Nova Cantú, Palmital, Pitanga, Roncador, Santa Maria do Oeste e Turvo), com 1952 famílias assentadas em uma área total aproximada de 43.000 ha cultivados no sistema familiar.

Este mesmo território, além dessa caracterização entre agricultura familiar e não familiar, apresenta um rural com áreas tradicionalmente ocupadas pelos povos e comunidades tradicionais. Implicando em uma tradicionalidade que não é de um território arcaico ou milenar, mas um espaço de direito que se constitui social e politicamente a partir de um movimento de organização e identidade coletiva (ALMEIDA, 2005). O território Paraná Centro é muito rico neste aspecto apresentando: três terras indígenas; duas terras quilombolas e 27 faxinais.

Com relação à pobreza, de acordo com IPARDES (2007), o total de famílias pobres⁶ no território Paraná Centro, em 2000, era de 35.874, ou seja 42,2% do total de famílias, indicador bastante superior à média paranaense, de 20,9%. De modo geral, todos os municípios apresentavam taxas de pobreza extremamente elevadas, que chegam a alcançar o dobro da média estadual.

⁴ O IBGE utilizou como critério de definição de agricultores familiares, os estabelecidos pela lei n 11.326, de 24 de junho de 2006, que são: a área do estabelecimento ou empreendimento rural não exceda a quatro módulos fiscais; a mão de obra utilizada nas atividades econômicas desenvolvidas seja predominantemente da própria família; a renda familiar ser predominantemente originada dessas atividades; que o estabelecimento ou empreendimento seja dirigido pela família.

⁵ De acordo com FAEP (2010), o conceito de módulo está associado ao de uma área padrão que caracterize uma propriedade rural suficiente para uma família trabalhar e obter sustento; é uma medida expressa em hectares calculada para cada imóvel rural. O conceito de módulo fiscal é derivado do de módulo rural. É uma unidade de medida expressa em hectares para cada município. O módulo fiscal dos municípios do Território Paraná Centro varia de 18 a 20 ha.

⁶ Neste estudo, esse limiar está relacionado à renda *per capita* até meio salário mínimo.

GESTÃO SOCIAL: EIXO PRINCIPAL DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Um dos eixos principais da política de desenvolvimento territorial é a ênfase na participação dos atores territoriais no processo de planejamento, implementação e gestão da proposta que contempla, de acordo com Frey (2004), a linha adotada no Brasil, a partir dos anos 90 de “governança interativa”, que tem a “participação” como estratégia político-administrativa de “governar”. Para compreender a dinâmica da participação política na gestão de políticas públicas, trazemos algumas reflexões a respeito de processos participativos.

De acordo com Frey (2004), a ampliação do debate da governança no âmbito das Ciências Política e Administrativa se deve certamente à retração do Estado promovida pelas políticas neoliberais das últimas duas décadas e à evidente incapacidade das instituições públicas enfraquecidas em lidar eficientemente com os crescentes problemas públicos. O autor aponta uma observação importante que há uma ambiguidade na abordagem da governança de um lado, há evidências claras do pano de fundo ideológico das diferentes concepções e pode ser levantada, partindo da lógica e das necessidades administrativas e governamentais, mas de outro, a bandeira da “emancipação social” e da “redistribuição de poder”. Para o autor pode-se distinguir concepções de governança que enfatizam, como objetivos principais, o aumento da eficiência e da efetividade, como no caso do “*good governance*” defendido pelo Banco Mundial ou pelo Fundo Monetário Internacional (no qual a ênfase está na criação de condições de governabilidade e na garantia do funcionamento do livre jogo das forças de mercado); e concepções de caráter emancipatório, como a “governança participativa” ou “governança social negociada” que salientam a importância da governança “como uma fonte de novos experimentos na prática democrática” (FREY 2004).

Pontes (1990), já não vê possibilidades de implementação de políticas públicas de “caráter emancipatório” no sentido de transformar a sociedade através dos aparelhos do Estado, visto que os aparelhos (instituições) são feitos “apesar do discurso” para a manutenção do sistema capitalista e não para sua transformação. Para Pinto (1986), a proposta de “participação” colocada em políticas públicas pelo Estado tem sempre o sentido de “legitimar” na perspectiva de manter, assegurar, reforçar a aceitação de um projeto principalmente em momentos de mudanças ou críticas ao modelo imposto pela classe dominante. Ao adjetivar a palavra “participação” em programas governamentais,

Pinto (1986) afirma que não se muda o seu “caráter de classe”, simplesmente, muda-se a ênfase; o seu enfoque deixa de ser “coercitivo”, dando-se ênfase ao “aspecto consensual”. Para o autor em um planejamento do Estado a participação é sempre concedida, constrangida ou outorgada, isto é, impõe um limite: pode-se ir até que não se ultrapasse os limites determinados pela classe dominante. Carvalho (1994) coloca que um dos resultados mais perniciosos do autoritarismo nos programas governamentais tem sido o estímulo à ação grupal, à participação e à organização constrangida. Neles se modelam todos os sintomas da alienação e da coisificação das pessoas e, portanto, da negação do humanismo concreto.

Os planos governamentais de “desenvolvimento rural” podem ser inseridos neste contexto, pois não contemplam as questões estruturais, tendem a dirigir recursos para atividades que não provoquem conflitos econômicos, políticos ou ideológicos entre as classes. Os programas de desenvolvimento rural se constituem, basicamente, de questões econômicas e sociais, resumindo-se em atividades técnicas de produção agropecuária, em construção de infra-estruturas e obras, como escolas, centros de saúde, saneamento ou, até mesmo, habitações. Lógico é a necessidade de se olhar para o econômico, o social, entretanto, segundo Valverde (1986), o desenvolvimento se estabelece ao nível político.

Um problema de desenvolvimento é um problema político, um problema de poder. Os caminhos do desenvolvimento teriam que ter necessariamente, como perspectiva, as modificações, o aperfeiçoamento e o avanço dentro do campo das práticas políticas. Para Valverde (1986), o desenvolvimento é a busca organizada da coletividade que tenta alterar a estrutura política na qual está inserida. Pontes (1990) complementa essa perspectiva enfatizando que os programas de desenvolvimento rural de cunho participativo ou de gestão social, propostos pelo Estado, não teriam, necessariamente, como objetivo tirar as populações rurais do seu estágio de necessidade, mas garantir o engajamento dessas populações aos novos padrões de socialização e comportamento que o sistema capitalista exige para funcionar. Para a autora, a “participação” é um processo real de luta, de conquista, quando a população busca recuperar aquilo que acredita lhe pertencer ou ser por direito. A participação, portanto é um meio para se chegar a determinados fins. São esses fins que determinam o ritmo que se dá, bem como os elementos que a compõe. Se o fim é oportunizar aos indivíduos intervirem no processo histórico, provocando mudanças estruturais e conseqüentemente redistribuição do poder, o ato de participar tem o sentido de luta, de conquista de transformação, de divisão de poder. Não há processo “participativo” sem “conflito” entre as classes.

Um componente importante na análise de uma política pública que propõe gestão social/ participação é o “modelo” da *Policy arena*. De acordo com Frey (2000), a concepção da “Policy Arena” foi originalmente introduzida no debate científico por Lowi⁷ (1992). Frey (1999) aponta que ela parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipatório para o processo político de decisão e de implementação. Os custos e ganhos que as pessoas esperam de tais medidas tornam-se decisivos para a configuração do processo político. O modelo da *Policy arena*, refere-se, portanto, aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo.

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

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

As **Políticas regulatórias** trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os efeitos referentes aos custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas. E as **Políticas constitutivas** ou políticas estruturadoras determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias (FREY2000).

⁷ LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics and Choice. In *Public Administration Review*, v.32, n4, p.75-84.

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO PARANÁ CENTRO: UMA POLÍTICA DE “CONSENSO ESTABELECIDO” E DE “PARTICIPAÇÃO CONSTRANGIDA

Este estudo fundamentou-se nos princípios teóricos da metodologia de pesquisa qualitativa. Para conseguir o máximo possível de amplitude e profundidade os dados, foram coletados a partir da combinação das seguintes técnicas: entrevista oral semi-estruturada, observação direta sistemática e análise documental. A entrevista oral semi-estruturada foi aplicada a 90 atores da política de desenvolvimento no território⁸. A observação direta sistemática se deu durante ao acompanhamento das reuniões do Fórum de Desenvolvimento Territorial (2008-2011), do CEDRAF – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar e de oficinas realizadas em micro regiões⁹ do território e da oficina territorial de qualificação¹⁰ para a construção do Plano de PTDRS – Plano territorial de desenvolvimento Rural sustentável em 2011. Para análise documental foram pesquisados os seguintes documentos: relatórios do MDA (2011) sobre a destinação de recursos para o território, atas da reunião do fórum territorial Paraná Centro (2003-2011), diagnóstico do MDA sobre a implementação de projetos apoiados pelo PRONAT – Programa de Desenvolvimento sustentável de territórios rurais.

De acordo com o relatório elaborado pelo Consultor do MDA Abner Geraldo Picinatto, em março de 2011, foram previstos e aprovados para o Território Paraná Centro o valor de R\$ 5.414.024,98 entre investimentos e custeio. No período de 2003-2011, porém, ao pesquisar a aplicação dos recursos contatou-se que nem todo ele foi efetivado/liberado, mas o próprio Território ainda não dispõe de uma avaliação do total já investido. Porém é interessante ressaltar se dividirmos este valor pelo total da população do território o investimento é equivalente a R\$ 15,84 por pessoa em 7 anos, correspondente a um investimento anual de R\$ 2,26 per capita/ano. No mesmo raciocínio, se dividirmos o valor aprovado para o território só pelos estabelecimento de agricultores familiares que

⁸ Membros do conselho gestor; articulador e assessor territorial, delegado do MDA/Paraná; Secretário Estadual da Agricultura no período 2007/2010), Secretário Nacional da Agricultura Familiar (período 2002/2006), extensionistas do Instituto Emater do Paraná; representantes de ONGs, agricultores familiares e camponeses, lideranças indígenas e de povos faxinalenses, lideranças sindicais e de movimentos sociais, secretários(a) municipais de agricultura, saúde e educação; prefeitos e vice prefeitos municipais.

⁹ Oficinas realizadas e acompanhadas: 1) Microrregião Vale do rio Cantu realizada dia 13/04/2011 com os municípios de Iretama, Altamira do Paraná, Roncador, Nova Cantu e Mato Rico; 2) Microrregião Vale do rio Piquiri com os municípios de Palmital, Santa Maria do Oeste, Campina do Simão e Laranjal. Realizada dia 05/05/2011. 3) Microrregião Ivaí com os municípios de Candido de Abreu, Manoel Ribas, Rosário do Ivaí e rio Branco do Ivaí realizada dia 24/05/2011.

¹⁰ Realizada dia 08/06/2011 no município de Pitanga.

diretamente corresponde ao número de famílias (sujeitos da política) que no território é de 23.167, o valor equivaleria em sete anos em R\$ 233,69 ou seja R\$ 33,67 por família/ano.

De acordo com o mesmo consultor, foram aprovados no período 46 projetos, sendo: 37 correspondentes ao eixo “trabalho e renda” e 09 ao eixo “desenvolvimento social”. Entre os projetos no eixo “renda e trabalho” aparecem obras e investimentos para técnicas de produção agropecuária e construção de infra-estrutura, entre eles: frigorífico para suínos, armazéns, equipamentos para beneficiamento/transporte de produtos agropecuários e também foram feitas aquisições de veículos e equipamentos de informática para a estruturação da ATER – Assistência e Extensão Rural, junto às secretarias municipais de agricultura e algumas ONGs. No eixo do “desenvolvimento social” atendeu às estratégias de apoio às casas familiares rurais, no aspecto de construção e reformas de estruturas físicas, compra de carros e equipamentos de informática. Ressalta-se que muitas destas obras se encontram com a construção parada e algumas estão concluídas, porém, não estão em funcionamento.¹¹

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

Um ponto interessante a ressaltar no caso das casas familiares rurais: houve investimento para as cinco casas do território em infraestrutura equivalente a R\$ 900.000,00 de acordo com Marcos Geffer¹² coordenador da ARCAFAR SUL – Associação Regional das Casas Familiares Rurais do Sul do Brasil, responsável pelas casas familiares do território, porém, por ocasião da aprovação do projeto houve resistência por parte de alguns membros do conselho gestor alegando que era muito recurso e que os investimentos deveriam serem feitos no setor agropecuário. Ainda de acordo com Marcos Geffer, nunca houve um debate aprofundado no conselho gestor do território sobre a questão “educação do campo” que na opinião dele seria muito importante pois há muitas diferenças de atuação entre as casas do território, algumas tem como prioridade o ensino voltado para o sistema agroecológico e outras já tem a forma de um “colégio agrícola tradicional” com objetivo educacional voltado para o agronegócio e formando o jovem não para permanecer na propriedade e sim para ser um profissional liberal porém “ele não vê espaço no fórum para este tipo de discussão”.

¹¹ Exemplo de obra paralisada é o frigorífico para abate de suínos no município de Pitanga e exemplo de obra concluída, porém sem funcionamento é o resfriador de leite no município de Palmital.

¹² Entrevista realizada dia 08 de junho de 2011

As discussões nos fóruns e oficinas não têm um caráter “reflexivo” sobre os grandes problemas do território e sim um caráter “reivindicatório”, são exclusivamente no sentido de “como” captar recursos para ampliação/melhoria da produção agropecuária priorizando o grupo de agricultores familiares já inseridos no mercado. Não se discutem questões conflituosas tais como: estrutura fundiária do território, questões ambientais, relação dos agricultores familiares e camponeses com o agronegócio. Estas observações são confirmadas por ocasião da entrevista realizada com o extensionista do Instituto EMATER do Paraná, Vilmar Grando¹³, participante do conselho gestor do território. Segundo ele, “estas questões não se discutem porque ainda não é o momento, o fórum ainda não está preparado para tratar ‘questões de diferença’, se isto acontecer, vai dar um *racha* tão forte que vai fragilizar ainda mais o território”.

Outra evidência percebida pelo pesquisador, durante a realização das reuniões do Fórum de Desenvolvimento Territorial do Paraná Centro e também das oficinas territoriais, para construção do PTDRS, é a supremacia da participação de agentes governamentais tais como prefeituras e técnicos da extensão oficial em relação à sociedade civil, e é “marcante” a pouca presença dos “sujeitos da política” que são os agricultores familiares/camponeses, indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária. Duas questões chamam a atenção neste sentido, a primeira diz respeito à exagerada importância dada às autoridades presentes no evento. Nota-se em que nenhuma das oficinas realizadas por ocasião da composição de mesas de aberturas houve a presença de representantes de agricultores familiares, ficando restrito a autoridades (prefeitos, vereadores secretários municipais, chefes da Emater, representantes de bancos). Que na maioria das vezes logo após a abertura eles se retiram. A segunda questão é que os convites para as oficinas a nível de município são realizados pela prefeitura municipal através da secretaria municipal da agricultura, o que de uma certa forma seleciona previamente aos participantes. Além do mais, não há uma preparação prévia dos participantes que frequentemente fica sabendo da pauta e do assunto a ser tratado na hora da reunião/oficina. A pesquisa realizada juntos aos “sujeitos” da política revelou um total desconhecimento da política em todos os sentidos (objetivo, conteúdo, metodologia)

Essas observações são confirmadas pelo Sr. Santos Zanquim¹⁴, 57 anos, agricultor familiar residente no município de Iretama e membro da diretoria da cooperativa

¹³ Extensionista do Instituto EMATER de Pitanga e membro do Conselho Gestor do Território – entrevista realizada dia 27 de maio de 2011.

¹⁴ Entrevista realizada dia em 13/04/2011 no município de Iretama.

de agricultores familiares de Iretama, ele sintetiza a opinião de muitos dos agricultores entrevistados. Segundo ele,

(...) os agricultores pouco sabem dessa política, parece que não há interesse dos órgãos públicos em divulgar, se discutem com poucas pessoas, não há estímulo [...], porém quando certas pessoas querem participar, elas não são convidadas, porque as mesmas incomodam o sistema político que quer se manter confortável..., em geral aqui não se discute muito, não busca alternativa para os problemas a discussão se dá apenas com poucas pessoas. (ZANQUIM, 2011).

Outro fator importante que deve ser levado em consideração na análise é o fato que, de acordo com Piscinatto (Relatório do MDA/2010), a proposição e execução dos projetos envolve obrigatoriamente instituições públicas – prefeituras, na maioria dos casos –, que são as proponentes. Se, de um lado, o repasse de recursos é facilitado pelo fato das prefeituras serem as proponentes, por outro, muitas vezes, acaba se tornando uma dificuldade no processo de Gestão Social das Políticas Públicas, pois, em muitos projetos, a partir do momento que este é contratado pela prefeitura, o Conselho Gestor acaba “por perder” o controle sobre as ações. No Paraná Centro, assim como, nos demais territórios, as prefeituras municipais assumem o encaminhamento dos projetos, bem como as demais responsabilidades institucionais, tais como realização das licitações, prestações de conta, guarda dos equipamentos, veículos e maquinários, contrapartida, etc. Se por um lado, esta prática obriga as prefeituras a se envolverem de forma mais efetiva, em ações e projetos, para além de seus limites municipais, numa perspectiva mais ampla de desenvolvimento, e, também lhes exige uma relação política com organizações da sociedade civil, baseada no pressuposto de possibilitar maior transparência e controle social, por outro lado, este fato tem sido um obstáculo para algumas organizações da sociedade civil para encaminhar seus projetos, pois alguns prefeitos acabam vetando e impedindo o encaminhamento dos mesmos, mesmo depois de aprovado pelo MDA. A prefeitura não encaminha os projetos para licitação, afastando organizações que do início da construção do território faziam parte do conselho gestor, como é o caso o IAF – Instituto Agro florestal Hakvoort do município de Turvo.

Uma questão que foi “unânime” entre os entrevistados ligados ao Território inclusive da presidente do Fórum Territorial Paraná Centro a prefeita Heloísa Ivaszek Jensen¹⁵ é o desconhecimento dos valores repassado ao território e das obras realizadas, diagnosticando uma total falta de “transparência” da Política de Desenvolvimento Territorial desenvolvido no Paraná Centro.

¹⁵ Entrevista realizada dia 24/05/2011 no município de Candido de Abreu.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Outra constatação é que o modelo de participação proposta, não propicia aos sujeitos da política, por diversos motivos apresentados acima, uma participação na perspectiva da “divisão de poder”. A participação dos atores que ocorre no Território Rural Paraná Centro se enquadra nos modelos defendidos pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, de acordo com Frey (2004), que é de criar condições de governabilidade e na garantia do funcionamento do livre jogo das forças do mercado, servindo apenas para “legitimar” um processo de engajamento das populações a um padrão de socialização e comportamento que o sistema capitalista exige para funcionar.

Os dados e análise apresentadas nos remetem a um indício inicial de resultado da pesquisa em andamento, porém há necessidade de aprofundamento no sentido de levantar e analisar os “reais” resultados da Política de Desenvolvimento Territorial Rural no Paraná Centro, junto aos sujeitos desta política. Como também de uma análise detalhada do papel e atuação das instituições públicas e civis, e como a cultura política regional interfere neste processo de desenvolvimento proposto pelo Governo Federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner de. **Conceito de terras tradicionalmente ocupadas** (Palestra – Seminário Sobre Questões Indígenas), 2005. Disponível em: <<https://www.redeagu.agu.gov.br> >. Acesso em jul 2010.

CARVALHO, Horácio Martins de. **A participação e a organização consensuadas como uma das dimensões da cidadania**. Curitiba: Projeto Áridas, 1994.

EMBRAPA. **Territórios da cidadania**: Proposta do ministério de desenvolvimento agrário para redução da desigualdade social do meio rural brasileiro – Fórum 2006 . Disponível no site: < http://www.cpact.embrapa.br/fórum/_11_06_07.pdf.> acesso fevereiro 2006.

FAEP. **Módulo rural para definir o enquadramento sindical**. Curitiba: Federação da Agricultura do Estado do Paraná - FAEP. 2010

FREY, Klaus, Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, outubro 2004, n.5, p.117-136.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.21, jun. 2000, p. 211-259.

IBGE. Censo 2010. Disponível no site<<http://www.ibge.gov.br/home/estatística/popul>> acesso em maio 2011.

IBGE. Censo Agropecuário 2006. Disponível no site < <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisa/ca/default.asp>> acesso em janeiro 2011.

INCRA/FAO. **Novo retrato da agricultura familiar**: O Brasil redescoberto. Brasília: 2000. Disponível em< www.mda.gov.br/incra/sade>. Acesso em 12/07/2004.

IPARDES. **Diagnóstico socioeconômico do Território Paraná Centro**. Curitiba: IPARDES, 2007.

MDA. **Programa Territórios Rurais**. Ministério do Desenvolvimento Agrário/ Brasília: Secretario de desenvolvimento territorial.<http://www.mda.gov.br/portal/sdt/programas//territoriosrurais>. Acesso em fevereiro 2011.

MDA/SDT. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário- MDA/ Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. Março 2005.

PINTO, João Bosco. Participação: rito ou prática de classe? **Caderno de Planejamento Participativo 3**. Ijuí RS: UNIUI, 1986.

PISCINATTO, Abner Geraldo. **Diagnóstico da Implementação dos projetos apoiados pelo Programa Desenvolvimento Sustentável de territórios Rurais entre 2003 e 2009 nos territórios 1 e 2 Centro Sul e Paraná Centro**. Curitiba: IICA/MDA, 2010.

PONTES, Rose Mary. **A Proposta Participativa da extensão rural do Paraná de 1980 a 1986**. São Carlos UFSC, 1990 Dissertação (mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos – SP 1990.

PORTAL DA CIDADANIA. **Territórios da Cidadania**. Disponível em <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>> . acesso em julho 2010.

SILVA, Márcia da . **Análise Política do território: poder e desenvolvimento no Centro- Sul do Paraná**. Guarapuava: UNICENTRO, 2007.

VEIGA, José Eli da. **Cidades Imaginárias: O Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas, SP: Autores associados, 2002.

VALVERDE, Abelardo Humberto. Uma experiência de planejamento participativo na América Latina - Perú In: **Caderno de Planejamento Participativo 3**. Ijuí Rs.: UNIUI, 1986

WANDERLEY, Maria Nazareth Baudel. **Olhares sobre o “rural” brasileiro**. Raízes, Campina Grande, vol.23, n01 e 02, p 82-98, jan/dez.2004.