



A política de desenvolvimento territorial rural: o Estado sem o “Estado” no território da cidadania Paraná Centro, Paraná – Brasil.

La política de desarrollo territorial rural: el Estado sin o “Estado” en el territorio de la ciudadanía Paraná Centro, Paraná - Brasil.

Jorge Luis Fávaro¹

Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná

Jorge Ramón Montenegro-Gómez²

Universidade Federal do Paraná

RESUMO: O artigo tem como questão principal apresentar e discutir os processos resultantes da implementação da política de Desenvolvimento Territorial Rural (DTR) no Brasil nos últimos dez anos, com base na análise dos seus impactos no Território da Cidadania Paraná Centro, localizado na região central do Estado do Paraná. O objetivo deste estudo é analisar a implementação do DTR, bem como identificar os mecanismos de intervenção e atuação participativa da população local. Foi constatado que o DTR, dentro de uma das perspectivas da análise política da política, se caracteriza como uma política do tipo distributiva. Nenhum investimento foi destinado para atenuar os grandes problemas do Território e também não se trabalhou e nem se refletiu a respeito da raiz dos problemas que impedem o desenvolvimento do Território. A pesquisa revelou que a participação dos atores no processo de desenvolvimento territorial é uma participação outorgada ou constringida, significando que foram impostas barreiras para que os sujeitos da política não ultrapassassem os limites determinados pela classe dominante. Infere-se como resultado que o DTR, de certa forma, é o Estado sem o “Estado” contribuindo com a expansão do capitalismo através de seus mecanismos de reprodução.

Palavras chave: desenvolvimento territorial, território, políticas públicas.

RESUMEN: Tema principal del artículo de presentar y discutir los casos derivados de la aplicación de la Política de Desarrollo Territorial Rural (DTR) en Brasil durante la década pasada, con base en el análisis de su impacto en el territorio Paraná Centro de Ciudadanía, que se encuentra en la región central del Estado Paraná. El objetivo de este estudio es analizar la aplicación de la DTR e identificar mecanismos de intervención y el papel participativo de la población local. Se encontró que el DTR, dentro de una perspectiva del análisis político de la política, se caracteriza por ser una política de tipo distributiva. Ninguna inversión estaba destinada a paliar los principales problemas del Territorio y tampoco funcionó y no se reflejarán en la raíz de los problemas que dificultan el desarrollo del territorio. La encuesta reveló que la participación de los actores en el proceso de desarrollo territorial se concede o avergonzado de participación, lo que significa que las barreras se impusieron sobre los temas de la política no excedió los límites establecidos por la clase dominante. Se infiere como DTR resultado, en cierto modo, es el estado sin el "estado" que contribuye a la expansión del capitalismo a través de sus mecanismos de reproducción.

¹ Prof. Dr. da Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná (UNICENTRO); jorgelfavaro@uol.com.br.

² Prof. Dr. Universidade Federal do Paraná (UFPR); jorgemon00@hotmail.com.

Palabras clave: Desarrollo regional, territorio, las políticas públicas.

Introdução

A Política de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil completou, em 2013, uma década. Quando foi implantada pelo MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário esta política trouxe para a sociedade uma grande expectativa, em especial, para as organizações de agricultores familiares, para os assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais, movimentos sociais, pesquisadores, extensionistas rurais e outros segmentos ligados ao setor rural e especialmente às unidades camponesas/ familiares. O enfoque e as premissas da Política de Desenvolvimento Territorial Rural que estavam sendo implementados incorporavam propostas que durante muito tempo estiveram na agenda destas categorias sociais, tais como: desenvolvimento com equidade, desenvolvimento humano, desenvolvimento sustentável, participação social, eliminação da pobreza, apoio à reforma agrária, entre outros. Outro ponto que era a novidade nestes processos de desenvolvimento rural foi a introdução da dimensão territorial como espaço de materialização de políticas públicas.

Este artigo tem como objetivo apresentar e analisar os processos resultantes da implementação da política de Desenvolvimento Territorial Rural (DTR) no Brasil nos últimos dez anos, com base na análise dos seus impactos no Território da Cidadania Paraná Centro, localizado na região central do Estado do Paraná. Como proposta teórico-metodológica de análise da Política de Desenvolvimento Territorial do Paraná Centro, utilizaremos as concepções sugeridas por Romano (2009), que enfoca o estudo político das políticas públicas, e por Frey (2000), que instrumentaliza a análise dentro da perspectiva da *policy analysis*. A pesquisa tem um recorte temporal no período de 2003 a 2013 e pauta-se em método qualitativo, sendo que os dados foram coletados a partir da combinação das técnicas de entrevista oral semiestruturada, observação direta sistemática e análise documental.

O texto está dividido em três partes: na primeira parte é feito um rápido apanhado da implementação da política de desenvolvimento Territorial no Brasil; na segunda é apresentado uma visão panorâmica do Território da Cidadania Paraná Centro onde o estudo foi realizado e na terceira e última parte apresentamos os resultados da materialização da política no Território enfocando os principais pontos críticos.

1. A Política de Desenvolvimento Territorial no Brasil

No Brasil a estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais vem sendo implementada pelo Governo Federal desde 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. A orientação estratégica do Governo Federal para esse período (2004-2007) direciona esforços para a redução da pobreza, o combate à exclusão social e a diminuição das desigualdades sociais e regionais. Nesses marcos, cabe ao 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: 2).

O objetivo geral da proposta de Desenvolvimento Territorial Rural – DTR 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”. A proposta contempla a promoção e apoio: a) a gestão, a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais dos territórios rurais, especialmente daqueles que atuam na representação dos agricultores familiares, dos assentados da reforma agrária e de populações rurais tradicionais; b) o planejamento e a gestão social dos territórios, tendo por referência os critérios do desenvolvimento sustentável, a autonomia e a participação social; c) iniciativas territoriais que contribuam para a dinamização e diversificação das economias territoriais tendo por referências a valorização dos recursos locais, a competitividade territorial, o crescimento e a distribuição da renda com o incremento de empregos; d) a implementação e a integração de políticas públicas visando à redução das desigualdades sociais e regionais e à geração de riquezas com equidade social. (MDA/ SDT, 2005)”. 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 da política 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. Os critérios para seleção e definição dos Territórios de acordo com MDA/SDT (2010) tiveram a ponderação de diversos parâmetros, conforme descrição que se segue: conjunto de municípios com até 50 mil habitantes, densidade populacional menor que 80 habitantes/km², organizados em territórios rurais de identidade (iniciativa dos municípios em participar), municípios com baixo IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, concentração de agricultura familiar e de assentamentos da reforma agrária; concentração de populações quilombolas e indígenas. De acordo com o MDA/SDT (2011), o programa teve início em 2003, com 65 territórios, em 2006 já abrangia 118 territórios e, em 2011, atuava em 164 territórios, distribuído em todos os Estados do Brasil.

2. Breve Panorama do Território da Cidadania Paraná Centro

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, 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.

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.

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. 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.

De acordo com o Censo Agropecuário de 2006 realizado pelo IBGE, divulgado em 2010 (Quadro 1) verifica-se que 65,11% dos estabelecimentos rurais apresentam área até 20 ha, que correspondente 12,06 % da área total, enquanto 4,15% dos estabelecimento com área acima de 200 ha ocupam 52,83% da área total ou seja menos de 5% dos estabelecimentos ocupam mais da metade da área total do território. Este quadro de concentração fundiária fica mais visível ainda quando observamos os estabelecimentos acima de 500 ha, (1,32% dos estabelecimentos) ocupam 31,44% da área total. Outra ênfase é a presença de 28,38% de estabelecimento com até 5 ha ocupando uma área de 1,55% da área total, ou seja, quase um terço dos estabelecimentos detém um pouco mais de 1,5% da área do território.

	Até 5 ha		Até 20 ha		Até 200 ha		Mais de 200 ha		Mais de 500 ha		Mais de 1000 ha	
	Est. (%)	Área (%)	Est. (%)	Área (%)	Est. (%)	Área (%)	Est*. (%)	Área (%)	Est. (%)	Área (%)	Est. (%)	Área (%)
Total do Território	28,38	1,55	65,11	12,06	92,47	47,17	4,15	52,83	1,32	31,44	0,32	16,76

Quadro 1 – Estrutura fundiária do Território Paraná Centro: percentagem em relação ao número de estabelecimentos rural e percentagem das áreas em relação ao total. Fonte: IBGE – Censo Agropecuário 2006

O Território Paraná Centro apresenta, conforme IBGE (2006), um total de 28.562 estabelecimentos rurais, sendo: 81,1%, ou seja, 23.167 estabelecimentos familiares³ com uma área total de 341.884 ha (28,6%). Já agricultura não familiar possui 5.395 estabelecimentos (18,4%) com uma área de 861.065 ha (71,4%).

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 com 1.952 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 (Almeida, 2005). Implicando em uma tradicionalidade que não é de um território arcaico ou milenar, mas um espaço de direito que se constitui social e politicamente a partir de um movimento de organização e identidade coletiva. O 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 pobres⁴ no

³ 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.

⁴ Neste estudo, esse limiar está relacionado à renda *per capita* até meio salário mínimo.

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%.

3. Pontos críticos que marcam a materialização da Política de Desenvolvimento Territorial no Território da Cidadania Paraná Centro

Nesta secção faremos uma análise política dos resultados do DTR desenvolvido no Território da Cidadania Paraná Centro no período 2003/2013, pautados nas concepções propostas por Frey (2000) da *policy analysis*, evidenciando as dimensões institucionais, político-processuais e conteúdos que envolvem a política do DTR, destacando: 1) tipo de enquadramento da política nos processos de consenso e conflito; 2) território como unidade de planejamento; 3) participação dos atores; e 4) combate a pobreza.

3.1 Política constitutiva do tipo distributiva de caráter consensual, com baixo grau de conflito

Com os resultados obtidos e com base em Frey (2000), pode-se considerar que a Política de Desenvolvimento Territorial no Território da Cidadania Paraná Centro é uma política constitutiva ou estruturadora, por determinar as regras do jogo e, com isso, a estrutura dos processos de consenso e conflitos políticos que a norteiam. Ela cria as condições gerais sob as quais o processo é negociado e a partir dela podem ser geradas políticas de caráter conflituoso (regulatórias, redistributivas) ou de caráter consensual, isto é, com baixo grau de conflitos entre os atores envolvidos (política distributiva).

As regras criadas para a Política de Desenvolvimento Territorial se enquadram nas características de uma política distributiva. Essas características se tornaram evidentes ao analisar as discussões e a consequente aplicação de recursos no Território da Cidadania Paraná Centro, visto que todos os recursos foram voltados para atividades que provocam pouco conflito, seja econômico, político ou ideológico, os conflitos gerados pela ação da política foram amenizados ou atenuados por consenso e indiferenças amigáveis não se tornando em confrontos pelos grupos envolvidos. As características dos investimentos priorizados e implementados no Território, são pontuais e não põem em confronto direto os beneficiários com os que não vão usufruir dos determinados investimentos.

Verificou-se que nenhum investimento foi destinado para atenuar os grandes problemas do Território, e também não se trabalhou e nem se refletiu a respeito da raiz dos problemas que impedem o desenvolvimento do Território, conforme foi levantado pelos atores da sociedade civil, esboçados em questões como a concentração de terras, concentração de poder e riquezas, conflitos ambientais e outros, cuja resolução implicaria em outro tipo de política, que seria as redistributivas ou as regulatórias. Questões estas observadas no Território Paraná Centro vêm de encontro com as percepções de Montenegro Gómez (2007), de que esta é uma das características principais da Política de Desenvolvimento Territorial desenvolvidas no Brasil e em toda América Latina, que ao seu ver não incorporam os conflitos e nem enfrentam os problemas essenciais para melhorar as condições de vida das populações.

3.2 Uma política setorial rural voltada para o setor agrícola com escala de abrangência local voltada as unidades familiares modernizadas/convencionais já inseridas ao mercado

A Política de Desenvolvimento Territorial está atravessada por uma série de contradições, pois embora seja denominada como “territorial”, seu foco é inteiramente setorial. Este fato é totalmente comprovado no Território da Cidadania Paraná Centro. A começar pela sua formação, que foi motivada e articulada pelos extensionistas do Instituto EMATER que até hoje ocupa um importante papel no direcionamento dos trabalhos. Outro fato que visibiliza essa afirmação é a composição do Conselho gestor do Território, pois 43,7% dos componentes são representantes do setor agropecuário. Este também é o setor que mais participa das reuniões, seja através de representantes das entidades públicas, seja por representantes das entidades civis. Um ponto que realça esta visão é o fato de que os convites para as atividades partem sempre do articulador com destino aos secretários municipais da agricultura, sendo estes que articulam municipalmente a participação nas ações do Território. O que reafirma esta percepção foi a elaboração do PTDR’s, que desde o início, teve em sua base constitutiva os representantes do setor agropecuário (quatro componentes dos sete) como principais articuladores. Este fato é evidenciado, por exemplo, pelo GT- PTDR’s, grupo de trabalho que desenhou inicialmente a fórmula de implementação do processo. Outros articuladores foram os secretários municipais da agricultura.

Na avaliação feita pelos atores participantes da política no Território de outras áreas (saúde, educação, ação social), o principal ponto negativo da política foi o direcionamento para o setor agrícola produtivo, excluindo-os das discussões e também dos investimentos, o que de certa forma contribuiu para o afastamento no envolvimento e discussão da política DTR.

A evidência mais marcante é o resultado dos investimentos. Com base nos dados apresentados e na verificação em campo, percebeu-se que todos os investimentos priorizados e aprovados para o Território foram para o setor rural, com predominância para a perspectiva agrícola de produção. Nenhuma das linhas de investimento executadas no Território teve ações que buscassem integrar a cidade e o campo (urbano e rural) ou que efetivamente compreendesse o desenvolvimento territorial. Pelo contrário, todas as ações tem um caráter setorial voltado ao setor rural, privilegiando quase que exclusivamente os agricultores familiares modernizados que já estão inseridos ao mercado. Com base nos resultados da pesquisa, observou-se também que 80% dos investimentos têm uma escala de ação de caráter municipal (local), ficando restritos ao público do município, apesar de que, como já visto anteriormente, todos os projetos possuem abrangência que inclui no mínimo dois municípios. Verifica-se que alguns projetos foram constituídos através de consórcios intermunicipais, mas na prática se aplicam somente aos municípios. Uma das linhas de ações tem caráter regional, como é o caso das Casas Familiares Rurais, situadas em cinco municípios. Não houve constatação de nenhum investimento com abrangência territorial.

3.3 Participação constrangida ou outorgada em busca do consenso e do controle social

A participação dos atores no processo de desenvolvimento territorial pode ser considerada, de acordo com Pontes (1990) e Carvalho (1994), como uma participação outorgada ou constrangida. Isto significa que foram impostas barreiras para que os sujeitos da política não ultrapassassem os limites determinados pela classe dominante (sob o comando do Estado), principalmente em ações que contemplassem os conflitos que impedem o desenvolvimento do Território. A política não criou e não propiciou aos participantes um conjunto adequado de instrumentos, arranjos institucionais e canais de participação que

permitissem ampliar sua atuação para além da máquina governamental ou dos atores politicamente mais engajados.

Também verificou-se que não foram criadas condições intencionais (FREY, 2004) com os diferentes atores ou grupo de atores que eram prioritários (indígenas, faxinalenses, assentados da reforma agrária, quilombolas, camponeses tradicionais e populações empobrecidas urbanas e rurais). Desta maneira, não foram feitos esforços no sentido de viabilizar condições de participação, nem de propiciar a discussão nas bases ou na criação de espaços diferenciados para esses públicos no conselho gestor e oficinas, muito menos verbas para o transporte e alimentação para aqueles que vivem mais distantes ou que são desprovidos de recursos. Também houve complicações em função do tamanho e da heterogenidade do Território, o que não propiciou uma identidade e nem coesão social entre os atores.

Um aspecto importante a ressaltar é que o formato das reuniões dos conselhos e das oficinas não propiciou uma participação efetiva dos atores, pois, segundo Silveira (1987, p.35) “as pessoas podem estar nas reuniões, mas estas só serão participativas se ocorrer um processo de reflexão analítica e mental por parte dos presentes, desenvolvendo uma atitude combativa, de luta, de organização e objetivando as modificações das coisas”. Os eventos (reuniões e oficinas), de uma forma geral, eram espaços informativos, onde não se realizavam reflexões sobre os assuntos; mesmo os diagnósticos dos Territórios, quando apresentados, eram bastante panorâmicos, superficiais, sem propor análise sobre os porquês de determinadas situações. Os projetos, quando discutidos, partiam das disponibilidades e da quantidade dos recursos, e não da realidade e dos problemas que poderiam ser resolvidos com o auxílio dos recursos.

Essa prática de se pensar os recursos para depois pensar na viabilização/gestão dos projetos, levou à constituição de organizações de agricultores sem uma real discussão com os atores que iriam desenvolver as ações, ressaltando que grande parte dos projetos foi pensada pelos órgãos oficiais de assistência técnica e não pelos atores beneficiados. Essas ações tiveram como consequência um grande número de investimentos parados e/ou desativados e muitos, por problemas de gestão, foram parar no âmbito da iniciativa privada.

O processo como um todo não passou do conceito de participação comunitária tradicional, entendida como a mobilização da população para a obtenção de certos recursos ou para consultas sobre decisões, ou ainda, para a representação junto a algum órgão ou algum grupo de trabalho. O que se obteve foi a manutenção dos papéis sociais já existentes sem provocar conflitos econômicos, políticos ou ideológicos entre as classes.

Podemos considerar que o modelo de participação proposto não propiciou aos sujeitos da política uma efetiva 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 pelo Fundo Monetário Internacional, que segundo Frey (2004), servem para criar condições de governabilidade e para garantir o funcionamento do livre jogo das forças do mercado, servindo somente para legitimar um processo de engajamento das populações a um padrão de socialização e comportamento que o sistema capitalista exige para funcionar.

3.4 A pobreza do Território que tem como culpados os camponeses tradicionais que não se inserem ao mercado

O Paraná Centro, com base no IPARDES (2007), possui 35.874 famílias pobres, o que representa 36,8% do total das famílias do Território, superando a média do Estado, que é

de 20,9%. Sendo que 18.852 (52,5%) dessas famílias pobres residem no meio rural. Essa situação, em princípio, seria resolvido através de uma série de estratégias propostas pelo MDA (2007, p.28):

A proposta de desenvolvimento territorial do Programa “Territórios da Cidadania” tem como objetivo geral **a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as desigualdades 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** (grifo nosso).

No Território da Cidadania Paraná Centro, não pudemos observar, durante os oito anos de Programa de Desenvolvimento Territorial Rural, e nem nos quatro anos do Programa Território da Cidadania, nenhuma ação direta da política no sentido da superação da pobreza e das desigualdades sociais, como também na inclusão produtiva das populações pobres e segmentos mais desiguais.

Tais observações podem ser constatadas pelas seguintes situações: 1) não houve nenhum espaço criado no fórum e também nas oficinas de qualificação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável-PTDRS para discussão/reflexão desse tema, assim como também não há nenhum eixo de metas exclusivo dedicado às ações do PTDRS 2006-2011 para tratar desses temas; 2) na composição do Conselho gestor, não existem cadeiras que contemplem os segmentos mais desiguais, com exceção das comunidades quilombolas, com participação ausente nas maiorias das reuniões; 3) não se criou nenhuma câmara temática voltada para esses aspectos; 4) com relação aos 53 (cinquenta e três) investimentos priorizados pelo PRONAT/PROINF, 51 (cinquenta e um), isto é 96%, tiveram direcionamento prioritário às unidades familiares modernizadas/convencionais, já inseridos no processo produtivo e também não houve nenhum investimento para os sujeitos prioritários mais empobrecidos do programa, tais como: indígenas, quilombolas, camponeses tradicionais e assentados da reforma agrária; 4) a chamada pública para seleção de entidades executoras de assistência técnica e extensão rural para acompanhamento de famílias em situação de extrema pobreza nos territórios da cidadania, executada pelo Instituto EMATER de acordo com Favaro(2014) teve como público os agricultores já inseridos no mercado através da cadeia produtiva do leite; 5) não houve nenhuma atividade atrelada aos outros programas de combate à pobreza, como o Bolsa Família, que atende aproximadamente 25% dos domicílios do Território.

Ao analisarmos a proposta e também os resultados, é latente a ausência de esforços dos gestores da política em resolver o problema da “pobreza”, pois isto implicaria em discutir e em tocar em questões conflituosas, que dão origem à pobreza oriunda da concentração de renda, de terras e de poder (PEREIRA, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o estudo, foi possível afirmar que a Política de Desenvolvimento Territorial não atingiu seus objetivos propostos, pois a implementação do DTR, feita pelo MDA, se deu como se o território fosse apenas um agrupamento de 18 municípios, sem levar em conta seu processo histórico de evolução econômica e socioambiental. Assim, pudemos perceber que os conflitos estruturais que marcam e permeiam a história do território estão presentes na

atualidade: a) exploração dos recursos naturais para satisfação do mercado externo; b) utopias e conflitos agrários negados e esquecidos; c) assimetria marcante do poder onde o latifúndio significa também a concentração do poder econômico e político marcado por relações de clientelismo e mandonismo.

A questão principal é que o Território, para a política do DTR, é encarado apenas como unidade de planejamento ou como um método para aplicar uma política pública. Sendo assim, caracteriza-se como um “território normativo” e não como um território real, que é caracterizado por Raffestin (1987; 1993) como um espaço modificado pelos atores que revela relações de poder, implicando em conflito entre as classes sociais, questão essa que é negada pelo DTR. A política realmente implementada do DTR fortalece a hegemonia política e econômica já existente, ou pelo menos evita conflonta-la ou desmonta-la, contrariando os preceitos de uma política emancipatória, que segundo o MDA/SDT(2005) seria uma política que promoveria a emancipação dos indivíduos levando ao empoderamento, ou seja, ao fortalecimento de atores tradicionalmente discriminados, oprimidos ou excluídos na sociedade, de tal forma que os mesmos conquistariam o “poder” configurado na voz e na vez.

Em relação a uma avaliação política da Política de Desenvolvimento Territorial, ancorados metodologicamente em Romano (2009) e Frey (2000; 2004) levantamos sete pontos de análise investigativa que julgamos serem de fundamental importância para o entendimento da política pública abordada nessa pesquisa: 1) o DTR, dentro de uma perspectiva de análise política da política pública, se caracteriza como uma política do tipo distributiva. Isso se dá porque as regras criadas para a política e, conseqüentemente, sua aplicação (ações e recursos) são voltados para atividades que não se propõem fazer mudanças sociais mais intensas, nem portanto provocar grandes conflitos, sejam econômicos, políticos ou ideológicos. No entanto, por ação ou omissão a política de DTR ao ignorar os principais conflitos existentes no território, tais como a concentração fundiária, econômica e política contribui significativamente para a potencialização destes; 2) a participação dos atores no processo de desenvolvimento territorial é uma participação outorgada ou constrangida, significando que foram impostas barreiras para que os sujeitos da política não ultrapassassem os limites determinados pelo Estado, e que favorecem claramente as classes dominantes principalmente em ações que contemplassem os conflitos que impedem o desenvolvimento do Território. A política não criou e não propiciou aos participantes um conjunto adequado de instrumentos, arranjos institucionais e canais de participação que pudessem ampliar sua atuação para além da máquina governamental; 3) que a ênfase na participação da sociedade civil tem também como intencionalidade o controle social da sociedade organizada, pois como aponta Harvey (2008), o período em que o Estado neoliberal se tornou hegemônico também tem sido o período em que o conceito de sociedade civil, entendido a partir de ONGs, OTSs, sindicatos, movimentos sociais, etc., se tornou central na participação e na execução de políticas públicas (materializadas muitas vezes em conselhos ou fóruns, por exemplo). Tal composição tem um caráter desmobilizador e cooptativo dessas entidades, que habitualmente se colocavam em oposição ao poder do Estado (sobretudo os movimentos sociais), servindo mais para legitimar as ações do Estado do que realmente para ter uma ação em prol da emancipação dos sujeitos; 4) que a participação dos atores proposta pelo DTR através de uma democracia participativa supostamente se alinha com as teorias pós-modernas, como destacam alguns autores. A inclusão de vozes e o diálogo proposto desde essa perspectiva pós-moderna em políticas públicas em uma realidade estruturalmente viciada, possibilita um resultado que não desafia objetivamente os mais importantes parâmetros estruturais da ordem social estabelecida (MÉSZÁROS, 2012). A consequência é que isto acaba colaborando com a manutenção do *status quo* territorial, contribuindo com o fortalecimento dos mecanismos de

hegemonia, do mandonismo e do clientelismo, e não com a sua ruptura; 5) que o DTR é realmente setorial e não territorial, visto que, nenhuma das linhas de investimento executadas no Território teve ações que integram a cidade e o campo (urbano e rural) ou que efetivamente compreendam o desenvolvimento territorial. Pelo contrário, todas as ações têm um caráter setorial ao setor rural e com foco na produção agrícola, privilegiando quase que exclusivamente as unidades familiar modernizadas/convencionais, que já estão inseridas no mercado. Também não se observaram incentivos localizados em outras comunidades prioritárias da política, tais como: indígenas, quilombolas, faxinalenses e assentados de reforma agrária; 6) que não houve ações e atividades direcionadas ao combate à pobreza, os resultados nos remetem a um tipo de política totalmente deslocada deste fim, bem como do crescimento econômico com equidade. Nem o foco nem a quantidade de recursos permitiram uma ação efetiva que enfrente a situação de pobreza em que se encontra uma parte importante da população rural no Território (pelo menos dentro do ponto de vista dos indicadores utilizados pelas instituições). A política pública de DTR, segundo observado no Território Paraná Centro através dos projetos aprovados, não contempla as questões estruturais e nem as raízes dos problemas; 7) que o DTR em nenhum momento dentro das suas premissas e ações, contrapõe ou questiona as políticas neoliberais implementadas anteriormente que fragilizaram e fragilizam as unidades produtivas camponesas familiares rurais como também suas instituições/organizações, contribuindo com o seu desmantelamento. Muito pelo contrário: as ações propostas pela política submetem os espaços rurais ao conjunto de decisões macroeconômicas condicionadas pelo capital espoliador por meio do Estado através principalmente das políticas de crédito rural.

Para finalizar, podemos inferir que o DTR, de certa forma, é o Estado sem o Estado, pois da mesma forma que o Estado parece estar muito presente no atendimento a vários municípios através da estratégia territorial, conta com uma estrutura mínima de apoio (financeiro e pessoal), para operacionalizar um programa de desenvolvimento, que tem por objetivo combater/aliviar a pobreza. Por outro lado, esse mesmo Estado está presente de forma intensa no Território, com uma grande quantidade de recursos e de logística em apoio ao agronegócio exportador. Assim se percebe que as omissões do Estado a respeito de sua tarefa de equilíbrio social, de redistribuição e de ordenamento social inclusivo, não são nem muito menos causais. O Estado na sua omissão para certos temas e sujeitos nega alguns princípios que o caracterizam, mostrando-se como um Estado sem Estado para alguns e para algumas dinâmicas. Porém muito presentes para apoiar outros sujeitos e dinâmicas ligadas a classe dominantes.

O Território para o DTR é apenas um espaço físico e normativo que não é incorporado no seu planejamento como um território real, servindo apenas para legitimar uma ação do Estado através do consenso do controle social que aprofunda a expropriação dos grupos subalternos e consolida uma agricultura sustentada na grande propriedade, com base em uma modernização conservadora contínua de forte impacto social e ambiental.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. W. B. de. Conceito de terras tradicionalmente ocupadas (Palestra – Seminário Sobre Questões Indígenas), 2005. Disponível em: <www.redeagu.agu.gov.br> Acessado em jul. de 2010.

CARVALHO, H. M. de C. A participação e a organização consensuadas como uma das dimensões da cidadania. Curitiba: Projeto Áridas, 1994.

FAVARO, J. L. Geografia da Política de Desenvolvimento Territorial Rural: Sujeitos, Institucionalidades, participação e conflitos no Território da Cidadania Paraná Centro. 2014. 380 f. Tese (Doutorado em Geografia) — Programa de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 2014.

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

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

HARVEY, D. O neoliberalismo: História e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

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

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

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

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.

MDA/SDT. Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais: PRONAT – Balanço de Gestão 2003-2010. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA/Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. 2010.

MDA/SDT/SGE. Sistema de gestão estratégica. Disponível <<http://sge.mda.gov.br/index.html.sdt>> Acessado em Nov. de 2011.

MÉSZÁROS, I. O poder da ideologia. São Paulo: Boitempo. 4 edição. 2012

MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. Anclagem Institucional do Desenvolvimento Territorial Rural na América Latina: Uma rede de Saberes, prática e poderes para o controle social. Raízes, Campina grande, vol.26, n 1 e 2, p 71-80, Jan/Dez, 2007.

PEREIRA, J. M. M. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. Topoi, Rio de Janeiro, v. 11, n. 21, p. 260-282, jul.-dez. 2010.

PONTES, R. M. A Proposta participativa da extensão rural do Paraná de 1980 a 1986. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de São Carlos, São Paulo: 1990.

PTDRS. Plano Territorial de desenvolvimento sustentável: Território da Cidadania Paraná Centro. Organização Sandra Köning. Pitanga: Fundação RURECO, 2011.

PTDRS. Plano Territorial de desenvolvimento sustentável: Território da Cidadania Paraná Centro. Pitanga:AMOCENTRO, Sistematização do processo de elaboração. 2006.

RAFFESTIN, C. Repères pour une theorie de la territorialité humaine. In: Cathier/Groupe Reseaux n 7, 1987. p 263- 279.

RAFFESTIN, C. Por uma geografia do poder. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

ROMANO, J. O. Política nas políticas: Um olhar sobre a agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009

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

SILVEIRA, V. E. O que entendemos por educação popular. Cadernos de Planejamento Participativo. Ijuí, n 7, 1987. 166 p.

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