

FATORES QUE AFETAM O DESENVOLVIMENTO LOCAL EM PEQUENOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ

Reni Antonio Denardi ¹
Elisabeth Maria Gerarda Johanna Henderikx ²
Dino Sandro Borges de Castilhos ³
Valter Bianchini ⁴

Emater-Paraná
Curitiba, outono 2000

¹ Engenheiro agrônomo, especialista em desenvolvimento econômico, mestre em planejamento e políticas de desenvolvimento rural pelo CPDA-UFRRJ, extensionista da Emater-Paraná

² Socióloga, mestre em sociologia rural pela UFRGS, extensionista da Emater-Paraná

³ Engenheiro agrônomo, especialista em cooperativismo, mestrando em desenvolvimento rural pela UFRGS

⁴ Engenheiro agrônomo, especialista em formulação e análise de políticas agrícolas, doutorando em meio ambiente e desenvolvimento pela UFPR, técnico do Deser

CONTEÚDO

	<u>PÁGINA</u>
INTRODUÇÃO	3
CONCEITOS E METODOLOGIA	4
1. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DO MUNICÍPIO E DO SEU ENTORNO (MICRORREGIÃO)	12
2. CONTEXTO SOCIOECONÔMICO DA AGRICULTURA FAMILIAR	18
3. QUADRO NATURAL	23
4. ORIGEM E COLONIZAÇÃO	25
5. DINÂMICA POPULACIONAL	28
6. VISÃO ESTRATÉGICA, INICIATIVAS E COMPROMISSOS DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL	30
7. ORGANIZAÇÃO E MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	34
8. GESTÃO SOCIAL, CONSELHOS E AGENTES DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	37
9. ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA RURAL DO MUNICÍPIO	41
PRINCIPAIS CONCLUSÕES	44
SÍNTESE DOS FATORES QUE AFETAM O DESENVOLVIMENTO LOCAL EM CADA UM DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49
ANEXOS (Gráficos)	50

INTRODUÇÃO

Fala-se muito em desenvolvimento rural, local e sustentável. Em planos ou programas, e em conselhos de desenvolvimento. É significativo o número de instituições públicas e privadas que, de uma ou outra forma, tratam do assunto. E há um crescente número de políticas públicas e programas governamentais (federais e estaduais) que se pretendem descentralizados, e que valorizam o espaço e as iniciativas locais (municipais). Pois é neste local – onde se dá o exercício da cidadania –, que se pode avançar efetivamente na gestão e controle social dos recursos públicos.

Essa tendência de valorização do local (município) ganhou amparo legal e viu-se reforçada com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, e com a aprovação de diversas leis complementares nos anos subsequentes. Em consequência, muitas políticas públicas, com destaque para as de saúde e educação, incorporam, hoje, em maior ou menor grau, os princípios da descentralização e gestão social. Da mesma forma, muitos programas governamentais financiados ou orientados por organismos internacionais (bancos ou agências de desenvolvimento) exigem ou recomendam o estabelecimento de instâncias locais de planejamento participativo.

Entre os programas governamentais de desenvolvimento rural que buscam valorizar o espaço local podem ser citados o *Pronaf* (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) e o *Paraná 12 Meses*, este último financiado pelo Banco Mundial.

Em função disso, os recursos de muitas políticas públicas e programas de governo só são liberados com a explícita aprovação de conselhos municipais. Abrem-se, assim, novas possibilidades de influência para velhas e novas formas de organização local (associações comunitárias, sindicatos e outras entidades de base social), uma vez que esses conselhos e fóruns locais constituem espaços privilegiados para a construção da cidadania. Ao mesmo tempo, mudam as responsabilidades e aumentam as exigências e o controle social sobre os governos locais.

Nesse quadro (contexto), **por que alguns municípios se desenvolvem e outros não?** Dito de outra forma, **por que algumas experiências de desenvolvimento local dão resultados concretos e outras beiram o fracasso? Quais os principais fatores que afetam o desenvolvimento dos municípios paranaenses? Que tipo de fatores ou condições potencializam (facilitam) o desenvolvimento e quais o restringem (dificultam)? Quais as virtudes e os defeitos do Pronaf e de outros programas governamentais de desenvolvimento rural?**

Organizar uma série de informações e sistematizar algumas observações empíricas para responder a essas e outras perguntas, a partir de uma amostragem de oito municípios paranaenses e tendo como referência indicadores de desenvolvimento humano e de condições de vida, constitui o objetivo principal deste trabalho de pesquisa. Assim, será possível fazer algumas recomendações aos gestores das políticas públicas e aos agentes de desenvolvimento local.

CONCEITOS E METODOLOGIA

O objetivo principal desta pesquisa é identificar quais são os principais fatores que afetam o desenvolvimento de pequenos municípios. Para atingir tal finalidade, foi investigada uma amostra de oito municípios paranaenses, sendo quatro considerados “mais desenvolvidos” e quatro “menos desenvolvidos”.

Para desvendar o significado do termo “desenvolvimento”, que é o conceito central deste trabalho, aproveita-se aqui um pequeno histórico feito por Veiga (1998).

O **conceito de desenvolvimento** possui uma longa história de construção, sendo ainda tema de debates e controvérsias. Entre o final da segunda grande guerra mundial e meados dos anos sessenta, não se fazia distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico. No entanto, as condições de vida de muitas populações não melhoravam, e até pioravam, mesmo quando os seus países haviam alcançado elevadas taxas de crescimento. Estes fatos provocaram uma grande insatisfação com essa visão do desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico.

Assim, a idéia de desenvolvimento foi paulatinamente incorporando uma série de aspectos sociais: emprego, necessidades básicas, saúde, educação, equidade etc. Mais recentemente, percebeu-se que as bases ambientais de qualquer progresso futuro poderiam estar sendo comprometidas por um crescimento econômico predatório de recursos naturais e altamente poluidor.

Antes mesmo que as organizações internacionais do sistema das Nações Unidas pudessem gerar um novo consenso sobre a própria idéia de desenvolvimento (juntando objetivos sociais à noção básica de crescimento), a consciência mundial sobre os danos ambientais já antecipava a sua insuficiência ao exigir uma qualificação por meio da expressão “desenvolvimento sustentável”, que busca um compromisso entre desenvolvimento e preservação ambiental. Assim, em 1987, a “Comissão Brutland” divulgou internacionalmente a noção de “desenvolvimento sustentável”, posteriormente consagrada na Conferência Rio-92.

Em 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) divulgou o primeiro de uma série de relatórios sobre “desenvolvimento humano”. Hoje, o sistema das Nações Unidas não somente define, como avalia o desenvolvimento em função do *alargamento das escolhas das pessoas*. Trata-se, como afirma Sen (2000), de ampliar as liberdades substantivas de diferentes tipos que as pessoas têm de escolher uma vida que se tem razão para valorizar. Dito de outra forma: o desenvolvimento humano pode ser definido como a expansão de capacidades humanas básicas (oportunidades reais) que os indivíduos têm de efetivar seus objetivos.

O enfoque nas “capacidades” (o que as pessoas podem *fazer?*) vai muito além da (mais passiva e limitada) satisfação das “necessidades” (o que pode *ser feito para* as pessoas?). O desenvolvimento está, portanto, nas pessoas e não nos objetos. As mercadorias não são mais do que meios para outros fins, e um montão de coisas nada é se não for empregado nas atividades e nos modos de existência dos seres humanos. (Crocker, 1993)

Essa *expansão das liberdades reais (substantivas) ou possibilidades de escolha dos indivíduos* só pode ocorrer se forem garantidas três premissas básicas do que se costuma chamar de qualidade de vida: viver uma vida longa e saudável, ser instruído e gozar de um nível de vida adequado.

Com essa definição qualquer país, região ou local pode ser avaliado segundo suas realizações médias em três dimensões básicas do desenvolvimento: longevidade, conhecimento e padrão de vida. Foi então construído um índice composto por três variáveis relativamente simples: esperança de vida, nível educacional e PIB real *per capita*. Surge, assim, uma medida ajustada com o melhor conceito de desenvolvimento: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Quando o IDH é medido no âmbito ou espaço municipal é chamado de IDH-M.

Os municípios analisados neste trabalho são todos relativamente pequenos e têm bases rurais. No entanto, como observam Campanhola e Graziano da Silva (2000), a dicotomia rural-urbano, que considerava o urbano como 'locus' das atividades não-agrícolas – indústria e serviços – e que atribuía ao rural as atividades agrícolas vem perdendo importância histórica. Veiga (1998) afirma que o desenvolvimento é um processo sistêmico, inexistindo uma clara separação entre desenvolvimento rural e desenvolvimento urbano, espaço rural e espaço urbano, economia rural e economia urbana, sociedade rural e sociedade urbana. Mas a falta de autonomia não impede que um projeto de "desenvolvimento rural" possa ser instrumento crucial da luta contra o "viés urbano" das políticas públicas. Um instrumento que impulse a sociedade a revalorizar a vida rural e mostrar o quanto as oportunidades de cidadania rural podem reduzir a degradação das cidades.

Por outro lado, faz-se, muitas vezes, no âmbito das agências de desenvolvimento, uma distinção entre desenvolvimento agrícola e rural, que podem ser delimitados da seguinte forma:

Desenvolvimento agrícola refere-se ao crescimento, modernização e dinamização da agricultura, enquanto setor produtivo, com uma melhor rentabilidade dos fatores empregados, aumento da produção e produtividade, resultando numa agricultura mais produtiva e diversificada, com custos marginais decrescentes.

O *desenvolvimento rural* envolve o crescimento da produção, da renda e dos vetores de sua distribuição, via ocupações produtivas, impostos e investimentos produtivos, que realimentam o processo. Implica em uma melhoria generalizada das condições de vida e trabalho da população que habita o meio rural, com acesso aos bens e serviços sociais que devem ser garantidos aos cidadãos. Abrange ainda a formação e desenvolvimento da infra-estrutura econômica e social, pública e privada, de tal forma que os indicadores sociais de qualidade de vida sofrem contínuas elevações. (Contag, 1997)

Quanto à crise do atual padrão de desenvolvimento, ela diz respeito ao conjunto de idéias que hegemonizaram e determinaram as ações governamentais ao longo das últimas décadas. Políticas que estimularam um desenvolvimento com pressupostos baseados na centralização urbana e industrial, atribuindo um papel marginal aos pequenos municípios sustentados basicamente pela agricultura, que também assumiu papel secundário.

Por outro lado, o processo de construção de um “novo” projeto de desenvolvimento somente poderá ocorrer mediante uma combinação de mudanças das políticas governamentais (de âmbitos federal, estadual e municipal) e iniciativas da sociedade (mais de âmbito municipal e intermunicipal). Na verdade, o desenvolvimento rural é um fenômeno intrinsecamente microrregional ou local. E as regiões ou os locais que melhor conseguem se desenvolver são os que apresentam maior capacidade de organizar os fatores endógenos, direcionando-os para o fortalecimento da organização social, para o aumento da autonomia local na tomada de decisões, para o aumento da capacidade de reter e reinvestir capitais, para o aumento da inclusão social e para o aumento da capacidade de regenerar e conservar o meio ambiente. (Veiga, 1997)

Nesse sentido, alguns avanços foram observados nos últimos dez anos. A Constituição Federal de 1988 representou um importante marco para o início de políticas públicas descentralizadas que valorizam a importância das localidades na construção de processos de desenvolvimento mais autônomos.

Em relação às possibilidades de construção de processos de desenvolvimento que valorizam o grande capital humano e produtivo que é a agricultura familiar, a criação do *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)*, em especial da linha *Infra-estrutura e Serviços aos Municípios*, em 1996, representou uma importante iniciativa do governo federal. O programa visa fortalecer a organização dos municípios para a elaboração, execução e avaliação de programas de desenvolvimento rural, estabelecendo parcerias entre o poder público e a sociedade, através da composição de conselhos municipais de desenvolvimento rural. Reforçando esta tendência, no final de 1999, foi lançada uma série de medidas e reestruturações, buscando integrar as ações públicas federais de apoio à agricultura familiar e assentamentos rurais. A atual ênfase recai na necessidade de descentralização e fortalecimento de processos de desenvolvimento local.

Aos poucos, tanto por parte das organizações sociais como pelas políticas públicas mais recentes, vêm crescendo a importância dada ao desenvolvimento local ou sócio-espacial. A descentralização e o fortalecimento das representações locais oferecem também uma nova perspectiva para o desenvolvimento rural. Elas permitem um enfoque que considera as dimensões espaciais do desenvolvimento e o desenho de soluções mais adequadas à realidade do território. Neste processo, as entidades do governo local podem ser a força motora dos esforços de desenvolvimento.

Para Campanhola e Graziano da Silva (2000:64), “o espaço deve ser visto como a arena onde os diversos grupos sociais se manifestam, permitindo a construção de novas relações sociais que assumam como premissa que os interesses comuns sejam respeitados, discutidos e compatibilizados. O limite físico do espaço pode ser estabelecido com base naquele em que os atores de uma comunidade conseguem se organizar e participar em defesa de objetivos e interesses comuns.”

Para as finalidades específicas desta pesquisa, toma-se o município como o “espaço local”, aqui compreendido em toda a sua globalidade – a sociedade e suas organizações representativas, o poder público (prefeituras e legislativo), as suas dinâmicas internas e externas (relações sociais, tipo de colonização, entorno socioeconômico etc.). É nesse espaço local que podem ser promovidos os fatores

endógenos que permitem avançar no “alargamento das escolhas das pessoas”. Que, enfim, ajudam a melhorar a qualidade de vida e avançar na construção do desenvolvimento humano desta localidade.

O desenvolvimento local deve ser acima de tudo um processo de reconstrução social, que se processe “de baixo para cima”, com a participação efetiva dos atores sociais (...), um processo microssocial de construção coletiva. Campanhola e Graziano da Silva (2000:65)

À dimensão territorial do desenvolvimento, Abramovay (2000) agrega o conceito de “capital social”, bastante útil para esta pesquisa. O capital social pode ser definido como o “conjunto de recursos (boa parte dos quais simbólicos) de cuja apropriação depende em grande parte o destino de uma certa comunidade”. A acumulação de capital social depende do estabelecimento de relações de confiança e reciprocidade entre as instituições, constituindo um processo de aquisição de poder (*empowerment* na terminologia do Banco Mundial (BIRD, 2000).

Nesse sentido, Casarotto e Pires (1998) vêem a necessidade de uma rede relacional que permita e estimule a cooperação entre os atores locais/regionais e que garanta a representatividade e o envolvimento nas ações comuns. “A cultura social representa o principal nó estruturante de todo o processo de desenvolvimento.” Para eles, “o desenvolvimento cultural é um pressuposto, não uma consequência do desenvolvimento” (p.87)

O conceito de “capital social” funda-se em grande parte naquilo que Putnam (1996) chama de “comunidade cívica”, na sua análise explicativa sobre as diferenças entre a Itália mais desenvolvida – onde vicejam os sistemas horizontais de participação cívica – e o sul do país, menos desenvolvido, onde prevalecem os vínculos verticais do clientelismo. A progressiva acumulação de capital social (confiança, normas e cadeias de relações sociais) é uma das principais responsáveis pelos círculos virtuosos da Itália cívica. Em contraste, o clientelismo é fruto de uma sociedade desorganizada e tende a manter a fragmentação e a desorganização sociais. Assim, “a diferença fundamental não é entre a existência e a inexistência de vínculos sociais, mas entre os vínculos horizontais de solidariedade mútua e os vínculos verticais de dependência e exploração. (Putnam, 1996:154)

Em poucas palavras, a comunidade cívica é constituída pelos padrões de participação cívica e solidariedade social.

Os estoques de capital social, como confiança, normas e sistemas de participação, tendem a ser cumulativos e a reforçar-se mutuamente. Os círculos virtuosos redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem estar coletivo. Eis as características que definem a comunidade cívica. (Putnam, 1996:186)

Um bom entendimento sobre as possibilidades da descentralização e do positivo significado da interação entre governo e sociedade civil na melhoria dos serviços públicos e promoção do desenvolvimento rural em circunstâncias especialmente adversas pode ser encontrado em Tendler (1997). Em um excelente estudo de quatro

casos bem sucedidos, entre 1986 e 1994, no Ceará, a pesquisadora do Massachusetts Institute of Technology (MIT) oferece novas perspectivas para projetos governamentais comprometidos com a melhoria do protagonismo das populações locais. Um dos casos trata da construção de uma virtuosa relação de trabalho entre o serviço de extensão rural e a cooperativa de produção de um assentamento.

A propósito, quando analisa a formação dos novos governos regionais e, em especial, os resultados práticos das novas instituições na Itália moderna, Putnam (1996) afirma que “as instituições moldam a política ... e são moldadas pela história”. Neste sentido, ele destaca três lições tiradas da pesquisa que realizou: (a) o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições; (b) mudando-se as instituições formais pode-se mudar a prática política; (c) a história institucional costuma evoluir lentamente.

Metodologia

A **metodologia** aqui adotada, teve como importante base de referência uma pesquisa anterior e similar à esta: “Principais Fatores que Afetam o Desenvolvimento dos Assentamentos de Reforma Agrária no Brasil”. (Bittencourt et al., 1999) A natureza da pesquisa é principalmente exploratória e qualitativa, sendo que as considerações de natureza quantitativa têm função secundária e auxiliar.

A preocupação principal foi analisar o desenvolvimento local no período mais recente, concentrando-se a atenção especialmente no que ocorreu nos últimos dez anos.

O universo da pesquisa é o conjunto do Estado do Paraná. A **amostragem** contempla estudos de oito “casos”, ou seja, municípios, em quatro diferentes “regiões” do Paraná. Todas as regiões são fortemente influenciadas pela economia agropecuária, mas os padrões de desenvolvimento são diferenciados. Tratam-se, portanto, de quatro regiões que possuem distintas características em seus processos de desenvolvimento.

As quatro “regiões” (aqui denominadas de sudoeste, noroeste, centro e sudeste) constituem adaptações feitas a partir das microrregiões e mesorregiões homogêneas do IBGE. Assim, o “noroeste” e o “sudeste” são, de fato, as microrregiões homogêneas de Umuarama e de União da Vitória, respectivamente. Já o “sudoeste” é apenas uma aproximação da mesorregião homônima, cujas características incorporam as condições de Boa Vista da Aparecida, embora este município não pertença à mesorregião sudoeste. Por fim, a região “centro” foi “criada” especificamente para a pesquisa em tela, e inclui parte das vizinhas microrregiões homogêneas de Guarapuava (onde está o município de Turvo) e Ivaiporã (onde fica Nova Tebas).

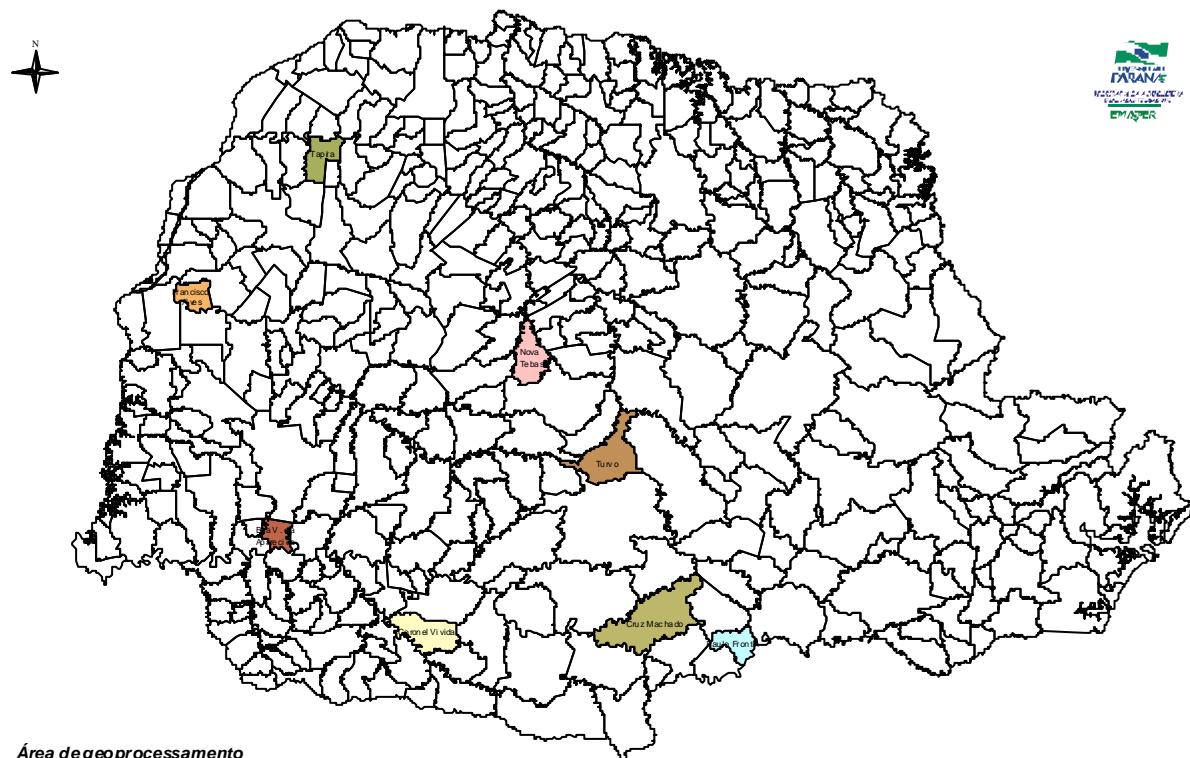
Essas quatro regiões paranaenses foram escolhidas para que as hipóteses fossem testadas em diferentes realidades e entornos socioeconômicos. Foram priorizadas regiões que concentram a maioria dos 57 municípios paranaenses beneficiados pelo *Pronaf Infra-estrutura e Serviços*, já que a pesquisa também pretende ser um instrumento de avaliação e debate para agentes de desenvolvimento rural envolvidos neste programa.

A definição dos municípios atendeu, primeiramente, a um único critério: estar entre os municípios de maior ou menor nível de desenvolvimento, na análise comparativa dentro de cada região. A seleção de dois municípios por região foi feita por técnicos (agentes de desenvolvimento da Emater e ONGs) com larga experiência e conhecimento da realidade regional. Além disso, os municípios selecionados tinham que ser pequenos (o município com maior população, Coronel Vivida, tem 24.038 habitantes) e caracterizar-se pela presença significativa da economia agropecuária e da agricultura familiar.

Quadro 1 – AMOSTRAGEM DE MUNICÍPIOS SELECIONADOS¹		
Regiões	Mais desenvolvido	Menos desenvolvido
Sudoeste	Coronel Vivida	Boa Vista da Aparecida
Noroeste – Umuarama	Francisco Alves	Tapira
Centro	Turvo	Nova Tebas
Sudeste – União da Vitória	Paulo Frontin	Cruz Machado

Excetuando-se Turvo, os outros sete municípios selecionados são beneficiários do *Pronaf Infra-estrutura e Serviços*. Parece lógico, portanto, que a amostra é fortemente influenciada pelas ações desenvolvidas pelo Pronaf e pode ser, em grande parte, considerada como uma boa amostra dos municípios mais ou menos desenvolvidos que fazem parte desse programa.

LOCALIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS



¹ A localização espacial dos oito municípios selecionados pode ser vista no mapa desta página.

Embora a análise tenha focado sobretudo a evolução socioeconômica dos últimos dez anos, já em 1991, o IDH-M do grupo de municípios mais desenvolvidos era melhor. O IDH-M desses municípios, em ordem decrescente, situava-se na faixa entre 0,672 (Paulo Frontin) e 0,572 (Turvo), enquanto para os municípios menos desenvolvidos ficava entre 0,558 (Cruz Machado) e apenas 0,454 (Nova Tebas).

Em alguns quadros foram incluídas informações sobre Marechal Cândido Rondon visando servir como referência ou "controle. Esse município tem o melhor IDH-M (0,793) e o melhor Índice de Condições de Vida (ICV) entre todos aqueles cuja economia é fortemente baseada em atividades agrícolas.²

A execução da pesquisa começou com uma coleta de dados secundários, em diversas fontes, com o objetivo de ter uma idéia aproximada e evolutiva das condições sociais e econômicas de cada município. Entre os dados secundários merecem destaque os que foram extraídos do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD/IPEA/FJP), dos Censos Agropecuários (IBGE) e aqueles que tratam do "contexto socioeconômico da agricultura familiar" (FAO/INCRA) sintetizados no "capítulo" dois deste trabalho. Essas informações também serviram para subsidiar a coleta de dados primários, isto é, a pesquisa de campo propriamente dita.

O trabalho de campo foi realizado através de **entrevistas** com um roteiro aberto de questões sobre hipóteses pré-definidas, isto é, sobre os prováveis fatores que influenciam o desenvolvimento dos pequenos municípios: características socioeconômicas do município e do seu entorno ou microrregião; quadro natural, origem e colonização, e dinâmica populacional do município; visão estratégica, iniciativas e compromissos do poder público municipal; organização e mobilização da sociedade civil; gestão social, conselhos e agentes de desenvolvimento local; fontes de recursos e investimentos no município; e organização econômica rural.

Foram feitas entrevistas de ordem qualitativa, com pessoas consideradas "chaves" para avaliar várias hipóteses de fatores que influenciam o desenvolvimento local. A seleção dos entrevistados foi realizada em conjunto com técnicos locais, a partir de alguns critérios definidos previamente pelos pesquisadores, com vistas a minimizar vieses políticos ou ideológicos e incluir representantes de diversos segmentos sociais do município.

Assim, foram entrevistadas, em cada município, de quatro a oito pessoas, entre as quais, no mínimo uma (a primeira relacionada) de cada um dos seguintes grupos:

1. **Poder Executivo Municipal** (prefeito, ou alguém que represente o seu grupo ou pensamento político; secretário municipal, principalmente quando houver coligação; ex-prefeito, se representar outro partido ou grupo político; um líder da oposição, se houver oposição forte e organizada).
2. **Agentes de Desenvolvimento Local** (extensionista da Emater; técnico-funcionário de outra organização governamental; técnico de organização não governamental).

² O IDH-M e alguns indicadores que compõem o ICV dos municípios selecionados podem ser vistos em gráficos anexos.

3. **Entidades da Sociedade Civil** (dirigente de entidade municipal representativa dos agricultores familiares - sindicato, associação central, cooperativa etc.; presidente do CMDR ou outro Conselho Municipal, quando não representar os grupos 1 e 2).
4. **Comunidades Rurais** (grupo comunitário ou líder de comunidade atingida pelos projetos; líder ou dirigente de associação comunitária atingida pelos projetos).

Uma vez realizado o levantamento de campo, a fase de **análise** consistiu, inicialmente, na organização dos dados e observações, que originaram um relatório por município. Assim, cada pesquisador apresentou uma síntese das realidades dos (dois) municípios da região em que esteve realizando o trabalho de campo.

Um dos momentos mais importantes e conclusivos foi a checagem de cada hipótese (ou fator) que pode (ou não) influenciar o desenvolvimento local. A partir da descrição de comportamento dos fatores, nos diversos municípios, foram destacados aqueles que, de fato, fazem a diferença, isto é, que explicam (determinam) as diferenças entre os municípios mais e menos desenvolvidos.

Para cada fator, foi feita a comparação ou confronto entre o município mais e o menos desenvolvido de cada região. Adicionalmente, quando possível, a confrontação ocorreu entre o conjunto de municípios mais desenvolvido e o bloco menos desenvolvido. Para a análise comparativa foram considerados tanto informações quantitativas quanto observações qualitativas.

Essas comparações, par-a-par dentro de cada região ou entre os dois grupos de municípios, deram origem às conclusões sobre os principais fatores que afetam o desenvolvimento municipal, seja pela incidência (mais quantitativa), seja pela consequência (mais qualitativa).

No final do documento, estão as principais conclusões sobre os fatores que fazem a diferença (para melhor ou para pior) nos processos de desenvolvimento de cada um dos oito municípios selecionados. Nesta parte conclusiva, estão relacionados os fatores potencializadores dos quatro municípios mais desenvolvidos, e os fatores restritivos para os quatro municípios menos desenvolvidos.

1. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DO MUNICÍPIO E DE SEU ENTORNO (MICRORREGIÃO)

A microrregião aqui considerada é constituída pelo entorno do município em tela. Isto é, pelos municípios vizinhos e, inclusive, pelos pólos regionais. Nesta caracterização incluem-se principalmente: os eixos de transporte e entroncamentos rodoviários; o papel das cidades-pólos; os serviços sociais básicos de educação e saúde; a estrutura fundiária; as explorações econômicas agrícolas; a diversificação da produção; a presença de agroindústrias; e os mercados.

Primeira conclusão

Nos oito municípios estudados, o contexto socioeconômico microrregional é um importante fator explicativo do padrão de desenvolvimento local. Tanto é assim que nenhum município destoa muito de seu entorno.

Isso confirma nosso pressuposto de que o desenvolvimento de um pequeno município é determinado, em grande medida, pelas características socioeconômicas do seu entorno. Dito de outra forma: a realidade socioeconômica de um município é, em parte, reflexo do que acontece na microrregião. Os sistemas e relações de produção predominantes, as condições e meios de transporte, o acesso a mercados, a disponibilidade de infra-estrutura social básica, entre outros, condicionam e, até mesmo, determinam as possibilidades de desenvolvimento local.

Observa-se que as boas ou más condições sociais e econômicas de cada microrregião estão influenciando de forma positiva ou negativa, respectivamente, o desenvolvimento dos municípios nela inseridos. Municípios situados em microrregiões onde há grande dinamismo socioeconômico recebem boas influências externas que impulsionam o seu desenvolvimento. Assim, quanto maior a proximidade geográfica entre os municípios comparados, mais limitadas tendem a ser suas diferenças, pois mais homogêneas apresentam-se as suas condições de desenvolvimento.

Na comparação entre os municípios de **Coronel Vivida** e **Boa Vista da Aparecida**, relativamente distantes um do outro, o primeiro leva a vantagem de receber uma influência positiva de seu dinâmico entorno sudoestino. De maneira similar, no noroeste, **Tapira** tem nítida desvantagem em relação à **Francisco Alves**, pois este último município é bastante influenciado pela dinâmica região oeste. Nas outras duas comparações da pesquisa, as distâncias entre os municípios e as diferenças do entorno de **Turvo** e **Paulo Frontin**, diante de **Nova Tebas** e **Cruz Machado**, respectivamente, são menores.

Segunda conclusão

A pesquisa evidenciou que a infra-estrutura de transportes (estradas asfaltadas) é vital para o desenvolvimento local e faz a diferença entre os municípios mais e menos desenvolvidos. Nas quatro comparações microrregionais, os municípios com melhores indicadores de desenvolvimento apresentam uma vantagem estratégica: localizam-se em importantes entroncamentos ou eixos rodoviários que facilitam seus meios de transporte e a comunicação, inclusive com os municípios-pólos.

Assim, enquanto **Coronel Vivida** situa-se no principal eixo rodoviário (PR 184) que liga o sudoeste ao centro do Paraná e também está ligado por estradas pavimentadas a todos os municípios vizinhos, o município de **Boa Vista da Aparecida** tem um único acesso asfáltico e é o “fim de linha” dessa estrada que foi pavimentada há pouco mais de dois anos. Além disso, **Coronel Vivida** dista apenas 30 Km de Pato Branco e 60 Km de Francisco Beltrão, que são as duas principais cidades do sudoeste. Ao passo que **Boa Vista da Aparecida** está a 60 Km de Cascavel, a cidade-pólo mais próxima.

No noroeste do Paraná, enquanto o município de **Francisco Alves** está localizado no eixo rodoviário (BR 272) que o liga a Umuarama (60 Km) e Guaíra (45 Km, na fronteira com o Mato Grosso do Sul e o Paraguai), e no entroncamento que o liga a Palotina (25 Km) e ao oeste do Estado, o município de **Tapira** fica à mesma distância de Umuarama (60 Km), mas não conta com a proximidade do dinâmico oeste.

No centro do Estado, o município de **Turvo** dista apenas 40 Km da cidade de Guarapuava por onde passa o principal eixo rodoviário e a ferrovia que ligam o oeste ao leste do Paraná. Além disso, há boa ligação asfáltica do município de Turvo à Pitanga (50 Km), de onde se pode ir facilmente para Ivaiporã e Campo Mourão. **Nova Tebas**, por sua vez, só conta com a proximidade de Pitanga (30 Km), um sub-pólo regional que não tem a importância econômica e social de Guarapuava.

No sudeste, **Paulo Frontin** tem localização estratégica muito melhor que **Cruz Machado**. Porque fica no importante eixo rodoviário que liga o município à União da Vitória (30 Km) e São Mateus do Sul (50 Km), e no entroncamento da BR 153 com a BR 476, que liga o sudeste à Irati (60 Km), no eixo leste-oeste. Enquanto isso, Cruz Machado é apenas o “fim de linha” da estrada secundária (PR 447) que liga o município à União da Vitória (50 Km).

Terceira conclusão

Quanto à infra-estrutura social básica, observa-se que, na última década, as quatro microrregiões envolvidas experimentaram avanços significativos nas áreas de educação e saúde. Mas, nas comparações intra-regionais, os municípios mais desenvolvidos apresentam a vantagem de ter mais opções e/ou facilidades de acesso (transporte) às cidades-pólos, na busca de atendimento médico e hospitalar mais especializado, bem como de educação de nível médio e, principalmente, superior.

Muitos avanços observados na educação e saúde devem-se, em grande parte, a determinações legais (constitucionais), com destaque para a destinação de um percentual (25%) do orçamento municipal para a educação básica, e transferência de recursos do Orçamento da União para o Sistema Único de Saúde (SUS), cuja operacionalização é descentralizada para a esfera local, onde os conselhos municipais de saúde exercem atuação fiscalizatória.

A principal mudança apontada na educação foi a nuclearização do ensino fundamental, com o transporte diário dos alunos das comunidades rurais para as escolas localizadas nas sedes municipais e distritais, que foram e estão melhor equipadas. Na maioria dos municípios a nuclearização foi geral, envolvendo da primeira à oitava série. Mas alguns municípios (como Cruz Machado) mantêm as escolas rurais isoladas para as primeiras

quatro séries do ensino básico. Além disso, todos os oito municípios pesquisados têm pelo menos uma escola de segundo grau em funcionamento e, em todos os casos, há transporte subsidiado para os estudantes que frequentam as faculdades situadas nos municípios-pólos. Em resumo: sem entrar na discussão sobre a qualidade do ensino, quase todas as lideranças entrevistadas nos oito municípios dizem ou admitem que hoje a infra-estrutura e as possibilidades de acesso à educação são melhores do que há dez anos.

No universo da pesquisa, apenas um município, entre os mais desenvolvidos, destaca-se dos demais na qualidade do ensino fundamental. Em **Coronel Vivida** houve uma mobilização da sociedade local (secretaria municipal de ensino, professores, pais e alunos) para implantar uma educação inovadora, com metodologia "construtivista" e visão holística, relação horizontal com os atores sociais, e currículos escolares voltados para a formação da vida (humana) e do cidadão etc. O município tem ainda uma Casa Familiar Rural que pratica a pedagogia da alternância na formação profissional de filhos de agricultores.

Na área da saúde, grande parte das doenças básicas (comuns) são tratadas em postos e centros de saúde localizados nos distritos e sedes dos municípios pesquisados, bem como em pequenos hospitais conveniados ao SUS nos próprios municípios, mas a falta de médicos especializados e remédios gratuitos têm motivado muitas reclamações. Os avanços mais significativos dizem respeito às campanhas de vacinação realizadas em todos os municípios para prevenir diversas doenças, bem como ao transporte gratuito de doentes de baixa renda para os hospitais que integram o SUS nos municípios-pólos regionais ou, até mesmo, em Curitiba. O trabalho dos agentes comunitários de saúde também é digno de registro.

Quarta conclusão

Economias de mercado (agrícolas e agroindustriais) diversificadas fazem a diferença nos quatro casos comparativos. Observa-se que o desenvolvimento local é beneficiado pela presença de atividades econômicas diversificadas e voltadas para o mercado. As diferenças entre os municípios e seus entornos quanto à diversificação da produção agrícola são explicadas principalmente por variáveis como: topografia, tipo de solo e clima; estrutura fundiária e organização social da produção; articulação com mercados; e tradição.

Nas quatro comparações realizadas, sistemas de produção que combinam grãos (milho e soja) e leite aparecem com maior intensidade nos municípios mais desenvolvidos. Com maior diversificação em produtos voltados para o mercado, os sistemas de produção agrícola dos municípios de **Coronel Vivida, Francisco Alves, Turvo e Paulo Frontin** apresentam maior dinamismo econômico.

Em dois casos, a presença de indústrias de transformação (celulose em **Turvo**; madeira, metalurgia, móveis e produtos alimentares em **Coronel Vivida**) é significativa e faz a diferença. Além disso, o município de **Coronel Vivida** criou recentemente o Centro de Profissionalização da Agroindústria (Cepagro), que também funciona como incubadora de pequenas unidades de transformação agroindustrial.

Quinta conclusão

Os municípios que tem uma estrutura fundiária melhor distribuída apresentam melhores indicadores de desenvolvimento humano e de condições de vida. Isso ocorre nitidamente em três das quatro comparações intra-regionais. Além disso, os municípios de **Coronel Vivida** e **Paulo Frontin** (os mais desenvolvidos entre os oito pesquisados), apresentam a estrutura fundiária mais equilibrada e a mais sólida agricultura familiar, o mesmo ocorrendo com o seu entorno.

Para facilitar a análise da estrutura fundiária, os estabelecimentos rurais foram divididos em três estratos de área total: os “minifúndios”, com menos de 10 ha; os “desejáveis”, de 10 a menos de 100 ha; e os “grandes”, com 100 ou mais ha.

Em três das quatro comparações intra-regionais, os municípios mais desenvolvidos têm menor percentual de minifúndios (menos de 10 ha) e mais estabelecimentos no “bom” estrato de 10 a 100 ha. A única exceção ocorre no sudeste, na comparação entre Paulo Frontin e Cruz Machado, mas este último município têm um “quadro natural” mais desfavorável e, conseqüentemente, o módulo rural é maior.

Quadro 2 – ESTRUTURA FUNDIÁRIA DE MUNICÍPIOS SELECIONADOS, 1995/96						
MUNICÍPIOS	ESTRATO DE ÁREA TOTAL					
	MENOS DE 10 HA		10 A MENOS DE 100 HA		100 OU MAIS HA	
	NÚMERO (%)	ÁREA (%)	NÚMERO (%)	ÁREA (%)	NÚMERO (%)	ÁREA (%)
Coronel Vivida	37,9	8,4	57,7	57,8	4,5	33,9
B Vista Aparecida	52,5	16,2	45,0	60,8	2,4	22,9
Francisco Alves	37,2	6,3	56,6	49,9	5,6	43,7
Tapira	49,2	7,9	44,5	31,8	6,2	60,2
Turvo	47,8	3,8	43,3	25,9	8,9	70,3
Nova Tebas	61,5	12,2	33,4	33,3	5,2	54,4
Paulo Frontin	31,8	7,9	66,5	62,4	1,7	29,8
Cruz Machado	23,6	2,8	72,5	60,0	3,6	37,2

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário

O maior percentual de estabelecimentos minifundistas pode ser um dos fatores que explicam o maior nível de pobreza rural e maiores limitações para o desenvolvimento. Além disso, os minifúndios e a posse precária da terra (na condição de arrendatário, parceiro ou ocupante) inviabilizam a organização de sistemas de produção diversificados, equilibrados e sustentáveis, que exigem um horizonte de planejamento relativamente longo e acesso a fontes (oficiais ou alternativas) de financiamento.

Em três municípios menos desenvolvidos, o percentual de minifúndios é muito alto: 62% em **Nova Tebas**, 53% em **Boa Vista da Aparecida** e 49% em **Tapira**. Via de regra, esses estabelecimentos não têm tamanho suficiente para comportar sistemas de produção diversificados e sustentáveis. Por outro lado, entre os municípios mais desenvolvidos, três têm a maioria dos estabelecimentos no “bom” estrato de 10 a 100 ha: 66% em **Paulo Frontin**, 58% em **Coronel Vivida** e 57% em **Francisco Alves**.

Em três municípios, dois deles pouco desenvolvidos, mais da metade da área total concentra-se em estabelecimentos com mais de 100 ha: 6% deles têm 60% da área em **Tapira**, 5% têm 55% das terras em **Nova Tebas**; e 9% têm 70% da área em **Turvo**. Neste último município, os 5 maiores estabelecimentos (acima de 1000 ha) têm 31% da área e o maior deles, sozinho, têm 16 mil ha (21% da área total). A concentração fundiária ocorre principalmente em duas atividades: bovinocultura de corte e na exploração madeireira.

Quanto à evolução da estrutura fundiária no período de 1985 a 1995/96, mostrada na próxima página, observa-se que em cinco municípios houve uma redução significativa do número de estabelecimentos dos estratos de menor tamanho (menores de 20 ha para **Francisco Alves** e **Tapira**, e menores de 50 ha para **Coronel Vivida**, **Boa Vista da Aparecida** e **Paulo Frontin**). No caso do município de **Cruz Machado**, ocorreu o contrário: aumentou o número de estabelecimentos dos estratos inferiores a 50 ha. Em **Turvo**, a única mudança digna de registro foi a redução dos estabelecimentos de 2 a 10 ha e o aumento dos inferiores a 2 ha. Não foi possível analisar a evolução da estrutura fundiária de **Nova Tebas**, porque este município foi criado depois de 1985.

**Quadro 3 – NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS RURAIS, POR ESTRATO DE ÁREA TOTAL
MUNICÍPIOS SELECIONADOS, CA-IBGE, 1985-96**

Grupos de área total	Coronel Vivida			Boa Vista da Aparecida		
	1985	1996	96-85	1985	1996	96-85
Menos de 1 ha	31	20	-11	28	35	7
1 a menos de 2 ha	63	41	-22	71	51	-20
2 a menos de 5 ha	588	306	-282	533	250	-283
5 a menos de 10 ha	630	511	-119	486	335	-151
10 a menos de 20 ha	719	642	-77	441	344	-97
20 a menos de 50 ha	602	553	-49	204	183	-21
50 a menos de 100 ha	145	146	1	47	49	2
100 a menos de 200 ha	56	68	12	18	23	5
200 a menos de 500 ha	24	32	8		8	8
500 a menos de 1.000 ha	3	4	1			0
1.000 a menos de 2.000 ha	2		-2			0
2.000 a menos de 10.000 ha			0			0
Sem declaração			0			0
Total	2863	2323	-540	1828	1278	-550

Grupos de área total	Francisco Alves			Tapira		
	1985	1996	96-85	1985	1996	96-85
Menos de 1 ha	91	7	-84	11	9	-2
1 a menos de 2 ha	48	17	-31	96	34	-62
2 a menos de 5 ha	363	135	-228	414	207	-207
5 a menos de 10 ha	327	191	-136	404	323	-81
10 a menos de 20 ha	331	222	-109	329	284	-45
20 a menos de 50 ha	206	231	25	175	180	5
50 a menos de 100 ha	57	79	22	45	54	9
100 a menos de 200 ha	21	31	10	33	40	7
200 a menos de 500 ha	10	17	7	19	20	1
500 a menos de 1.000 ha	2	3	1	8	7	-1
1.000 a menos de 2.000 ha	2	2	0	2	5	3
2.000 a menos de 5.000 ha			0		1	1
5.000 a menos de 10.000 ha			0	1		-1
Sem declaração		4	4			0
Total	1458	939	-519	1537	1164	-373

Grupos de área total	Paulo Frontin			Cruz Machado		
	1985	1996	96-85	1985	1996	96-85
Menos de 1 ha	21	5	-16	26	26	0
1 a menos de 2 ha	24	14	-10	52	81	29
2 a menos de 5 ha	114	90	-24	276	312	36
5 a menos de 10 ha	241	197	-44	221	245	24
10 a menos de 20 ha	369	340	-29	330	449	119
20 a menos de 50 ha	324	258	-66	1148	1261	113
50 a menos de 100 ha	32	42	10	376	323	-53
100 a menos de 200 ha	8	8	0	84	76	-8
200 a menos de 500 ha	7	5	-2	19	11	-8
500 a menos de 1.000 ha		2	2	5	7	2
1.000 a menos de 2.000 ha	1	1	0	2	9	7
2.000 a menos de 5.000 ha		1	1	2	1	-1
5.000 a menos de 10.000 ha			0		1	1
Sem declaração			0			0
Total	1141	963	-178	2541	2802	261

2. CONTEXTO SOCIOECONÔMICO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Conforme a metodologia utilizada no “Diagnóstico da Agricultura Familiar no Brasil – Análise dos Dados do Censo Agropecuário 95/96” (Convênio FAO/INCRA)³, destacam-se a seguir as principais características da agricultura familiar nos municípios e regiões selecionadas.

Nota-se que não existem grandes diferenciações entre os grupos de municípios considerados de maior ou menor nível de desenvolvimento. Todos os municípios têm altos percentuais de estabelecimentos familiares (um dos motivos pelos quais estes municípios foram selecionados), indo de 86,2% em Turvo a 97,2% em Cruz Machado.

QUADRO 4 – AGRICULTURA FAMILIAR: ESTABELECIMENTOS, ÁREA, VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO, RENDA TOTAL POR ESTABELECIMENTO, RENDA TOTAL E RENDA MONETÁRIA POR HA

MUNICÍPIOS	Estab. sobre total (%)	Área sobre total (%)	VBP sobre total (%)	RT ¹ /Estab (R\$)	RT ¹ /ha (R\$)	RM/ha (R\$)
Municípios mais desenvolvidos						
Coronel Vivida	93,2	75,0	75,7	4.419	205	130
Francisco Alves	87,5	53,7	64,2	3.522	173	147
Paulo Frontin	96,4	70,6	78,0	4.448	227	161
Turvo	86,2	40,1	55,6	2.329	95	56
Municípios menos desenvolvidos						
Boa Vista da Aparecida	88,4	75,5	82,4	3.223	216	115
Tapira	90,4	44,2	27,6	2.664	152	116
Cruz Machado	97,2	71,4	93,0	3.538	121	72
Nova Tebas	93,7	52,3	80,6	2.555	177	118
MICRORREGIÕES						
Sudoeste	94,9	76,7	73,6	5.193	295	172
Noroeste – Umuarama	83,4	32,2	41,5	3.407	186	121
Sudeste – União da Vitória	93,2	49,8	66,8	4.044	134	133
Guarapuava	87,6	37,2	38,4	3.568	144	95
Ivaiporã	91,2	46,8	63,2	4.031	183	129

Fonte: Censo Agropecuário, 1995/96 – Convênio FAO/INCRA.

Elaboração: Deser

¹RT é Renda Total = Renda Monetária (obtida com vendas da produção agropecuária) + Outras Rendas

A ocupação da área pela agricultura familiar, nesses municípios, segue a lógica das regiões em que os mesmos se situam. O sudoeste do Paraná (casos de Coronel Vivida e Boa Vista da Aparecida) e, em menor grau, o sudeste (com Paulo Frontin e Cruz

³ Este trabalho recebeu posteriormente a denominação que está relacionada na Bibliografia (FAO/INCRA, 2000 – **Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil Redescoberto**)

Machado) são regiões de menor concentração fundiária e, portanto, de maior participação da agricultura familiar na área total ocupada. Diferente das regiões noroeste (com Francisco Alves e Tapira) e centro (com Turvo e Nova Tebas), onde a concentração fundiária é maior.

Em relação ao Valor Bruto da Produção (VBP) médio, nota-se uma participação significativa (acima de 55%) da agricultura familiar na economia agropecuária de sete municípios pesquisados. Ou seja, a agricultura familiar é responsável pela maior parte da riqueza agropecuária gerada nesses municípios. A única exceção é Tapira (um dos municípios menos desenvolvidos), onde a agricultura familiar é responsável por apenas 27,6% do VBP municipal.

Conforme se esperava, **em três das quadro comparações intra-regionais, a renda total média por estabelecimento familiar é significativamente maior nos municípios mais desenvolvidos.** A única exceção ocorre no confronto de Turvo com Nova Tebas, onde o primeiro tem uma renda total por estabelecimento um pouco menor que o segundo. **Esta avaliação repete-se quando se compara a renda monetária média por hectare, obtida estritamente com a comercialização dos produtos agropecuários.** Exceto na comparação de Turvo com Nova Tebas, novamente, nas outros três confrontos intra-regionais, os estabelecimentos familiares possuem maior renda monetária nos municípios com maior nível de desenvolvimento.

QUADRO 5 – AGRICULTURA FAMILIAR: PERCENTUAL DE ESTABELECIMENTOS E DE ÁREA, SEGUNDO O ESTRATOS DE ÁREA TOTAL (HA)

MUNICÍPIOS	Menos de 5		5 a menos de 20		20 a menos de 50		50 a menos de 100		100 e mais	
	Estab.	Área	Estab.	Área	Estab.	Área	Estab.	Área	Estab.	Área
Mais desenvolvidos										
Coronel Vivida	16,0	2,5	52,3	28,0	23,3	33,0	5,8	18,1	2,6	18,5
Francisco Alves	19,1	3,0	47,6	25,5	25,3	36,9	6,1	21,2	1,9	13,4
Paulo Frontin	11,2	2,0	57,1	37,5	27,2	42,9	3,9	12,9	0,6	4,6
Turvo	29,9	3,1	38,2	17,6	19,1	25,3	8,0	23,0	4,9	31,0
Menos desenvolvidos										
B. V. Aparecida	26,9	5,6	54,2	39,6	14,4	28,6	3,5	15,6	1,1	10,6
Tapira	23,3	4,6	55,0	33,1	15,1	26,4	4,2	16,1	2,4	19,9
Cruz Machado	14,9	1,5	25,1	10,4	45,4	47,5	11,5	26,5	3,0	14,1
Nova Tebas	37,5	8,6	45,7	32,1	11,8	24,5	3,3	15,9	1,8	18,9
MICRORREGIÕES										
Sudoeste	20,5	3,7	53,7	34,6	20,4	34,5	4,2	16,2	1,3	11,0
Umuarama	24,8	4,5	49,8	29,7	18,6	31,1	4,7	18,0	2,1	16,8
União Vitória	12,9	1,3	33,2	13,7	38,9	40,7	11,1	25,0	3,9	19,3
Guarapuava	23,3	2,9	40,9	19,4	24,2	29,9	7,4	21,2	4,2	26,6
Ivaiporã	10,4	1,9	17,2	10,6	6,3	11,0	1,5	5,8	0,7	6,0

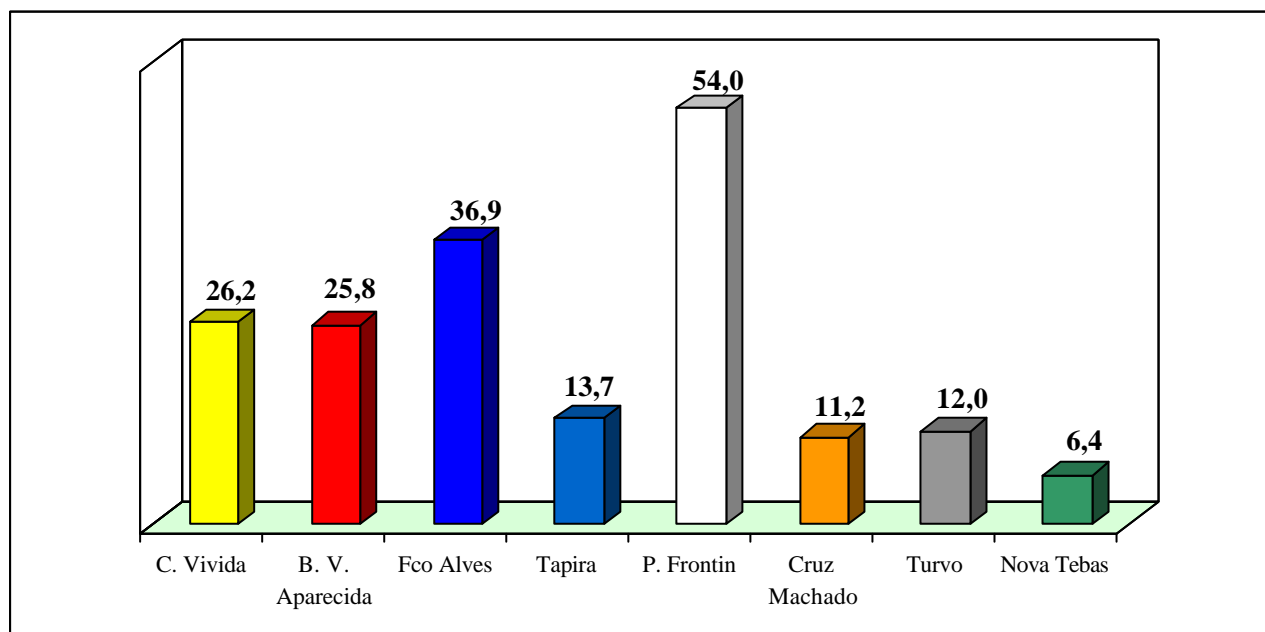
Fonte: Censo Agropecuário, 1995/96 - Convênio FAO/INCRA.

Elaboração: Deser

Quando se analisa o universo de estabelecimentos familiares por estrato de área total, observa-se que, à exceção do confronto entre Cruz Machado e Paulo Frontin, no grupo de municípios menos desenvolvidos existe maior percentual de estabelecimentos familiares minifundistas (aqui considerados os que estão nos estratos de área menor que 5 hectares e de 5 a menos de 20 hectares). Especialmente no extrato de menos de 5 hectares, o maior percentual de estabelecimentos pode ser um dos fatores que explicam o maior nível de pobreza rural, e maiores limitantes para o desenvolvimento.

Outros dados relevantes são mostrados graficamente. Em todas as comparações intra-regionais, o acesso dos agricultores familiares à assistência técnica é superior nos municípios mais desenvolvidos. Este pode ser um fator que contribui para explicar a existência de maiores rendas monetárias médias nos estabelecimentos familiares da maioria dos municípios mais desenvolvidos. As deficiências dos serviços de assistência técnica e formação profissional inviabilizam a integração econômica e o exercício da cidadania para muitos pequenos agricultores.

GRÁFICO 1 – AGRICULTURA FAMILIAR: PERCENTUAL DE ESTABELECIMENTOS COM ASSISTÊNCIA TÉCNICA NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS



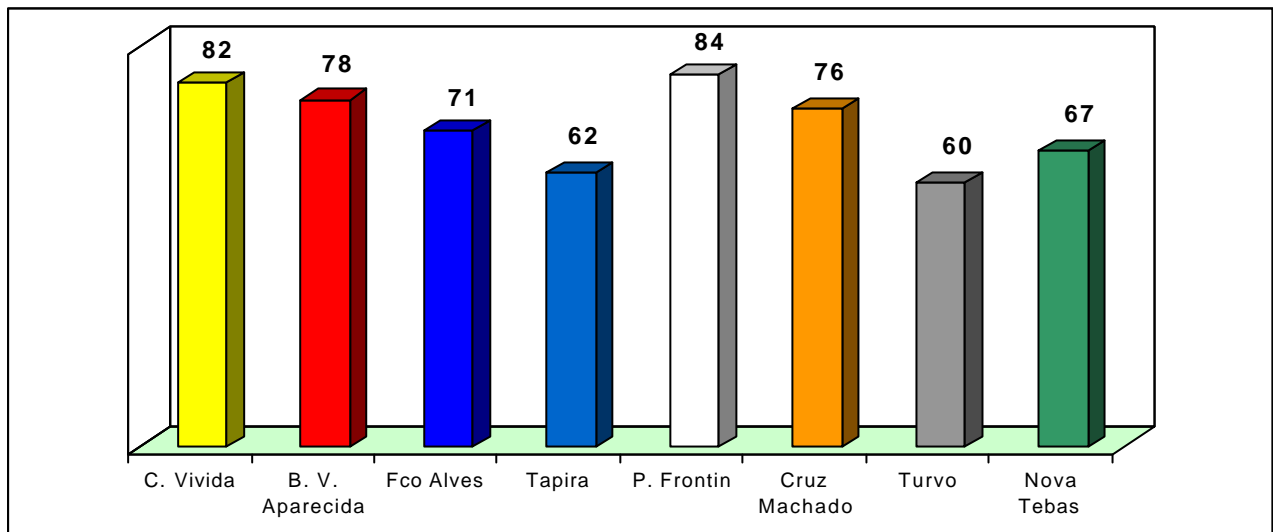
Fonte: IBGE - Censo Agropecuário, 1995/96 – Convênio FAO/INCRA

Elaboração: Deser

A falta de assistência técnica exerce uma influência negativa na disponibilidade de “títulos de acesso” (*entitlement*). O acesso à tecnologia aumenta as possibilidades de produção pela melhor utilização dos recursos produtivos (força de trabalho e terra). “As possibilidades de produção são determinadas pela tecnologia disponível e são influenciadas pelo conhecimento disponível e pelo potencial das pessoas para organizar os conhecimentos e dar-lhes um uso efetivo.” (Sen, 2000:191)

O segundo gráfico (a seguir), revela que em três comparações (a exceção é Turvo diante de Nova Tebas), os estabelecimentos familiares dos municípios mais desenvolvidos também possuem maior acesso à energia elétrica.

GRÁFICO 2 – AGRICULTURA FAMILIAR: PERCENTUAL DE ESTABELECIMENTOS COM ENERGIA ELÉTRICA NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS



Fonte: IBGE – Censo Agropecuário, 1995/96 – Convênio FAO/INCRA

Elaboração: Deser

Quanto ao acesso ao crédito rural, especialmente do Pronaf, o quadro a seguir mostra claramente que **nas quatro comparações intra-regionais a relação entre o número de contratos e o número de estabelecimentos com menos de 50 ha é muito maior nos municípios mais desenvolvidos**. Isto ocorreu em todos os três anos (1997, 1998 e 1999). Os resultados são substancialmente idênticos quando se compara o número de contratos com o número de estabelecimentos com menos de 100 ha.

Quadro 6 - ACESSO AO CRÉDITO RURAL DO PRONAF EM MUNICÍPIOS SELECIONADOS

MUNICÍPIO	NÚMERO DE CONTRATOS			Nº ESTABEL. Menos 50 ha (D)	RELAÇÃO Nº CONTRATOS / Nº ESTABELECIMENTOS		
	1997	1998	1999		(A/D)	(B/D)	(C/D)
	(A)	(B)	(C)				
Coronel Vivida	350	663	1147	2073	0,17	0,32	0,55
B.Vista Aparecida	20	20	105	1198	0,02	0,02	0,09
Francisco Alves	115	57	71	803	0,14	0,07	0,09
Tapira	15	18	21	1037	0,01	0,02	0,02
Turvo	51	287	350	1199	0,04	0,24	0,29
Nova Tebas	9	4	52	1713	0,01	0,00	0,03
Paulo Frontin	333	484	598	904	0,37	0,54	0,66
Cruz Machado	479	496	799	2374	0,20	0,21	0,34
Mal C.Rondon	1937	1983	1360	3064	0,63	0,65	0,44
Paraná	60039	77911	111473	317698	0,19	0,25	0,35

Fonte: Banco Central (nº contratos); e IBGE – Censo Agropecuário 1995/96 (nº estabelecimentos)

A utilização de **crédito rural** enquadra-se entre as diversas **facilidades econômicas** que, por sua vez, **constituem um dos cinco tipos de liberdades instrumentais**⁴ apontados por Sen (2000). Porque “a disponibilidade e o acesso a financiamentos podem ser uma influência crucial sobre os intitamentos (títulos de acesso) que os agentes econômicos são efetivamente capazes de assegurar” (p.56)

O último quadro, a seguir, mostra o perfil dos agricultores familiares, classificados de acordo com a renda monetária que possuem. Em valores aproximados, os agricultores aqui classificados como “A” têm renda monetária mensal média maior que três salários mínimos; os do tipo “B” têm renda monetária mensal entre 1 e 3 salários mínimos; os do tipo “C” têm renda monetária entre 0,5 e 1 salário mínimo; e os do tipo “D” são aqueles com renda mensal menor que 0,5 salário mínimo. Estes últimos (tipo D) vivem basicamente de outras rendas (aposentadorias ou venda de mão-de-obra), e seu estabelecimento familiar funciona mais como residência do que local de produção.

QUADRO 7 – AGRICULTURA FAMILIAR: PARTICIPAÇÃO RELATIVA (% SOBRE O TOTAL) DOS DIVERSOS TIPOS DE ESTABELECIMENTOS FAMILIARES, EM MUNICÍPIOS SELECIONADOS

MUNICÍPIOS	TIPOS DE ESTABELECIMENTOS			
	A	B	C	D
Mais desenvolvidos				
Coronel Vivida	16,0	36,8	20,6	19,8
Francisco Alves	14,1	25,2	14,8	33,4
Paulo Frontin	17,8	41,2	16,8	20,6
Turvo	4,9	19,1	21,4	40,8
Menos desenvolvidos				
Boa Vista da Aparecida	9,9	32,1	23,2	23,2
Tapira	8,7	19,0	12,9	49,8
Cruz Machado	10,6	39,4	24,2	23,0
Nova Tebas	5,8	29,3	28,0	30,7
MICRORREGIÕES				
Sudoeste	17,5	38,7	20,9	17,8
Noroeste – Umuarama	9,2	21,1	14,3	38,8
Sudeste – União da Vitória	13,7	35,9	20,8	22,8
Guarapuava	8,9	27,2	21,8	29,7
Ivaiporã	8,2	25,8	20,9	36,3

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário, 1995/96 – Convênio FAO/INCRA. Elaboração: Deser

Na comparação entre municípios mais e menos desenvolvidos (mais uma vez com exceção de Turvo frente à Nova Tebas), observam-se maiores percentuais de estabelecimentos familiares classificados como “A ou B” nos municípios mais desenvolvidos. Estes produtores familiares, em realidades distintas, relacionam-se mais intensamente com os mercados e têm melhor qualidade de vida, o que é possibilitado pelo maior nível de renda monetária que possuem. Por outro lado, os municípios menos desenvolvidos têm maiores percentuais de estabelecimentos familiares empobrecidos e marginalizados dos mercados (tipos C e D).

⁴ As outras quatro liberdades instrumentais são: liberdades políticas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora (Sen 2000:55)

3. QUADRO NATURAL

Na caracterização do quadro natural levaram-se em conta as condições físicas e químicas dos solos, o tipo de relevo, os recursos hídricos e florestais e as condições climáticas. O principal fator diferencial é a aptidão de uso dos solos para a agricultura, que é determinada pela sua fertilidade natural, pela disponibilidade de água (frequência das chuvas, enchentes e secas), pela topografia ou declividade, presença de pedras, banhados e outros empecilhos à mecanização. A concentração ou não das melhores terras agricultáveis nas mãos de poucos e a sustentabilidade dos sistemas de produção também foram objeto de observação.

Em um município e seu entorno, o quadro natural pode influenciar a evolução dos sistemas agrários, a formação de distintas tipologias de agricultores e o próprio desenvolvimento socioeconômico local. As condições do quadro natural determinam, em grande medida, o grau de mecanização e a conformação de sistemas de produção mais intensivos em agricultura (lavouras anuais ou culturas permanentes), pecuária ou exploração florestal.

Em geral, as restrições do quadro natural são mais limitantes em áreas de minifúndios. Nas unidades de produção maiores é possível a adequação do uso dos solos para diferentes finalidades. O declínio ou fortalecimento de um determinado sistema de produção pode ter correlação com a sua sustentabilidade ambiental.

Principal conclusão

O quadro natural é apenas um dos fatores que influenciam no estabelecimento de diferentes dinâmicas de desenvolvimento, mas não se constitui em fator impeditivo para o desenvolvimento local. Quando favorável à agricultura (ou ao extrativismo), o quadro natural pode dar início ao processo de capitalização e potencializar outros fatores como a diversificação de sistemas de produção, o associativismo, a integração à agroindústria, a pluriatividade etc.

Existem, mundo afora, inúmeras situações onde o quadro natural é desfavorável à produção agrícola tradicional, devido principalmente ao predomínio de solos de baixa fertilidade e/ou alta declividade, mas que, mesmo assim, apresentam excelentes indicadores de desenvolvimento. Nesses casos, a existência e aproveitamento de outros fatores (potencialidades), como riquezas ou belezas naturais (minerais, flora, fauna, águas etc.), localização estratégica (proximidade de mercados e boa infraestrutura de transportes) e, sobretudo, capital social (confiança, cooperação, normas e sistemas de participação) mais que compensam e fazem a diferença.

Em casos de grandes potencialidades naturais, ou na quase total restrição das mesmas, a potencialidade básica de qualquer local, região ou país está assentada em sua população, ou mais amplamente, em seu ambiente: a interação dessa gente, por meio de sua cultura, com o território e suas relações externas. Essa é a alavanca principal do processo de desenvolvimento e que requer grandes esforços de fomento e promoção (Casarotto e Pires, 1998:87)

Nas microrregiões noroeste e sudeste a diferenciação dos recursos naturais é mais evidente do que no centro e sudoeste. Mas nas quatro regiões os municípios mais desenvolvidos apresentam menores restrições naturais para a agricultura quando comparados aos municípios menos desenvolvidos.

Assim, em **Francisco Alves**, a presença de solos de transição entre o arenito e os latossolos constitui significativa vantagem na comparação com **Tapira**, onde só há os frágeis arenitos e, conseqüentemente, as limitações para a produção agrícola são maiores. Nos dois municípios o relevo, plano a ondulado, favorece a mecanização. Há falta de matas ciliares, e grande assoreamento e poluição dos rios. A fertilidade natural dos solos era originalmente boa, mas a mecanização, sobretudo no arenito, provocou intensa degradação dos solos pela erosão e grande perda de fertilidade. Por isso, os solos de **Tapira** são hoje mais fracos e apresentam maiores limitações para o cultivo de lavouras temporárias. Essa diferença provocou distintas dinâmicas de desenvolvimento nos dois municípios, proporcionando a **Francisco Alves** condições de estabelecer sistemas de produção mais intensivos e sustentáveis que em **Tapira**.

Na microrregião sudeste, a vantagem do quadro natural de **Paulo Frontin** diante de **Cruz Machado** deve-se fundamentalmente às condições topográficas mais favoráveis à mecanização. Em **Paulo Frontin** os solos, embora fracos, têm, em média, melhor fertilidade natural. A possibilidade de mecanização é maior e destaca-se o uso de práticas conservacionistas como o plantio direto que alcança quase 30% da área de lavouras. Em **Cruz Machado** os solos também apresentam baixa fertilidade e forte acidez. Mas, a topografia, predominantemente montanhosa (60%) e forte ondulada (20%), impede ou restringe a mecanização em mais de 80% da área total. Por isso, há bastante plantio no toco, com pousio e uso de queimadas. Além disso, em **Cruz Machado**, as melhores terras para a agricultura foram inundadas pela Hidrelétrica de Foz do Areia.

No sudoeste do Paraná, as condições naturais dos municípios de **Coronel Vivida** e **Boa Vista da Aparecida** são semelhantes, principalmente quanto à fertilidade dos solos (que é boa em ambos). Mas a topografia, embora heterogênea, é um pouco menos acidentada em **Coronel Vivida**, o que tende a reduzir os problemas de sustentabilidade dos sistemas de produção agrícola. Por outro lado, a recente construção da hidrelétrica de Salto Caxias, no rio Iguaçu, constitui um fator potencialmente favorável ao desenvolvimento de **Boa Vista da Aparecida**.

Na região central, o quadro natural de **Turvo** e **Nova Tebas** não constituiu fator diferenciador das dinâmicas de desenvolvimento desses municípios, em sua origem. Embora o município de **Turvo** tenha uma topografia mais acidentada e elevada acidez dos solos, a adoção de formas de manejo mais sustentáveis (sistemas agroflorestais) está fazendo agora alguma diferença diante de **Nova Tebas**, cujos solos de melhor fertilidade natural foram degradados por sistemas de produção inadequados, principalmente na cultura de algodão. Existem em **Nova Tebas** sérios problemas de disponibilidade de água para o consumo humano e dos próprios animais em períodos de estiagem, quando apenas 30% das fontes se mantêm.

4. ORIGEM E COLONIZAÇÃO

A origem e início do processo de colonização do município, bem como os principais ciclos ou períodos ocorridos ao longo de sua história ajudam a entender a conformação dos sistemas de produção e as diferentes tipologias das populações. A capitalização inicial, o nível cultural e a experiência profissional dos colonizadores são fatores que interferem na dinâmica do desenvolvimento local. A origem, o período e a forma de colonização, além dos principais eventos históricos que marcaram o desenvolvimento do município constituem possíveis fatores explicativos para a situação atual.

Primeira conclusão

Existe uma correlação entre a origem das populações, a capitalização inicial, os sistemas de produção, os ritmos e as formas de reestruturação. Em três das quatro microrregiões pesquisadas (sudoeste, noroeste e centro) a colonização com imigrantes de origem europeia ou seus descendentes diretos foi mais acentuada nos municípios mais desenvolvidos.

Em **Coronel Vivida, Francisco Alves e Turvo**, a capitalização e cultura inicial, o sistema familiar e uma maior flexibilidade para admitir e implementar alterações nos sistemas de produção foram significativos para explicar a diferenciação *vis-à-vis* o ocorrido em **Boa Vista da Aparecida, Tapira e Nova Tebas**.

Em **Coronel Vivida, Francisco Alves e Turvo**, os agricultores de origem italiana e alemã vindos de uma segunda geração do sul do país fazem diferença diante de paulistas, mineiros e nordestinos na composição de sistemas integrados (lavoura de grãos mais pecuária) e na introdução mais acelerada de novas culturas ou novas técnicas de produção. Por diferentes motivos, os produtores de origem cabocla, paulistas, mineiros e nordestinos, além dos poloneses e ucranianos, parecem mais resistentes à alterações nos sistemas de produção ou à adoção de novas técnicas.

Outro fator que marca o processo de colonização é a capitalização inicial. No caso da colonização com imigrantes vindos do sul, as diferenças de renda entre as famílias pioneiras não foram tão acentuadas, existindo capital inicial para a estruturação dos sistemas de produção. Esta capitalização inicial é mais evidente em **Coronel Vivida** e, em menor grau, em **Francisco Alves e Turvo**, que receberam mais imigrantes sulistas do que **Boa Vista da Aparecida, Tapira e Nova Tebas**. Os colonizadores vindos da região Sudeste e Nordeste do país se diferenciam mais na composição da renda, formando desde o início diferentes tipologias que vão das grandes fazendas de café ou gado aos parceiros e arrendatários que cultivam grãos e algodão.

Na microrregião sudeste, as colonizações de **Paulo Frontin e Cruz Machado** foram semelhantes na sua origem e a diferenciação foi determinada por outros fatores. Em ambos os municípios, há uma predominância de imigrantes de origem polonesa e ucraniana, com fortes tradições religiosas e baixa capitalização inicial, que deixou profundas marcas nas características dos sistemas de produção (voltados para a subsistência), dificuldades de associativismo, apego às tradições e à localidade. Assim, em **Paulo Frontin**, as principais mudanças diferenciadoras ocorreram mais recentemente, com a chegada de um bom número de famílias descendentes de imigrantes alemães e italianos, vindos principalmente de Santa Catarina.

Segunda conclusão

Há importantes diferenças entre os municípios pesquisados quanto à evolução dos seus sistemas de produção. Essas diferenças se referem ao tipo e ritmo das mudanças provocadas tanto por eventos climáticos (geada) e de mercado (ciclos econômicos), quanto por influências derivadas de certas características étnicas, socioculturais e ambientais das suas populações. Na maioria das comparações intra-regionais, a vantagem evolutiva foi para os municípios mais desenvolvidos que avançaram para sistemas de produção mais diversificados e equilibrados.

No noroeste, a colonização inicia-se na década de 1950, com a chegada de paulistas, mineiros e nordestinos (cearenses, paraibanos) vindos do norte e, em menor grau, por gaúchos, catarinenses e paranaenses procedentes do sul. A proximidade de **Francisco Alves** com a região oeste paranaense favoreceu os migrantes do sul. Em **Tapira**, uma parte dos migrantes comprou terra e outra parte virou-se nas condições de parceira ou arrendamento. Os migrantes procedentes do sul contaram com capitalização inicial e financiamento do Banrisul.

A principal atividade econômica dos municípios de **Francisco Alves** e **Tapira**, nas duas primeiras décadas, foi a produção de café, secundado por “lavouras brancas” de grãos e algodão. Depois da grande geada que dizimou os cafezais em 1975, o café foi substituído quase totalmente por pastagens extensivas destinadas à bovinocultura de corte, em **Tapira**. As lavouras ou criações alternativas são poucas e incipientes. Além de pouquíssima diversificação, houve grande concentração fundiária. Já em **Francisco Alves**, depois da geada no café, além das grandes áreas de pasto, houve maior diversificação: fora o algodão, apareceram bons cultivos de grãos (soja e milho) e de café adensado, bem como a produção de leite, a avicultura e a sericicultura.

Em **Coronel Vivida**, depois da exploração de erva-mate e da madeira, verificada a partir de 1918, a colonização intensificou-se em meados deste século. Nela, além de continuar o ciclo da madeira, a maioria dos colonos passou a produzir feijão, milho e suínos. A suinocultura dava boa estabilidade ao sistema. Mais tarde, a partir da década de 1970, veio o ciclo da soja. E mais recentemente, além da produção de soja e milho, a pecuária de leite passou a ocupar o lugar que outrora a suinocultura desempenhava como âncora do sistema. Trigo, feijão, lenha, aves, peixes, frutas, mel e diversas agroindústrias completam os diversificados sistemas de produção do município.

Em **Boa Vista da Aparecida**, enquanto os primeiros colonos vindos do sul produziam feijão, milho e suínos, os colonizadores que vieram do norte dedicavam-se à produção de café, hortelã e algodão. Na década de 1970, ocorre o fortalecimento da suinocultura e tem início o ciclo da soja, enquanto o café é destruído pela geada. A década de 1980 traz o declínio da suinocultura e, mais recentemente, entram em crise a produção de grãos e algodão. Entre as alternativas mais recentes estão a avicultura, a sericicultura, a produção de fumo e a pecuária de leite.

Outra importante diferença: por estar mais isolado que **Coronel Vivida**, o município de **Boa Vista da Aparecida** sofreu um processo de colonização mais lento, com muitos conflitos pela posse da terra e com mais desigualdade na distribuição fundiária.

Em **Turvo**, a colonização teve início no século passado, com caboclos que entraram a partir dos campos de Guarapuava. Na década de 1930, chegaram imigrantes alemães e suíços com razoável capitalização inicial. Mais tarde chegaram muitas famílias de ucranianos e poloneses com pouca capitalização. Juntamente com os caboclos, uma parte destes imigrantes adotou o sistema de faxinais como forma de arranjo fundiário, combinando exploração florestal, pecuária e roçado. **Turvo** e região foram palco de conflitos fundiários entre colonos e grileiros. Na década de 1950, chegaram as grandes serrarias, em muitos casos com a grilagem de terras e a expulsão de posseiros locais. Entre as empresas madeireiras que se estabeleceram na região, a Ibema se firmou e tem hoje grande influência socioeconômica no município. Finalmente, no início da década de 1980 chegaram os migrantes do sul do país (gaúchos e catarinenses) e do sudoeste do Paraná, que adquiriram áreas mecanizadas. Com eles desenvolveu-se a produção de grãos (soja e milho) e mais recentemente a pecuária de leite. Em resumo: os sistemas de produção de **Turvo** passaram pela exploração de erva-mate e madeira, pela criação de suínos em roçado de milho, pela pecuária de corte e grãos. Atualmente as principais atividades são a exploração madeireira, a pecuária de corte, as lavouras anuais de grãos e a pecuária leiteira integrada.

Já em **Nova Tebas**, além dos caboclos (10%), cerca de 45% dos colonizadores vieram do norte (paulistas, mineiros e nordestinos) e construíram o ciclo do algodão; outros 45% têm origem européia e vieram do sul (gaúchos e catarinenses). Na fase inicial, os principais sistemas agrícolas eram formados pelo café, grãos e algodão. Atualmente, a grande maioria dos pequenos agricultores produz feijão e milho, enquanto a pecuária de corte extensiva é predominante nas grandes propriedades. A produção de leite e de algodão, além da sericicultura, constituem as principais alternativas. E há uma busca de retorno ao café.

No sudeste, os municípios de **Paulo Frontin** e **Cruz Machado** foram colonizados na primeira metade deste século, predominantemente por imigrantes de origem polonesa e ucraniana. A estrutura fundiária inicial era formada por colônias de cerca de 24 ha (10 alqueires), financiadas pelo governo. Esses primeiros colonizadores também recebiam um auxílio inicial em alimentação. Os colonos tinham baixo nível de capitalização inicial e, em **Paulo Frontin**, nem todos os imigrantes pioneiros eram agricultores. Em **Cruz Machado** ocorreram sérios problemas de peste (tifo) que dizimaram boa parte dos primeiros colonizadores.

Mais recentemente, nos dois municípios, chegaram migrantes de origem alemã e italiana vindos do sul. Em ambos os casos, o principal ciclo econômico foi o da madeira e erva-mate. No final da década de 1940 iniciou-se o cultivo da batata, em **Paulo Frontin**. Nos anos 70, com o crédito rural e a mecanização, intensificou-se o cultivo de grãos, principalmente milho e feijão. A cultura da maioria dos colonos (de origem polonesa e ucraniana) é de baixo nível de associativismo e de pouca habilidade na pecuária de leite, predominando com isso, nos dois municípios, a agrosilvicultura.

5. DINÂMICA POPULACIONAL

A análise neste ponto recai sobre a evolução da população rural e urbana do município nas últimas décadas. Outros aspectos da geografia humana, como o envelhecimento e a masculinização da população rural são também analisados. Busca-se verificar se há alguma relação entre as diversas formas de mobilidade espacial da população com o desenvolvimento local. Acredita-se que o êxodo rural, a urbanização, o envelhecimento e a masculinização da população rural, bem como a feminização da pobreza e da previdência social podem ter correlação com as dinâmicas de desenvolvimento.

Visando atingir o objetivo de reprodução familiar, alguns componentes de uma família ou toda a família utilizam-se da mobilidade espacial, alimentando fluxos migratórios que podem ser temporários ou definitivos. Os deslocamentos populacionais podem ocorrer no âmbito do próprio município, dentro da mesma microrregião, para outras regiões do próprio estado ou para outros estados ou países. Podem ser do rural para o rural, do rural para o urbano ou, até mesmo, do urbano para o rural. Nos fluxos migratórios podem predominar jovens, mulheres, membros da população economicamente ativa, idosos ou ainda fluxos de famílias inteiras. Podem envolver os mais pobres, mas há também famílias capitalizadas que buscam nas migrações estratégias de ampliação do capital. Quando o êxodo não envolve toda a família, pode haver queda da população local mas não do número de domicílios rurais.

Primeira conclusão

Nas quatro microrregiões pesquisadas, as comparações par-a-par mostram que os municípios com maior grau de urbanização são os mais desenvolvidos. Acredita-se que os municípios mais urbanizados ou próximos a municípios com significativos centros urbanos têm melhor dinâmica de desenvolvimento em função de maiores oportunidades de comércio, de opções para a pluriatividade, ou mesmo de acesso a serviços especializados de saúde e educação.

O quadro a seguir mostra claramente essa situação. Observa-se, em 1996, um grau de urbanização de 56% em **Coronel Vivida** contra 41% em **Boa Vista da Aparecida**; 55% em **Francisco Alves** contra 50% em **Tapira**; 26% em **Paulo Frontin** contra menos de 20% em **Cruz Machado**; 27% em **Turvo** contra 18% em **Nova Tebas**.

Quadro 8 – População total, urbana e rural no Paraná e municípios selecionados

Município	TOTAL		URBANA				RURAL	
	1991	1996	1991		1996		1991	1996
	Habitantes	Habitantes	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	Habitantes
B. V. Aparecida	10.370	10.213	3.235	31,20	4.167	40,80	7.135	6.046
Cel. Vivida	25.140	24.038	12.394	49,30	13.485	56,10	12.746	10.553
Cruz Machado	16.568	16.939	2.386	14,40	3.303	19,50	14.182	13.636
Paulo Frontin	6.558	6.827	1.567	23,89	1.796	26,31	4.991	5.031
Tapira	8.528	6.599	3.241	38,00	3.293	49,90	5.287	3.306
Francisco Alves	9.205	7.626	4.317	46,90	4.232	55,49	4.888	3.394
Nova Tebas	17.587	14.301	1.794	10,20	2.546	17,80	15.793	11.755
Turvo	14.146	13.833	2.829	20,00	3.693	26,70	11.317	10.140
Paraná	8.448.620	9.003.804	6.197.953	73,36	7.011.990	77,88	2.250.760	1.991.814

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1991 e 1996.

Elaboração: Deser.

Esses dados podem sugerir que, em todos os municípios pesquisados, ou nos menos desenvolvidos, a população rural tem menos oportunidades de escolha que a urbana. De qualquer forma, deve-se chamar a atenção para a falta de políticas públicas adequadas para a melhoria das condições de vida no meio rural. Isso não é de se estranhar diante do viés urbanista que preside a maioria das políticas de desenvolvimento existentes no país

Segunda conclusão

Em três das quatro microrregiões, os municípios com maiores índices de desenvolvimento humano apresentaram menor redução da população rural nos anos 90. Melhor nível de renda familiar, maior facilidade de acesso aos serviços de saúde e educação, além do acesso à habitação, lazer e participação social podem explicar estas diferenças.

Na microrregião noroeste, a redução da população rural, no período 1991/96, foi de 31% em **Francisco Alves**, contra 37% em **Tapira**. Na região central, **Turvo** apresentou menor esvaziamento rural do que **Nova Tebas**: as reduções foram de 10% e 26%, respectivamente. No sudeste, enquanto a população rural de **Paulo Frontin** aumentou 1%, entre 1991 e 1996, em **Cruz Machado** houve uma redução de 4%.

No sudoeste, o esvaziamento rural, no período 1991/96, foi semelhante: 17% em **Coronel Vivida** contra 15% em **Boa Vista da Aparecida**. A menor taxa em **Boa Vista da Aparecida** pode ser explicada por políticas de reassentamento e valorização dos espaços rurais em função da construção da Usina Hidrelétrica de Salto Caxias.

Terceira conclusão

As dinâmicas populacionais dos municípios são fortemente influenciadas pelas respectivas microrregiões. Dois dos três municípios que viram sua população total reduzir-se significativamente entre 1991 e 1996 (Francisco Alves e Tapira) estão no noroeste, microrregião com forte empobrecimento e esvaziamento populacional. Situação idêntica vem ocorrendo no entorno do terceiro município (Nova Tebas) que perdeu grande número de habitantes no mesmo período.

Seis dos oito municípios pesquisados tiveram perda total de habitantes no período 91/96. Em três deles a redução foi pequena (menos de 5%). Mas os três que mais perderam população total (**Tapira-23%**, **Francisco Alves-17%** e **Nova Tebas-19%**) e rural (37%, 31% e 26%, respectivamente) situam-se em microrregiões caracterizadas por acentuado declínio econômico e enorme esvaziamento populacional.

Por outro lado, os dois únicos municípios cuja população total aumentou no período 91/96 (**Paulo Frontin** e **Cruz Machado**) situam-se na microrregião sudeste, de fortes tradições e conservadorismo étnico, onde predominam as populações descendentes dos imigrantes poloneses e ucranianos.

Observa-se, ainda, que os dois municípios (Tapira e Nova Tebas) que mais perderam população no mesmo período são os que apresentavam, em 1991, as maiores taxas de analfabetismo entre os oito municípios pesquisados. Além disso, nas comparações intra-regionais, o IDH-M e o nível de escolaridade médio em **Tapira** e **Nova Tebas** eram menores do que em **Francisco Alves** e **Turvo**.

6. VISÃO ESTRATÉGICA, INICIATIVAS E COMPROMISSOS DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL

Entre as hipóteses de pesquisa está a de que a atuação do poder público municipal é um dos mais importantes fatores que contribuem para o maior ou menor nível de desenvolvimento dos municípios.

Como **poder público municipal**, inclui-se o Executivo (Prefeitura) e o Legislativo (Câmara de Vereadores). Este fator, transformado em hipótese de pesquisa, foi observado com a finalidade de verificar se as ações do poder público municipal interferem (e de que forma) no desenvolvimento local.

As ações são entendidas enquanto **estratégias de desenvolvimento**, que possam ser articuladas com um “olhar” de médio e longo prazo. Observa-se, aqui, se há políticas locais de desenvolvimento e se o poder público municipal planeja e investe em ações fundadas no diagnóstico local e na busca de mudanças mais estruturais da realidade. Entende-se, também, como estratégica a compreensão do poder público sobre a importância da democracia e da participação da sociedade na gestão administrativa municipal. Verifica-se, assim, qual o estímulo que é dado, pelo poder público, para que a sociedade civil se organize, participe das decisões e fiscalize as ações governamentais voltadas ao desenvolvimento local.

Essas ações também são entendidas enquanto **iniciativas**, lideradas pelo poder público em prol do desenvolvimento local. A análise, neste ponto, recai sobre as providências e articulações (no âmbito municipal e microrregional) visando a elaboração e execução de planos e projetos de desenvolvimento. Observa-se se há construção de ambiente favorável (estimulante) às iniciativas pessoais e de grupos sociais, mobilização de recursos locais (humanos e materiais) e busca (atração) de recursos externos, bem como o estabelecimento de parcerias e outras atividades que possam ser implementadas no âmbito do município ou no seu entorno imediato.

Por último, entende-se o **compromisso** do poder público municipal, enquanto determinação na busca de resultados (melhores indicadores de desenvolvimento humano e de condições de vida da população), além da responsabilidade (seriedade) e transparência na administração (Prefeitura) e fiscalização (Câmara de Vereadores) dos recursos públicos do município.

Primeira conclusão

Existem poucas ações estratégicas de desenvolvimento municipal empreendidas pelo poder público. Ou seja, quase não há, por parte das administrações públicas locais, maiores esforços na proposição, elaboração, execução e avaliação de planos e programas que orientem as ações das prefeituras municipais.

Mesmo nos municípios mais desenvolvidos, observa-se que o poder público tem pouca ou inexistente visão estratégica de desenvolvimento. Assim, os principais instrumentos de planejamento municipal (planos, programas e projetos), com ou sem a participação da sociedade, não fazem parte da prática das prefeituras, mantendo-se a forma

tradicional de administração. A atuação do poder público é bastante assistencialista, principalmente nos municípios menos desenvolvidos.

A única exceção importante talvez seja a de **Coronel Vivida**. Parece que, recentemente, este município, está buscando introduzir ações mais estratégicas de desenvolvimento, principalmente através de estímulos à educação geral e formação profissional, bem como ao desenvolvimento de pequenas agroindústrias.

As câmaras de vereadores também não possuem papel ou contribuição relevante no desenvolvimento dos municípios. Elas geralmente possuem práticas “clientelistas”, alinhando-se automaticamente com quem esteja no comando da prefeitura local. Tal alinhamento tem por objetivo conseguir benefícios que permitam aos vereadores manter-se nos cargos depois dos períodos eleitorais. As câmaras de vereadores são pouco atuantes, não possuem iniciativas e nem sequer fiscalizam efetivamente às ações dos executivos municipais.

Deve-se ressaltar, no entanto, que nos oito municípios pesquisados, há efeitos positivos da descentralização das políticas e recursos públicos (federais ou estaduais), em especial nas áreas de saúde e educação. Apesar de todos os problemas ainda existentes, são inegáveis os avanços nessas áreas em relação ao acesso pelos beneficiários e à própria fiscalização destes sobre os recursos.

Segunda conclusão

Apesar da enorme pobreza da ação empreendida pelo poder público na maioria dos casos analisados, existem algumas diferenças entre os municípios mais e menos desenvolvidos. A principal delas diz respeito à adoção de certas medidas concretas em favor da gestão democrática. No grupo de municípios com maior nível de desenvolvimento, é notória a existência de concepções governamentais que dão importância para algumas práticas democráticas e procedimentos que abrem espaços de participação social na gestão municipal.

Os conselhos e outros fóruns de participação social são mais ativos, organizam-se mais democraticamente, funcionam de forma melhor, e também recebem maior atenção das prefeituras nos municípios mais desenvolvidos. Isso é percebido em **Francisco Alves** e mais nitidamente ainda em **Coronel Vivida** e **Paulo Frontin**. Nestes municípios, não é raro que importantes questões sejam submetidas à resolução democrática dos conselhos de desenvolvimento. No caso de **Turvo**, a boa atuação do conselho municipal de desenvolvimento rural não deve ser creditada à Prefeitura, mas à pressão de organizações sociais e à boa articulação de diversos agentes de desenvolvimento local.

Nos municípios menos desenvolvidos, em contraste, os espaços de relacionamento entre o poder público e outros representantes da sociedade quase não existem ou são muito limitados. Em termos práticos, é muito baixa ou inexistente a compreensão do poder público sobre a importância da gestão social. As administrações públicas desses municípios também revelam pouco comprometimento com os destinos da agricultura familiar e não a consideram estratégica para o desenvolvimento municipal.

Terceira conclusão

Em três dos quatro municípios considerados mais desenvolvidos, existe algum tipo de planejamento ou definição de prioridades, com a participação do poder público municipal, por mais limitada ou segmentada que esta possa ser.

Na maioria dos sete municípios beneficiados pelo *Pronaf Infra-estrutura e Serviços*, o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR) acaba sendo instrumento restrito às ações do Pronaf e não um esforço real e efetivo de planejamento municipal. O PMDR é, portanto, apenas um documento formal (burocrático) com o objetivo de habilitar o município para receber os recursos do programa. Mesmo assim, as ações implementadas pelo poder público em **Francisco Alves**, **Paulo Frontin** e, principalmente, em **Coronel Vivida** são mais consistentes e organizadas e, às vezes, contam com espontâneas contrapartidas municipais em recursos humanos, materiais e financeiros. Tal contrapartida não ocorre ou é muito menor nos municípios menos desenvolvidos.

Entre os municípios mais desenvolvidos, merece destaque a definição de prioridades estabelecida em **Coronel Vivida**. Os principais programas ou projetos estratégicos estão na educação rural (Educar Plantando), assessoria técnica e profissionalização rural (Cepagro, Escola do Campo e Pé na Estrada), qualidade de vida (infra-estrutura, meio ambiente e agricultura orgânica), agregação de valor (*agroshopping* e incentivos à agroindústria familiar, intensificação produtiva e turismo rural), associativismo (com incentivos ao crédito solidário, às associações comunitárias e por cadeia produtiva).

O projeto *Educar Plantando* incorpora na sua metodologia o despertar das aptidões dos filhos dos agricultores através de temas geradores sugeridos pelos próprios alunos. O projeto completa-se com ações práticas junto às unidades agroeducativas implantadas nos núcleos de ensino fundamental e médio. Além disso, a Escola do Campo (Casa Familiar Rural) e o Cepagro ajudam na formação dos jovens agricultores.

O *Cepagro* (Centro de Profissionalização em Agroindustrialização) tem como objetivos: a) difundir tecnologias de agregação de valor às matérias-primas das principais cadeias produtivas dos agricultores familiares; b) oferecer treinamento específico para produtores interessados em produzir em escala comercial; c) completar a formação dos jovens agricultores no tocante à produção, transformação e comercialização de produtos derivados das cadeias produtivas do leite, cana-de-açúcar, frutas, verduras, suínos, aves, peixes e outros; e d) como unidade incubadora, dar oportunidade a agricultores e grupos para industrializar seus produtos e contar com o apoio de um modelo padrão de certificação, marca e divulgação dos produtos industrializados.

O *Agroshopping* é um estrutura de comercialização de produtos de origem animal e vegetal projetada para apoiar estrategicamente as 60 associações e cooperativas de produtores rurais de **Coronel Vivida**. Além de uma sede, que funcionará como central de negócios e comercialização direta, o *agroshopping* tem como objetivo a realização de feiras rurais e de exposições de produtos do município em diferentes eventos.

O município de **Turvo**, que é o único não abrangido pelo *Pronaf Infra-estrutura e Serviços*, possui uma importante iniciativa de plano de desenvolvimento, mas como se verá adiante, este plano é fruto da organização, pressão e empenho da sociedade local, que se articula em torno de um conselho municipal.

Quarta conclusão

Problemas de improbidade administrativa, má gestão de recursos públicos e falta de transparência existem ou existiram em níveis maiores no grupo de municípios considerados como menos desenvolvidos.

Em pelo menos duas comparações – **Paulo Frontin vs Cruz Machado** e **Turvo vs Nova Tebas** – observa-se claramente que a máquina administrativa da prefeitura é ou foi melhor gerida nos municípios mais desenvolvidos. Nestes casos, os municípios não estão endividados, pagam os funcionários em dia e não estão financeiramente comprometidos. Já em **Cruz Machado** e principalmente em **Nova Tebas** a situação financeira é muito precária, o que inviabiliza a realização de investimentos e a implementação de atividades essenciais para o desenvolvimento local.

Observa-se que, em todos os municípios analisados e de forma mais acentuada nos menos desenvolvidos, a maioria da população e as próprias lideranças comunitárias não têm informações nem conhecimento sobre o orçamento municipal e a utilização dos recursos públicos. Em tais condições, prevalecem as versões e os boatos que caracterizam a manipulação. Poucas são as pessoas efetivamente capazes de exercer a cidadania. A maioria não sabe quais são as possíveis formas de participação ativa nas deliberações públicas. Sem controle social, cria-se campo fértil para a ineficiência e abrem-se as portas para a corrupção.

Para ter um bom desempenho, uma instituição democrática tem que ser ao mesmo tempo sensível e eficaz: sensível às demandas de seu eleitorado e eficaz na utilização de recursos limitados para atender a essas demandas. (Putnam, 1993:25)

Tais condições, em sua plenitude, não estão presentes em nenhum dos municípios pesquisados e, efetivamente, elas não caracterizam os quatro municípios menos desenvolvidos.

7. ORGANIZAÇÃO E MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Nossa hipótese de trabalho é de que a organização da sociedade civil é um notável fator de potencialização do desenvolvimento local. Porque as organizações sociais (associações e conselhos comunitários, sindicatos, partidos, clubes, pastorais etc.) são importantes instrumentos de mobilização da população tanto para realizar diretamente atividades específicas de seu interesse, quanto para canalizar denúncias, propostas e demandas (reivindicações) aos órgãos públicos, contribuindo decisivamente para a democratização das instituições. Além disso, as diversas formas de organização da população podem exercer um significativo papel de agregação e fortalecimento do tecido social. Melhoram a auto-estima e aumentam a autoconfiança, com efeitos benéficos na capacidade de trabalho e intervenção dos cidadãos.

Primeira conclusão

Três das quatro comparações intra-regionais mostram que a sociedade civil é mais forte nos municípios mais desenvolvidos. Nestes, além de maior número de organizações, há maior diversificação de tipos e formas de intervenção.

No sudoeste, a organização social de **Coronel Vivida** é melhor que a de **Boa Vista da Aparecida**. Em **Coronel Vivida** há 1400 agricultores organizados em 60 associações comunitárias, diversas associações por produto (piscicultores, produtores de leite etc.) e uma central de associações. Há, ainda, o sindicato rural patronal (SRPatronal), o sindicato dos trabalhadores rurais (STR), a associação de mulheres agricultoras (AMA), a associação da casa familiar rural (CFR) e a cooperativa de crédito rural (Cresol). Quase todos têm um papel ativo na sociedade local, com atuação forte e decisiva nos conselhos municipais, principalmente no conselho municipal de desenvolvimento rural (CMDR). A central de associações exerce um papel importante na convocação e mobilização das comunidades rurais. Algumas dessas entidades têm estreitos vínculos com a prefeitura, mas o STR, a AMA e a Cresol são mais independentes e têm uma relação crítica com o poder público municipal. Já em **Boa Vista da Aparecida** não há, em substância, organização comunitária. O STR e as associações da CFR e Vila Rural são fracos e dependentes da Prefeitura. São, também, submissos e têm uma atuação coadjuvante e assistencialista. Sua participação nos conselhos municipais é bastante passiva, inclusive no CMDR.

Outra comparação intra-regional, agora no noroeste, evidencia vantagem de **Francisco Alves** diante de **Tapira**. Em **Francisco Alves** existem 14 associações comunitárias e uma federação de associações. O município é influenciado pelo cooperativismo que existe no seu entorno. A Sociedade Rural faz-se presente. O STR tem boa atuação no Pronaf e em alguns conselhos municipais. Há grupos de jovens (rurais e urbanos), as igrejas e pastorais estimulam a organização comunitária e a federação de associações tem algumas propostas desenvolvimentistas. A maioria dessas entidades tem razoável participação nos conselhos municipais, principalmente no CMDR. Mas, com exceção do STR e das associações, elas têm pouca independência do poder público. A situação em **Tapira** é mais precária. Foram citados o STR, um grupo de grandes proprietários ligados à Sociedade Rural, algumas associações que “cuidam” dos microssistemas de abastecimento de água, bem como as associações comercial e de professores. A atuação dessas entidades é fraca e assistencialista. Elas têm pouca participação nos conselhos municipais. São dependentes do poder público e cooptadas pelo prefeito, que é bastante personalista.

Em **Turvo**, no centro do Estado, a sociedade civil é bastante organizada. Essa característica do município não é recente, pois vem de décadas anteriores. Há uma riqueza de organizações, mas as principais entidades são: STR, Associação dos Hortifrutigranjeiros, Instituto Agroflorestal, Fundação Ibema, Associação Comercial e Industrial, e Cresol. Há ainda a associação de criadores de bovinos de corte, bem como diversas associações comunitárias, APM e Pastoral da Criança. A atuação dessas entidades é boa, menos nas políticas públicas. Sua participação nos conselhos municipais é forte e decisiva. Mostram-se bastante independentes do poder público, com o qual mantêm uma relação de “diálogo tenso”. Além disso, o trabalho da Emater, em especial de um de seus técnicos, é extraordinariamente positivo na articulação com as organizações sociais. Enquanto isso, em **Nova Tebas**, só merecem destaque o STR e a Aprofar (Associação de Promoção das Famílias Rurais). Há também a Pastoral da Saúde e algumas associações comunitárias. No passado, a Aprofar e o STR tiveram mais força e influência na sociedade local. Hoje estão fracos e quase falidos (sem recursos). Em outros tempos, a Aprofar conseguiu construir um hospital, o único do município. Mas o cedeu em comodato à Prefeitura. O STR e a Aprofar são, atualmente, espaços de denúncia e de oposição política, débil mas importante, porque única. Sua relação com o poder público municipal é de conflito. Não há muito diálogo.

A única exceção na relação direta entre organização social e desenvolvimento local é observada no sudeste, no confronto entre **Paulo Frontin** e **Cruz Machado**. Em **Cruz Machado** há melhor nível de organização social. O STR tem muitos associados, boa capacidade de mobilização e é, de fato, bastante ativo e independente. Além disso, existem mais de 30 associações comunitárias, muito embora quase todas sejam jovens e bastante subordinadas à Prefeitura Municipal. Enquanto isso, em **Paulo Frontin** a organização da população é quase insignificante. A referência mais importante é o papel de aglutinação e representação que exerce o Codefron, que é o conselho de desenvolvimento municipal.

Além do Codefron, existem em **Paulo Frontin**: o STR, com alguma expressão, mas com atuação decadente; e o SRPatronal, que é muito fraco e está “quase morto” por falta de recursos. Há apenas duas ou três fracas associações comunitárias, bem como alguma agregação comunitária em torno de igrejas (capelas) e escolas, com pouca expressão política. Foram citadas ainda, vagamente, a Aproama (uma embrionária e dependente associação regional de produtores de mandioca), a APAE e a Pastoral da Criança. Já em **Cruz Machado**, o STR tem cerca de 1600 associados e as dezenas de associações comunitárias envolvem quase 1300 famílias. Foram citados ainda o SRPatronal (que está sem recursos e tem fraca atuação), o Clube dos Diretores Lojistas (CDL), o Rotary Clube, a Igreja Católica e a União Agrícola Instrutiva. Esta última agrega meia dúzia de tênues associações comunitárias cujo objetivo é receber donativos do exterior. Capítulo a parte deve ser dedicado à Cooperacruz, uma cooperativa que hoje está em “crise falimentar”, mas que já teve (e ainda tem) importante papel na comercialização de grãos, sobretudo feijão. Essa cooperativa é dirigida atualmente por um grupo de oposição, à esquerda do prefeito. Sem nenhum trabalho de base, a Cooperacruz tem hoje apenas 160 associados e corre o risco de ser “abocanhada” por uma central de associações que o prefeito deseja criar a partir das três dezenas de associações comunitárias “controladas” pela prefeitura.

Segunda conclusão

A autonomia política e a independência econômica das organizações sociais diante do poder público é positiva para o processo de desenvolvimento local. No sentido contrário, observa-se que o clientelismo político e o assistencialismo são fatores inibidores da organização da sociedade civil.

Conforme se observa em três casos de sucesso – **Turvo**, **Coronel Vivida** e, em menor grau, **Francisco Alves** – as organizações sociais desempenham um papel vital não apenas na construção do tecido social, mas também como espaços que dão expressão à pluralidade de posições e interesses existentes na sociedade. Além disso, quando fortes e independentes, as organizações sociais aumentam as chances de continuidade dos programas e projetos desenvolvimentistas nos municípios.

Quanto ao papel desagregador e de acomodação social exercido pelo clientelismo, a pesquisa realizada dá fundamento para concluir que nas microrregiões caracterizadas por fortes relações clientelistas, onde vicejam o assistencialismo e o paternalismo, as dificuldades para a construção de organizações sociais expressivas é visivelmente maior. É o caso do sudeste paranaense (onde estão **Paulo Frontin** e **Cruz Machado**), das microrregiões que envolvem **Tapira** e **Boa Vista da Aparecida** e, mais ainda, do entorno de **Nova Tebas**.

Esses cinco municípios recebem, inclusive, cestas básicas da Conab, dentro do programa Comunidade Solidária. O número mensal de cestas básicas chega a 747 em **Boa Vista da Aparecida**, 867 em **Tapira**, 1259 em **Nova Tebas**, 1812 em **Cruz Machado** e 864 em **Paulo Frontin**. Isso é bastante pois representa, em média, uma cesta básica mensal para cada 10 habitantes.

Enquanto “a comunidade cívica se caracteriza por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração” (Putnam, 1993:30), as famílias vulnerabilizadas pela miséria e assistidas continuamente pela distribuição de cestas básicas, tornam-se cada vez mais dependentes, dominadas e passivas, agravando um quadro revelador de uma situação de anomia social.

Parece que, nos municípios pesquisados, especialmente nos quatro menos desenvolvidos, a pobreza e o atraso se devem, pelo menos parcialmente, à incapacidade de seus habitantes de agir em conjunto pelo bem comum ou por qualquer objetivo que transcenda aos seus interesses materiais imediatos.

8. GESTÃO SOCIAL, CONSELHOS E AGENTES DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

Neste capítulo, são analisadas as formas de participação social, em cada município, na definição de políticas públicas, na elaboração e gestão de planos, programas e projetos voltados para o desenvolvimento local. Ênfase especial é dada ao papel, à composição e funcionamento dos conselhos municipais, com destaque para o conselho municipal de desenvolvimento rural (CMDR). Nesse processo, observou-se também a atuação dos agentes de desenvolvimento local. Atentou-se, ademais, para a existência ou não de ações em parceria, envolvendo poder público, sociedade civil e empresas privadas.

Primeira conclusão

Nas quatro comparações intra-regionais, os municípios mais desenvolvidos têm Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR) mais consistentes e úteis, porque são mais realistas e foram elaborados de forma mais participativa.

Assim, o PMDR de **Coronel Vivida** foi elaborado como “projeto piloto” do MA-Pronaf, através de um processo de diagnóstico participativo (DRP) que envolveu boa parte da população municipal. Em **Francisco Alves**, o PMDR foi elaborado com a motivação inicial de habilitar o município para ter acesso aos recursos do *Pronaf Infra-estrutura e Serviços*. Mas as prioridades do plano foram definidas num processo de diagnóstico participativo em todas as comunidades rurais e na sede do município. No caso de **Turvo** (município não beneficiado pelo *Pronaf Infra-estrutura e Serviços*), o PMDR nasceu da iniciativa conjunta de várias organizações sociais, com a participação da Emater e do poder público. O PMDR de **Paulo Frontin** é anterior ao Pronaf. Foi elaborado por iniciativa da Emater, com a participação direta das lideranças municipais do CMDR-Codefron e a audiência (em reuniões) de todas as comunidades rurais.

Por outro lado, os planos de **Boa Vista da Aparecida, Tapira, Nova Tebas e Cruz Machado** foram elaborados de forma burocrática e, em substância, apenas com o objetivo de cumprir um pré-requisito formal do Pronaf. Houve pouca participação da sociedade. Esses planos não foram atualizados, estão hoje engavetados, e não estão servindo como referência para as ações voltadas ao desenvolvimento local. Eles nem sequer são utilizados para a definição do plano de trabalho anual do Pronaf.

Segunda conclusão

Os conselhos municipais e, em especial, os CMDRs, são mais representativos, fortes e funcionam melhor nos quatro municípios mais desenvolvidos. Em Turvo, Coronel Vivida e Paulo Frontin, o CMDR funciona através de reuniões ordinárias e tem caráter deliberativo, inclusive na gestão de recursos públicos. Além disso, em Paulo Frontin e Turvo, é o próprio conselho quem escolhe o seu presidente.

Em contrapartida, nos quatro municípios menos desenvolvidos, embora existam algumas variações, os conselhos são fracos e a maioria deles é controlada pela Prefeitura e, no caso do CMDR, também pela Emater. Quando funcionam, é através de reuniões extraordinárias, de caráter homologatório. Na prática são, portanto, pró-forma.

Nos **municípios mais desenvolvidos**, a situação dos conselhos é a seguinte:

Em **Coronel Vivida**, o CMDR é formado por nove membros que representam o poder público e a sociedade organizada: Prefeitura, Emater, STR, SRPatronal, Associação de Mulheres Agricultoras (AMA), cooperativa de crédito solidário (Cresol), Casa Familiar Rural (CFR), central de associações e um representante da iniciativa privada. O CMDR funciona através de reuniões ordinárias bimestrais e reuniões extraordinárias sempre que necessário. Existe pouca articulação entre os diversos conselhos municipais, mas o CMDR exerce crescente influência sobre as ações do Município. Na prática, o CMDR conta com a participação da secretaria da agricultura e, quando necessário, convoca também outras secretarias municipais. Observa-se que o CMDR de Coronel Vivida vem se fortalecendo e já é considerado como um importante instrumento de gestão social.

Os conselhos do município de **Francisco Alves** têm valor para o poder público e para a sociedade porque significam acesso a recursos. Assim, o CMDR é o conselho do Pronaf. Na sua composição de 12 membros, metade são agricultores familiares. Os demais são do STR, Banco, Emater e Prefeitura (secretarias municipais da agricultura, educação e saúde). O presidente do CMDR é o secretário da agricultura. Ele preside as reuniões, que são extraordinárias, e “domina” as associações de agricultores. Na prática o CMDR ajuda a prefeitura na administração municipal e é deliberativo para o Pronaf. Quase não há integração entre os diversos conselhos municipais. O mais independente deles é o conselho do trabalho “porque não tem dinheiro para destinar”.

Em **Turvo**, também há vários conselhos municipais. O CMDR é o mais importante e o que funciona efetivamente. Foi criado por iniciativa da sociedade civil organizada. Na composição do CMDR constituem maioria os agricultores das comunidades rurais e os representantes das organizações sociais. A escolha do presidente é feita pelo próprio conselho. O CMDR mostra-se bastante independente em relação ao poder público municipal, mas não tem uma ação fiscalizatória. Sua função principal é gerir o PMDR e o Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural.

Finalmente, em **Paulo Frontin**, o CMDR-Codefron é o mais antigo, mais abrangente e esvazia os outros conselhos municipais, que são muito fracos. Inexiste boa integração entre os conselhos, mas há quem considere que o Codefron sintetiza os demais, pois nele estão todos representados. Mas o Codefron não foi institucionalizado formalmente. É formado por 36 pessoas: representantes das 22 comunidades, entidades e dirigentes municipais (Emater, STR, SRPatronal, Câmara de Vereadores, Banestado, Asulproma, Comércio, Igrejas, prefeito e secretarias da educação, saúde e ação social). A escolha dos representantes das comunidades rurais foi feita, com a utilização de sociogramas, em reuniões coordenadas pela Emater. O presidente do Codefron é escolhido através de votação secreta para um mandato de dois anos, mas a secretaria executiva é função cativa da Emater. O Codefron tem regimento interno, realiza reuniões ordinárias mensais, e extraordinárias quando necessário. Na prática, o Codefron tem funções deliberativas bastante amplas, influenciando inclusive o orçamento municipal.

Por outro lado, a situação dos conselhos nos **municípios menos desenvolvidos** pode ser resumida da seguinte forma:

Em **Boa Vista da Aparecida** há vários conselhos institucionalizados, mas eles são, em substância, apenas homologatórios. Não há integração entre os conselhos. O CMDR é o conselho do Pronaf. Seus membros são “escolhidos” pela Prefeitura e Emater. O

CMDR é muito fraco, reúne-se apenas extraordinariamente, mas está em crescimento. Em **Tapira** os oito conselhos são dominados pelo prefeito desde a sua composição. O CMDR é o conselho do Pronaf e tem função apenas homologatória. Seus membros são escolhidos pela Prefeitura e Emater. Não há integração entre os conselhos. Em **Nova Tebas** falta organização de base para o bom funcionamento dos conselhos. O CMDR funciona precariamente, e apenas como conselho do Pronaf. Seu presidente é o secretário da agricultura e a maioria de seus membros é formada por agricultores familiares “escolhidos” pela prefeitura nas comunidades. O conselho do *PR 12 Meses* também é fraco e não há integração entre os conselhos. Por fim, entre os conselhos municipais de **Cruz Machado**, poucos funcionam. O conselho da saúde (SUS) é um dos melhores. Ele organiza um fórum que aprova um plano municipal de saúde. O CMDR-Codecruz é, na prática, o conselho do Pronaf. Tem 16 membros: Prefeitura (quatro secretarias), Emater, STR, SRPatronal, Coopercruz, Câmara de Vereadores, Comércio, e seis representantes de associações comunitárias controladas pela prefeitura. O presidente do Codecruz é um ex-gerente aposentado do Banco do Brasil, escolhido pelo prefeito. Não há integração entre os conselhos.

Terceira conclusão

O município de Turvo é o único no qual há boas experiências de parcerias para o desenvolvimento local a partir da iniciativa da sociedade civil e de empresas. O número de parcerias para a execução de políticas públicas também é maior e concentra-se nos quatro municípios mais desenvolvidos. Enquanto isso, nos municípios menos desenvolvidos inexitem parcerias ou elas são mais limitadas.

Para ilustrar o primeiro caso, em **Turvo**, bastam três exemplos: um projeto de reflorestamento com pinus em unidades de agricultura familiar que envolve a empresa Ibema e o Instituto Agroflorestal; uma parceria entre o Colégio Estadual e o Instituto Agroflorestal cuja finalidade é a coleta de lixo e a educação ambiental; e um projeto da Ibema e associações comunitárias para a produção orgânica de alimentos.

No caso da execução de políticas públicas, as comparações intra-regionais evidenciam sempre mais exemplos de parcerias nos municípios mais desenvolvidos.

Assim, em **Coronel Vivida** há diversas parcerias, entre as quais podem ser citadas: as unidades agroeducativas e a Casa Familiar Rural (CFR); um programa de calcário, que envolve Prefeitura, Emater e associações de produtores; o Cepagro (um centro de profissionalização e incubadora de projetos agroindustriais); e o pronafinho. Nas unidades agroeducativas existe uma parceria entre a estrutura de assistência técnica e extensão rural, associações de produtores, alunos e professores visando o ensino em torno de núcleos temáticos e a difusão de novas tecnologias para o desenvolvimento sustentável. Enquanto isso, em **Boa Vista da Aparecida** só há a CFR.

Em **Francisco Alves** as principais parcerias são no Fundo de Aval formado pela prefeitura e agricultores familiares para o pronafinho; no próprio pronafinho; em um fundo para manutenção dos equipamentos do Pronaf; e numa campanha da nota do produtor envolvendo Prefeitura, Emater, associação comercial e rádio. Já em **Tapira** só ocorre parceria nos microssistemas de abastecimento d'água.

Em **Turvo**, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural, que foi criado a partir do “programa de calcário”, está em nome da Cresol e é por ela administrado, mas as

principais decisões são tomadas pelo CMDR. Por outro lado, em **Nova Tebas** nenhuma experiência importante de parceria foi constatada.

Em **Paulo Frontin**, além da atuação conjunta para o pronafinho, existe uma parceria para instalação e manutenção de microssistemas de abastecimento de água, que envolve a Sanepar, a Prefeitura e as comunidades rurais. Em contraste, no município de **Cruz Machado** apenas o pronafinho é objeto de ação integrada entre instituições.

Quarta conclusão

Quanto à atuação de técnicos ou agentes de desenvolvimento local, observou-se que, nas quatro comparações intra-regionais, há maior número de agentes e eles atuam de forma mais integrada nos municípios mais desenvolvidos.

A situação de **Coronel Vivida** é muito melhor que a de **Boa Vista da Aparecida**. Existem, em **Coronel Vivida**, pelo menos duas vezes mais profissionais dedicados ao desenvolvimento rural: são dois técnicos na Emater, um na Cresol e uma boa equipe na Prefeitura. Esta mantém (paga) ainda dois agentes que estão na CFR. Todos trabalham de forma bastante integrada e o secretário municipal da agricultura, além de liderar a sua equipe, desempenha importante papel de articulação entre instituições. Enquanto isso, em **Boa Vista da Aparecida**, só existem dois técnicos na Emater e dois na CFR. A secretaria municipal da agricultura não tem nenhum agente especializado.

No noroeste, **Francisco Alves** conta com o trabalho integrado de quatro agentes de desenvolvimento, dois na Emater e dois na secretaria municipal da agricultura. Em pior situação, **Tapira** só tem um técnico da Emater, além de algum trabalho do STR e das secretarias municipais da educação e saúde.

Em **Turvo**, apesar da secretaria municipal da agricultura estar desativada, existem pelo menos dez agentes de desenvolvimento em várias instituições: um na Cresol, quatro no Instituto Agroflorestal, dois na Ibema, dois na Emater e um na Rureco/Hortisul. A integração do trabalho é articulada através do CMDR, onde merecem destaque a atuação da Emater, da Cresol, do Instituto Agroflorestal e da Fundação Ibema. Já em **Nova Tebas**, só há um técnico na Emater. A secretaria municipal da agricultura tem mais de meia dúzia de funcionários sem especialização e nenhum deles atua afetivamente como agente de desenvolvimento local.

Na comparação entre **Paulo Frontin** e **Cruz Machado**, a vantagem do primeiro não se deve ao número absoluto de agentes de desenvolvimento. Há seis técnicos em **Paulo Frontin** e oito em **Cruz Machado**. A vantagem do município de **Paulo Frontin** decorre do fato de ter uma extensão territorial quatro vezes menor e uma população 2,5 vezes menor, bem como da maior integração entre os extensionistas da Emater (quatro) e os técnicos da Prefeitura (dois). Todos trabalham num mesmo local e de forma bastante coordenada. Enquanto isso, em **Cruz Machado** não se observa uma integração tão estreita entre os extensionistas da Emater (cinco) e os agentes da Prefeitura.

Esse quadro favorável aos municípios mais desenvolvidos é compatível com os dados mostrados no “capítulo” dois (sobre o contexto socioeconômico da agricultura familiar), onde, nas quatro comparações intra-regionais, há menor percentual de agricultores familiares com assistência técnica nos municípios menos desenvolvidos.

9. ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA RURAL DO MUNICÍPIO

Este capítulo trata das diversas formas de organização dos agricultores com vistas a obtenção de resultados econômicos na produção, agroindustrialização e comercialização da produção agrícola.

As principais organizações econômicas de agricultores são as associações e as cooperativas de crédito, produção e comercialização. Até meados da década de 1980, predominavam as cooperativas. Depois disso, houve um processo de fortalecimento de pequenos grupos informais e de associações de produtores formalizadas, que passaram a exercer diferentes papéis em todo o processo de produção, desde a organização para a compra conjunta de insumos, passando por experiências de mecanização e obtenção do crédito, até a transformação e comercialização da produção. Ao lado dessas novas formas associativas, o cooperativismo se transformou, ficou mais seletivo, mas permanece como um importante ator que pode interferir nas diferentes dinâmicas de desenvolvimento.

Essas diferentes formas associativas, além do seu objetivo ou finalidade principal, passaram a exercer um papel de representação política dos agricultores associados interferindo nas políticas públicas de alcance local.

Primeira conclusão

As organizações econômicas agrícolas estão mais presentes e desempenham um papel mais intensivo em três dos quatro municípios mais desenvolvidos. O associativismo potencializou uma melhor integração aos mercados regionais e ampliou as alternativas de comercialização.

Nas regiões centro e sudoeste, o associativismo para a transformação da produção e comercialização é mais forte nos municípios mais desenvolvidos. Assim, enquanto **Nova Tebas** tem a decadente Aprofar (Associação de Promoção das Famílias Rurais) e a excludente Coamo (Cooperativa Agropecuária Mourãoense), o município de **Turvo** tem a Hortisul (uma das primeiras associações criadas no Estado, hoje com atuação quase restrita à comercialização de leite de 130 produtores), a presença da Coamig, de Guarapuava, também atuando na comercialização de leite, além de várias associações comunitárias. A Coopavel faz-se presente, com 200 associados, em **Boa Vista da Aparecida**. Mas em **Coronel Vivida** existe um importante entreposto da Coamo (1200 associados) e forte desenvolvimento do associativismo, com mais de 1400 agricultores organizados em dezenas de associações comunitárias e algumas por produto, além de uma central de associações. Enquanto a Coamo comercializa grãos dos produtores mais capitalizados (mecanizados), as associações atuam na compra conjunta de insumos e na venda conjunta da produção dos pequenos agricultores. No noroeste, a vantagem do cooperativismo de **Francisco Alves** diante de **Tapira** deve-se à marcante influência recebida da Coopervale, do vizinho município de Palotina. Na microrregião sudeste, o quadro é mais confuso. O município de **Paulo Frontin** possui um entreposto da Cooperativa Bom Jesus, que atua na comercialização de grãos de 100 produtores. Mas há, também, várias experiências negativas, como a da Clac (Cooperativa de Laticínios de Curitiba), que parou suas atividades no município prejudicando produtores a ela integrados. Já em **Cruz Machado** existe a Coopercruz, uma cooperativa com cerca de 160 associados, que possui o único armazém credenciado pela Conab na

região. Com sua atuação principal concentrada na comercialização de feijão, onde há maior instabilidade de preços e quase todos os concorrentes sonegam impostos, essa cooperativa vive uma crise falimentar. A Clac (instalada em União da Vitória) adquire leite de alguns produtores do município e a associação Apicruz está quase desativada.

Segunda conclusão

A integração agroindustrial está presente em todas as microrregiões pesquisadas, mas é claramente mais intensa e/ou diversificada nos municípios mais desenvolvidos em duas das quatro comparações intra-regionais (sudoeste e centro). Quanto à agroindústria familiar, ela se diferencia positivamente apenas no sudoeste do Paraná, sendo mais intensa em Coronel Vivida. Nas outras três microrregiões não existem diferenças significativas, excetuando-se o caso (quase isolado) de Turvo.

O desenvolvimento da agroindústria, seja ela familiar seja no sistema de integração contratual entre agricultores e grandes empresas, é nitidamente mais intenso em **Coronel Vivida** e **Turvo** quando comparado com **Boa Vista da Aparecida** e **Nova Tebas**. No município de **Coronel Vivida**, as pequenas agroindústrias constituem um dos eixos estratégicos para alavancar o desenvolvimento local. Neste sentido, os agricultores familiares contam com o Cepagro (um centro de profissionalização agroindustrial) que, além do apoio técnico, tem as funções de incubadora de projetos e iniciativas de agroindustrialização de grupos e associações comunitárias. O Cepagro oferece treinamento, máquinas, serviços de embalagem e uma marca padrão, o selo “Comvida”. Além disso, está sendo construído um *agroshopping*, que será administrado pela Central de Associações e fará a divulgação e comercialização de seus produtos.

Em **Turvo**, a Cercopa (uma central de associações sediada em Guarapuava) apoia a comercialização de produtos de agricultores familiares e associações comunitárias, como mel, plantas medicinais, açúcar mascavo etc. Destaca-se ainda o trabalho da associação da Vila Rural que, com o apoio da empresa Ibema, vem desenvolvendo a agroindústria de doces e conservas. Esses produtos são utilizados no refeitório da empresa e comercializados em mercados da região. Estuda-se ainda a possibilidade de comercializar alguns produtos em Curitiba, via Aopa (uma associação de produtores orgânicos).

Em contraste com a riqueza de experiências e iniciativas verificadas em **Coronel Vivida** e **Turvo**, os municípios de **Boa Vista da Aparecida** e **Nova Tebas** apresentam fraco desenvolvimento de agroindústrias familiares, não existindo nenhum trabalho de integração (articulação) das poucas iniciativas existentes. No caso de **Boa Vista da Aparecida**, há 260 produtores de leite integrados ao laticínio Boa Vista e alguns suinocultores e avicultores produzindo sob contrato para os frigoríficos Chapecó e Globo Aves.

Na microrregião noroeste, é pequeno o desenvolvimento de agroindústrias familiares, tanto em **Francisco Alves** quanto em **Tapira**, muito embora haja um trabalho de diversificação da produção e integração com agroindústrias (leite e aves) localizadas em municípios vizinhos. Já na microrregião sudeste, é fraco o desenvolvimento de agroindústrias familiares nos dois municípios pesquisados. Em **Cruz Machado**, há experiências de ervateiras e alambiques em diversas comunidades. Em **Paulo Frontin**, além de alguns integrados da Sadia (suínos), Da Granja (aves) e de um laticínio de

Rebouças, existe uma embrionária associação regional, a Asulproma, cujo principal objetivo é estimular e organizar a produção de mandioca para abastecer uma feccularia em instalação no município.

Terceira conclusão

As cooperativas de crédito solidário do sistema Cresol-Baser estão presentes e desempenham importante papel de apoio na evolução dos sistemas de produção de agricultores familiares em dois dos municípios mais desenvolvidos.

O sistema cooperativo de crédito solidário (Cresol), com o suporte de uma importante base de serviços (Baser), tem como objetivo incentivar a poupança local e a aplicação de crédito rural orientado aos agricultores familiares. A atuação da Cresol de **Coronel Vivida**, com 700 sócios, tem sido fundamental para o financiamento da produção agrícola, inclusive para a ampliação do Pronaf. Só no “pronafinho”, foram aplicados mais de R\$ 600 mil, em 1999. A Cresol de **Turvo** é menor, mas o seu papel na socialização do crédito rural entre os agricultores familiares não pode ser negligenciado.

A experiência da Cresol é virtuosa porque tem a capacidade de gerar solidariedade entre os tomadores de crédito e seus gerentes conhecem muito bem os clientes. Quando todos se conhecem, a ação de uns sobre os outros renova os sentimentos e as idéias e promove o entendimento. Cria-se, assim, um ambiente que faz baixar os custos operacionais e reduz a inadimplência.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

De acordo com o objetivo específico deste trabalho, a análise realizada permite concluir, em síntese, que há três fortes condições que afetam o desenvolvimento local. Pelo menos duas delas estão presentes em cada um dos quatro municípios mais desenvolvidos. Situação diametralmente oposta em relação a esses fatores ocorre nos quatro municípios menos desenvolvidos.

Os três mais importantes conjuntos de fatores que afetam o desenvolvimento dos pequenos municípios paranaenses são, pela ordem, os enumerados a seguir.

1. As estruturas sociais de cooperação, isto é, a organização da sociedade local

Incluem-se aqui todos os tipos de contatos e vínculos horizontais de colaboração e solidariedade mútua que formam o tecido social e econômico. Por exemplo: os padrões de participação comunitária, as diversas formas de associativismo, o acúmulo de experiências cooperativas e as organizações sindicais. Mas é bom que se diga, desde logo, que para avançar nesse caminho e evitar a manipulação, a melhor recomendação é a de estimular mecanismos que favoreçam a livre organização das comunidades.

O capital social representado pelo conjunto de capacidades das pessoas e suas organizações, e a cultura ou comunidade cívica constituída pelos sistemas de participação e solidariedade social são fatores decisivos para o desenvolvimento local. Esses fatores promovem não apenas a melhor utilização dos ativos econômicos, mas determinam, pela força de suas demandas e normas de convivência, a própria qualidade das instituições políticas e do governo local.

Nos municípios paranaenses, principalmente no meio rural, tem crescido bastante, nos últimos anos, o número de organizações de cunho social e econômico. É certo que muitas delas estão nascendo “de cima para baixo” a partir de iniciativas de agentes externos, inclusive para ter acesso a recursos de programas governamentais. Quando isso acontece, ficam reforçados os vínculos clientelistas de dependência e dominação. Mas há, também, alguns bons casos, sobretudo nos municípios mais desenvolvidos, de organizações que se estabelecem com base em relações menos verticalizadas. Exemplos disso são as cooperativas de crédito solidário (Cresol), as associações de mulheres agricultoras e de assentados, bem como diversas associações comunitárias.

Nos municípios pesquisados, observa-se, inclusive, que o bom funcionamento e a força dos conselhos municipais dependem fundamentalmente da base, representatividade ou “lastro social” de seus membros. Esse fato é confirmado pela experiência, de três anos, no trabalho de capacitação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) que têm inclusive a função de deliberar sobre a destinação dos recursos do *Pronaf – Infra-estrutura e Serviços* em 57 municípios paranaenses. Trata-se de um trabalho de construção social cujo alicerce principal é formado pelas organizações e vínculos comunitários.

2. A qualidade da gestão pública municipal – o planejamento estratégico e participativo, a probidade e a eficiência administrativa

A correta identificação dos problemas (e de suas causas) e, mais ainda, dos recursos e potencialidades locais; a subsequente definição clara de rumos, objetivos e prioridades; a participação institucionalizada da sociedade nas principais decisões; a transparência administrativa; e a capacidade do quadro de servidores públicos. Estes são fatores fundamentais para o sucesso dos municípios em seus processos de desenvolvimento.

Os municípios que têm priorizado investimentos na construção de infra-estrutura básica, especialmente nos serviços de educação e saúde pública, sistema viário, saneamento (águas e esgotos), energia elétrica e comunicações, apresentam não apenas melhores indicadores de condições de vida, mas proporcionam ambientes mais favoráveis aos investimentos privados e ao crescimento econômico sustentável.

Quase todos, de uma ou outra forma, dizem ser favorável à participação popular na gestão da coisa pública. Para alguns a prática da participação ajuda a aumentar as pressões pela eficiência, força a transparência dos atos administrativos, impõe uma lógica aos governantes, coloca o funcionalismo público sob controle e força um planejamento voltado para os interesses imediatos da população. Para outros, instrumentos democráticos como o orçamento participativo são boas formas de controle da sociedade civil sobre o Estado. Nesse sentido, têm importância porque estão relacionados com a divisão do poder. Servem para estimular a participação política das pessoas em defesa de seus interesses e na construção da cidadania.

Apesar disso, nas condições paranaenses, poucos são os municípios que têm e utilizam bons planos e projetos de desenvolvimento. A grande maioria não elabora nenhum planejamento estratégico. E raros são os casos em que há mecanismos institucionalizados de participação popular na construção de planos e na aprovação do orçamento municipal.

Diante disso, e levando-se em conta ainda a pobreza (numérica e qualitativa) das organizações sociais e, conseqüentemente, a debilidade dos conselhos municipais, não se deve estranhar a prevalência de práticas clientelistas, a falta de transparência, a improbidade administrativa e os casos de corrupção.

Entre os municípios pesquisados, esse quadro desfavorável é dominante nos menos desenvolvidos. A situação é um pouco melhor, mas não muito, nos municípios mais desenvolvidos. Resta o consolo de que já se avançou um pouco e de que, nos casos mais escandalosos, os maus gestores municipais têm sido punidos⁵, inclusive pelos eleitores. A propósito, uma informação adicional pode ter algum significado para o objeto da pesquisa. Ela diz respeito ao julgamento ou avaliação que a população faz dos atuais administradores municipais. Nas eleições de 3 de outubro de 2000 quatro prefeitos tentaram a reeleição, dois nos municípios mais desenvolvidos e dois nos menos desenvolvidos. Nenhum se reelegeu. Em sete dos oito municípios pesquisados

⁵ O prefeito de um dos municípios menos desenvolvidos foi recentemente afastado pela Justiça, acusado de improbidade administrativa.

o prefeito eleito faz oposição ao atual.⁶ Da mesma forma, em sete dos oito casos analisados o prefeito eleito já havia governado o município anteriormente.

3. A localização do município, principalmente em relação à infra-estrutura de transportes, educação e acesso a mercados

Os pequenos municípios localizados em eixos rodoviários, próximos às cidades médias e grandes, isto é, com fácil acesso aos pólos regionais, têm mais potencialidades de desenvolvimento. As vantagens desse tipo de localização são muitas, entre as quais:

- opções mais amplas de escolha para a educação superior (inclusive em escolas públicas), reciclagem profissional e serviços de saúde (hospitais públicos);
- mais oportunidades de acesso a mercados para produtos agrícolas e de pequenas indústrias, principalmente em termos de nichos de mercado para produtos diferenciados;
- viabilidade para o estabelecimento de diversas atividades não-agrícolas no meio rural, como estruturas de turismo de curta duração (final de semana);
- maior disponibilidade real de recursos humanos, em especial de profissionais qualificados (especializados) em diversas áreas, inexistentes em municípios mais isolados;
- facilidades para encaminhar reivindicações e negociar demandas junto às estruturas regionais do governo estadual;
- mais possibilidades de cultura e lazer.

A influência positiva ou negativa do entorno socioeconômico e as determinações derivadas da dinâmica microrregional mostraram-se bastante evidentes em todos os municípios pesquisados. Nas quatro comparações intra-regionais, os municípios mais desenvolvidos estão melhor localizados tanto em relação aos eixos rodoviários quanto pela proximidade das cidades pólos regionais.

Uma constatação adicional pode ser feita ao término desta pesquisa: a escolha dos municípios mais e menos desenvolvidos foi influenciada, em pelo menos dois casos, por condições conjunturais (momentâneas) muito específicas. No caso de Paulo Frontin, o que determinou a escolha foi a boa atuação do Codefron, que é o conselho de desenvolvimento municipal. No caso de Francisco Alves, o fator decisivo foi a forma democrática (aberta, participativa e sensível) de administração na última gestão municipal. Além disso, nos dois casos, a comparação intra-regional foi feita com experiências administrativas muito problemáticas.

Por fim, parece importante recomendar que essa pesquisa seja continuada, pelo menos até que se disponha de novos dados sobre o IDH-M e ICV dos municípios. Dessa forma, será possível aferir se a vantagem dos municípios que já eram mais desenvolvidos em 1990 se alargou ou não na última década.

⁶ No oitavo, o atual prefeito, além de não se candidatar à reeleição não apoiou nem combateu o prefeito eleito.

SÍNTESE DOS FATORES QUE AFETAM O DESENVOLVIMENTO LOCAL EM CADA UM DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS

Nesta parte, estão relacionados, de forma sintética, os principais fatores que afetam o desenvolvimento local de cada município selecionado. A relação de fatores está em ordem decrescente de importância. Tratam-se, aqui, dos fatores que fazem a diferença, isto é, dos fatores potencializadores para os municípios mais desenvolvidos e dos fatores restritivos para os municípios menos desenvolvidos.

PRINCIPAIS FATORES POTENCIALIZADORES DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Município de Coronel Vivida:

1. Boa **organização socioeconômica** e forte **investimento no capital humano**. Há grande número de associações comunitárias e produtivas, formando uma rede de organizações sociais.
2. Avanços significativos no processo de **gestão social**, resultantes tanto de iniciativas do **poder público** quanto de **organizações sociais**.
3. Influência positiva do **entorno**, principalmente da **infra-estrutura de transportes**, com boas rodovias que ligam o município às cidades-pólos e microrregião.

Município de Francisco Alves:

1. **Gestão democrática**, por **iniciativa do poder público** municipal.
2. **Entorno socioeconômico**, recebendo positiva **influência da dinâmica região oeste** com a qual está ligada por boas rodovias.
3. **Quadro natural favorável**, com a presença de solos mistos, variando entre os **bons latossolos** e o frágil arenito.

Município de Paulo Frontin:

1. Avanços importantes no processo de **gestão social**, com destaque para o papel exercido pelo **Codefron** (Conselho de Desenvolvimento de Paulo Frontin).
2. Influência positiva do **entorno**, especialmente pela boa localização na **infra-estrutura rodoviária**.
3. **Quadro natural**, com **topografia favorável** à produção agrícola.

Município de Turvo:

1. Boa **organização social**, com destaque para o papel de **articulação das organizações não governamentais e Emater**.
2. Influência positiva do **entorno**, especialmente da **infra-estrutura de transportes** e do pólo regional de **Guarapuava**.

PRINCIPAIS FATORES RESTRITIVOS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Município de Boa Vista da Aparecida:

1. Influência negativa do **entorno**, principalmente com o **isolamento do município** em relação à infra-estrutura de transportes.
2. Falta de iniciativas e baixo dinamismo do **poder público municipal**.
3. **Fraca organização social**, limitando o exercício da cidadania e o poder da população.

Município de Tapira:

1. Gestão deficiente, falta de iniciativas e baixo dinamismo do **poder público municipal**.
2. **Fraca organização social**, limitando o exercício da cidadania e o poder da população.
3. **Quadro natural desfavorável**, especialmente pela presença apenas de degradados **solos de arenito**.

Município de Cruz Machado:

1. Gestão deficiente e baixo dinamismo do **poder público municipal**, principalmente em gestões administrativas pretéritas.
2. Influência negativa do **entorno**, principalmente com o **isolamento do município** em relação à infra-estrutura de transportes.
3. **Quadro natural desfavorável**, sobretudo com grandes **limitações topográficas** (relevo montanhoso) para a produção agrícola.

Município de Nova Tebas:

1. Má gestão, autoritarismo e clientelismo por parte do **poder público municipal**.
2. Acentuado **declínio da organização social**, limitando o exercício da cidadania e o poder da população.
3. Influência negativa do **entorno**, principalmente em relação à significativa **distância das médias e grandes cidades**.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

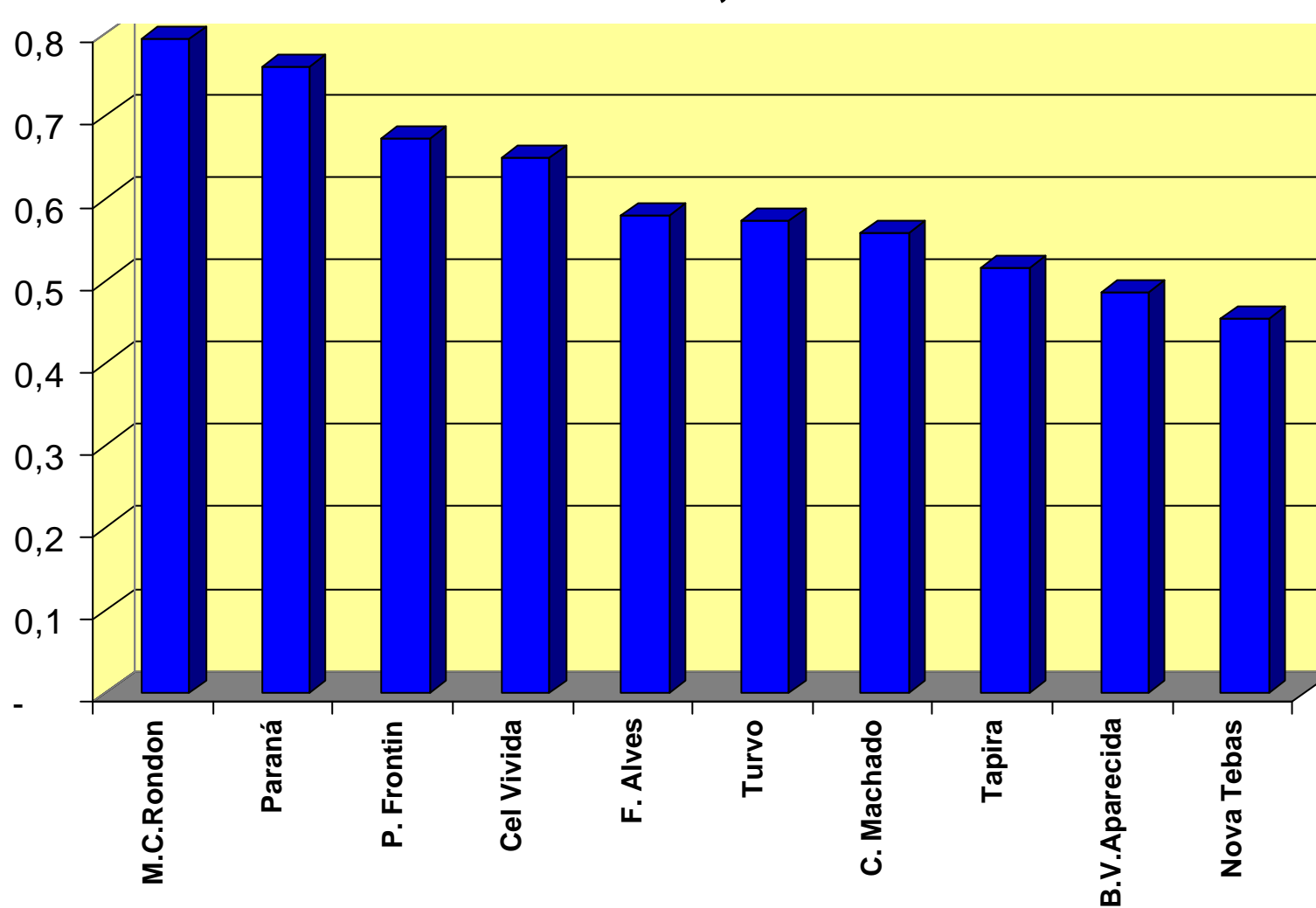
- ABRAMOVAY, Ricardo (2000). *O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural*. **Economia Aplicada** vol. 4, nº 2, abril/junho.
- BIRD (2000). **World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty**. Washington, DC.
- BITTENCOURT, Gilson A.; CASTILHOS, Dino S. B.; BIANCHINI, Valter; e SILVA, Hur Ben (1999). **Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil**. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO. Brasília.
- CAMPANHOLA, Clayton e GRAZIANO DA SILVA, José (2000). *Diretrizes de políticas públicas para o novo rural brasileiro: incorporando a noção de desenvolvimento local*. In: **O novo rural brasileiro: políticas públicas**, volume 4, pp. 61-91. Jaguariúna, SP: Embrapa Meio Ambiente.
- CASAROTTO F^o, Nelson e PIRES, Luis Henrique (1998). **Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local; estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana**. São Paulo: Atlas.
- CONTAG (1997). **Programa de formação de dirigentes e técnicos em desenvolvimento municipal baseado na agricultura familiar**. Brasília, set 1997.
- CROCKER, David (1993). *Qualidade de vida e desenvolvimento: o enfoque normativo de Sen e Nussbaum*. **Lua Nova** nº 31, pp.99-133.
- DESER (1998). Cursos para Conselheiros Municipais do Pronaf. Emater-Paraná, 14 p.
- FAO/INCRA (2000). **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. Brasília.
- PNUD/IPEA/FJP (1998). **Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros**. Brasília.
- PUTNAM, Robert D. (1996). **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- SEN, Amartya Kumar (2000). **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras.
- TENDLER, Judith (1997). **Good government in the tropics**. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- VEIGA, José Eli da (1997). **Uma Estratégia de Desenvolvimento Rural para o Brasil. Relatório Final do Projeto de Pesquisa e Formação Sindical CUT/CONTAG**. São Paulo, 20 p.
- VEIGA, José Eli da (1998). **Desenvolvimento rural: o Brasil precisa de um projeto (Texto para Discussão)**. São Paulo, 27 p.

Gráficos

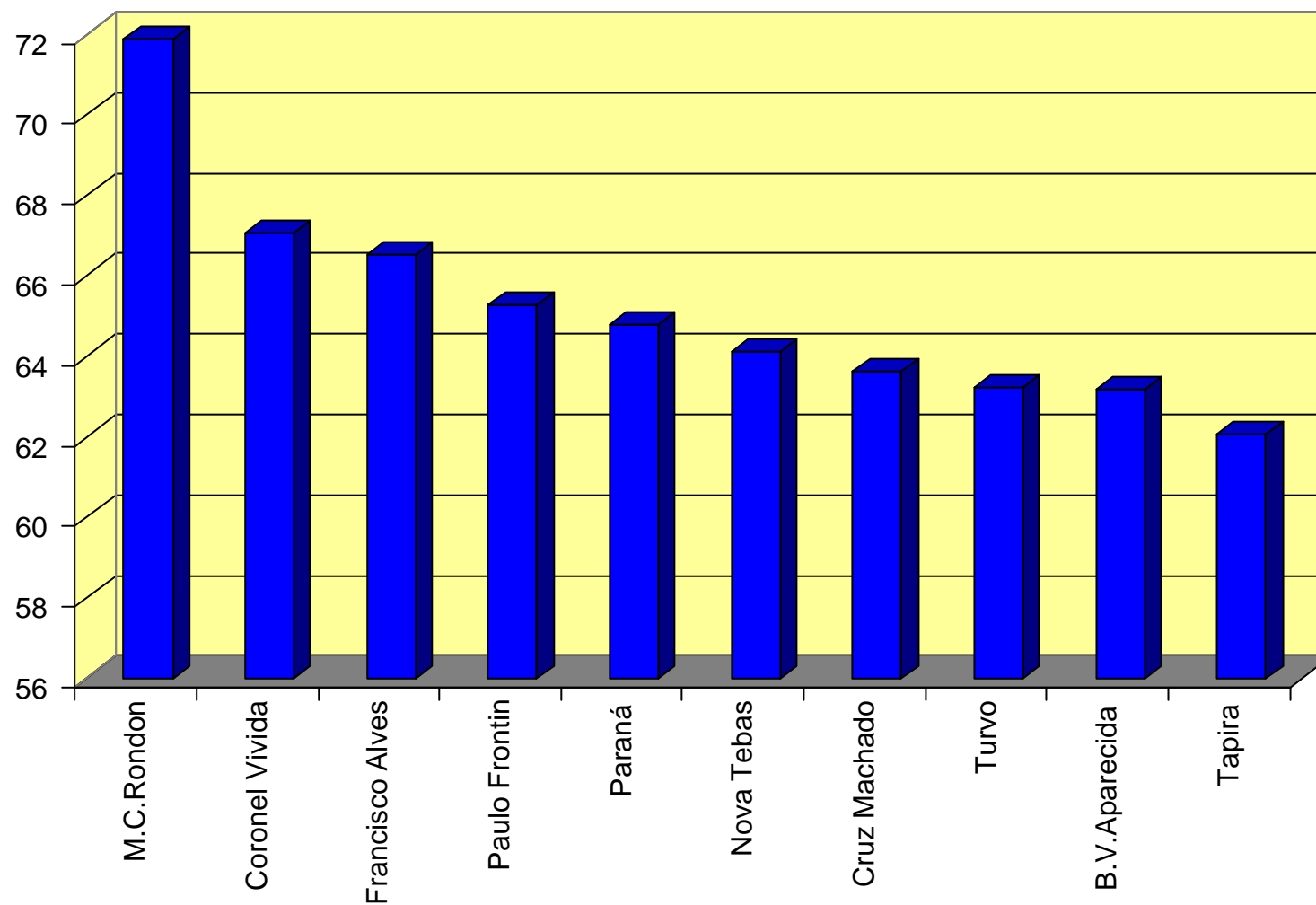
ANEXOS

INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E DE
CONDIÇÕES DE VIDA DE MUNICÍPIOS SELECIONADOS

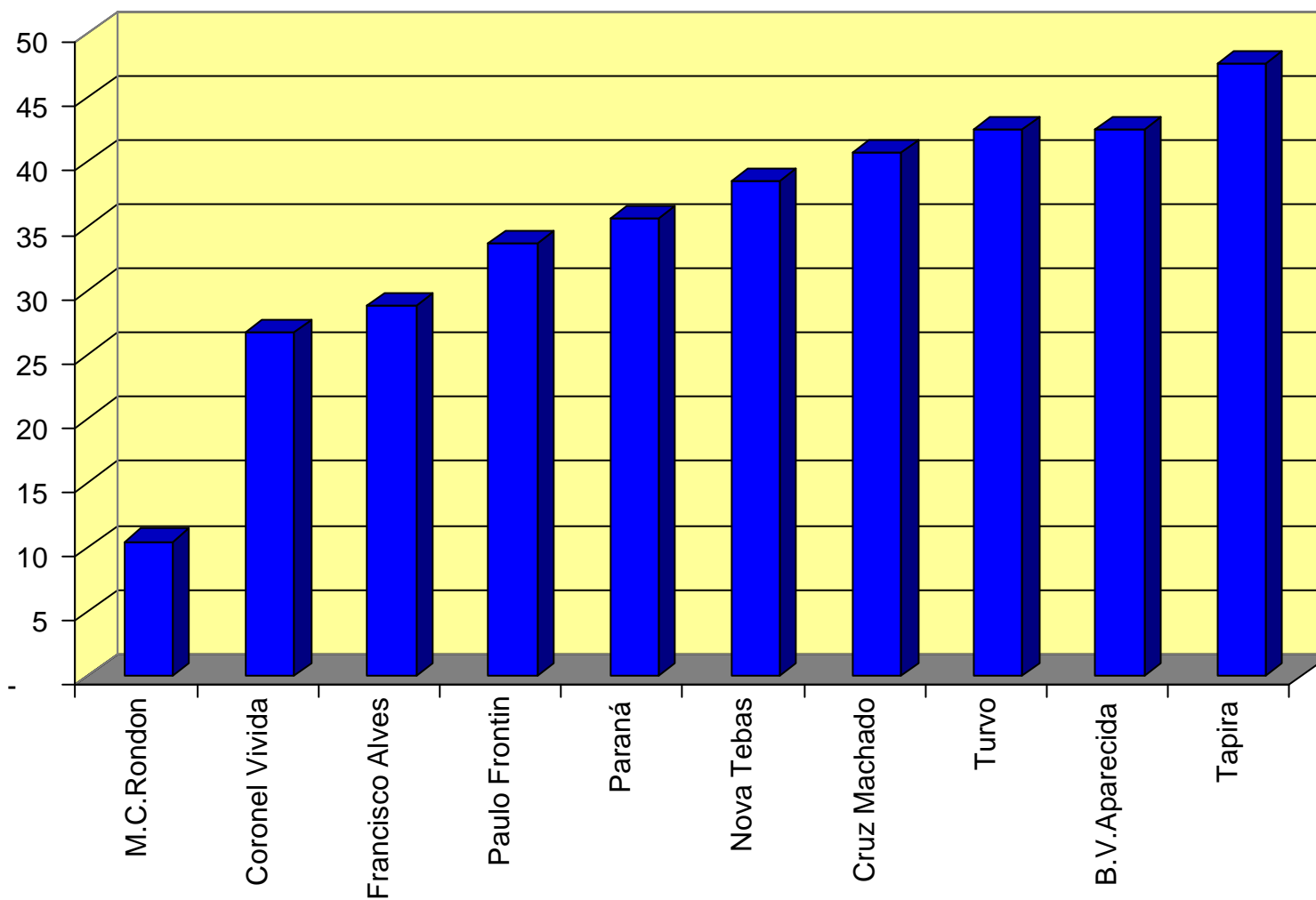
Anexo 1 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, IDH-M, 1991



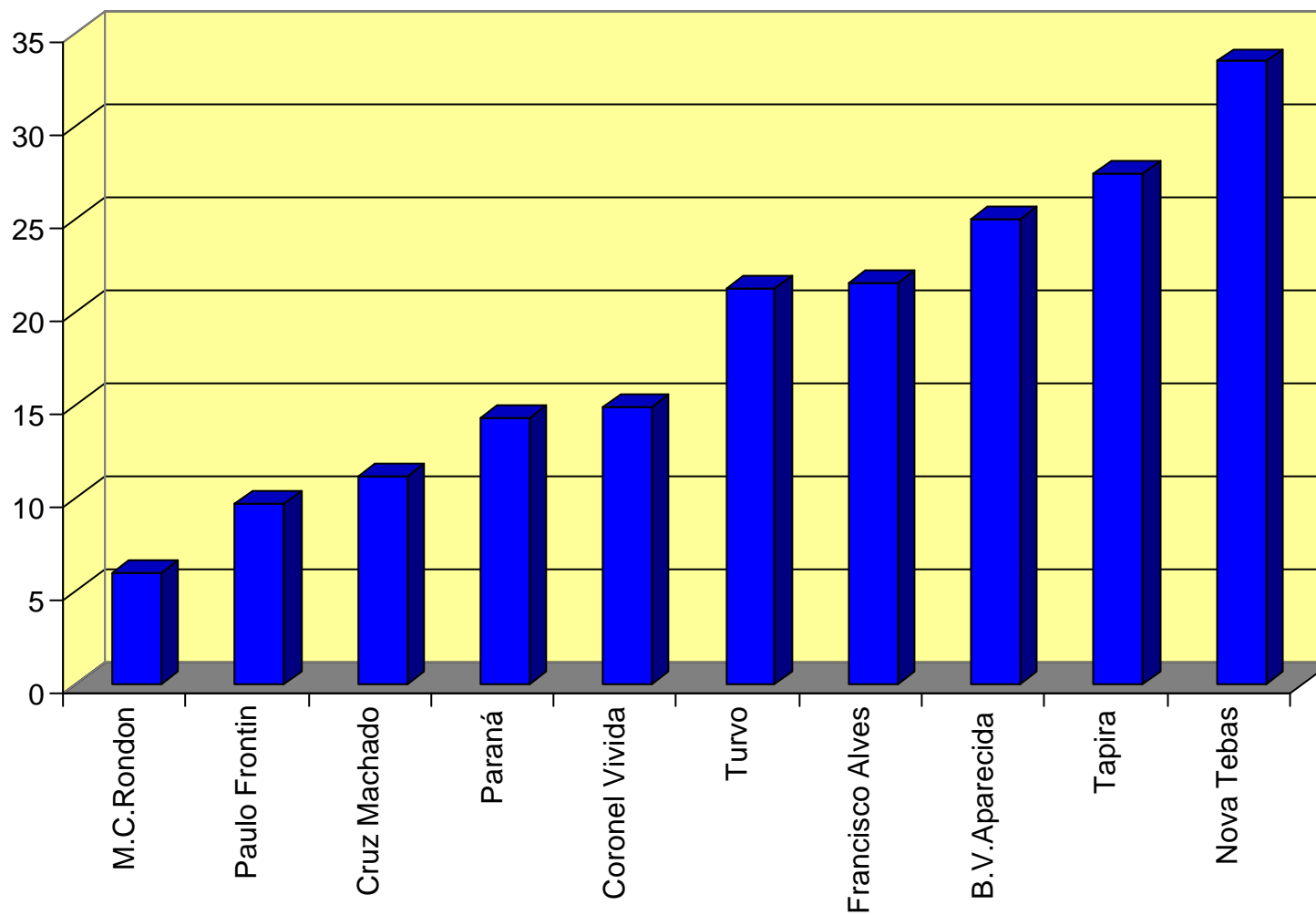
Anexo 2 - ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER, EM ANOS, 1991



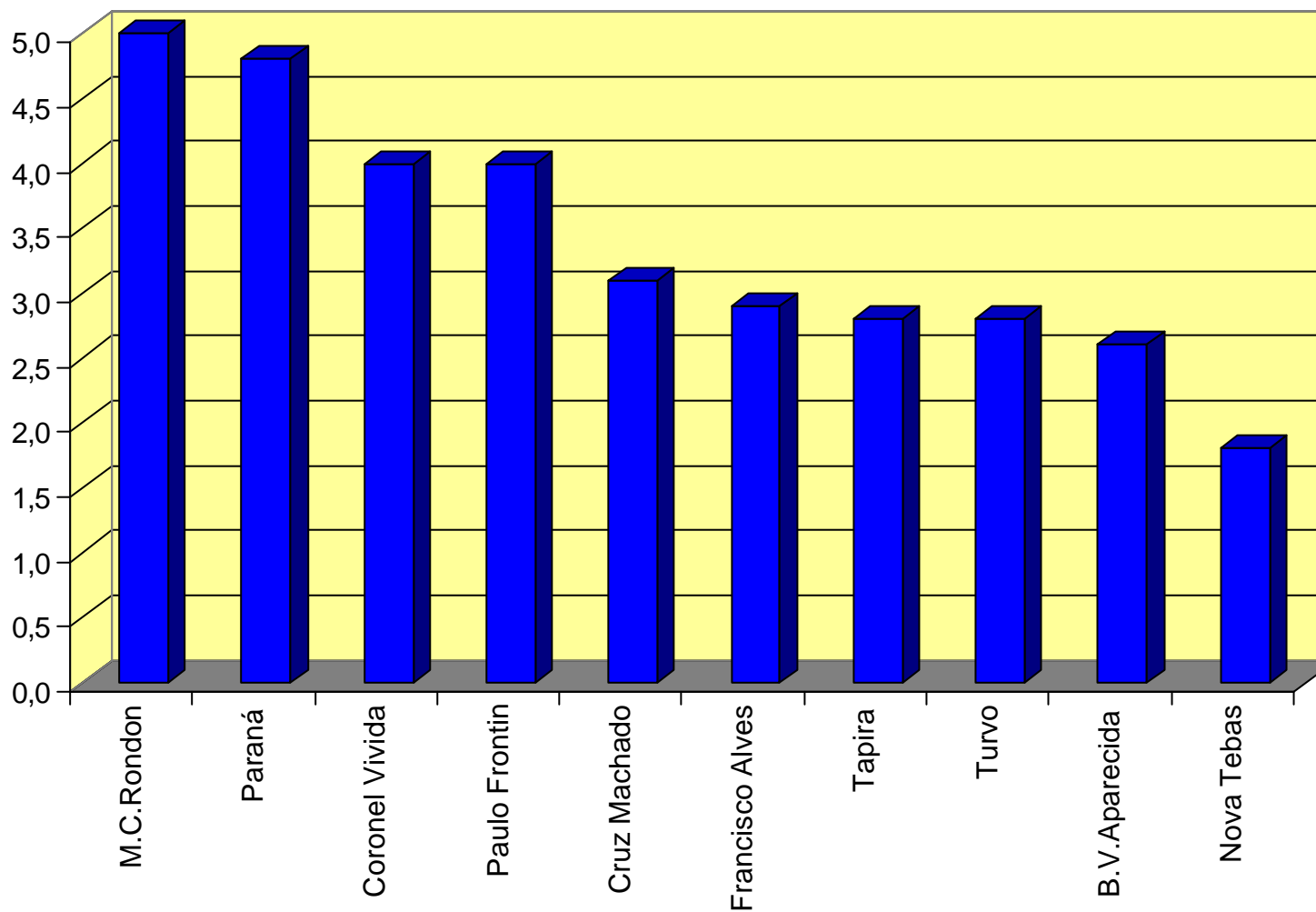
Anexo 3 - TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL, POR MIL NASCIDOS VIVOS, 1991



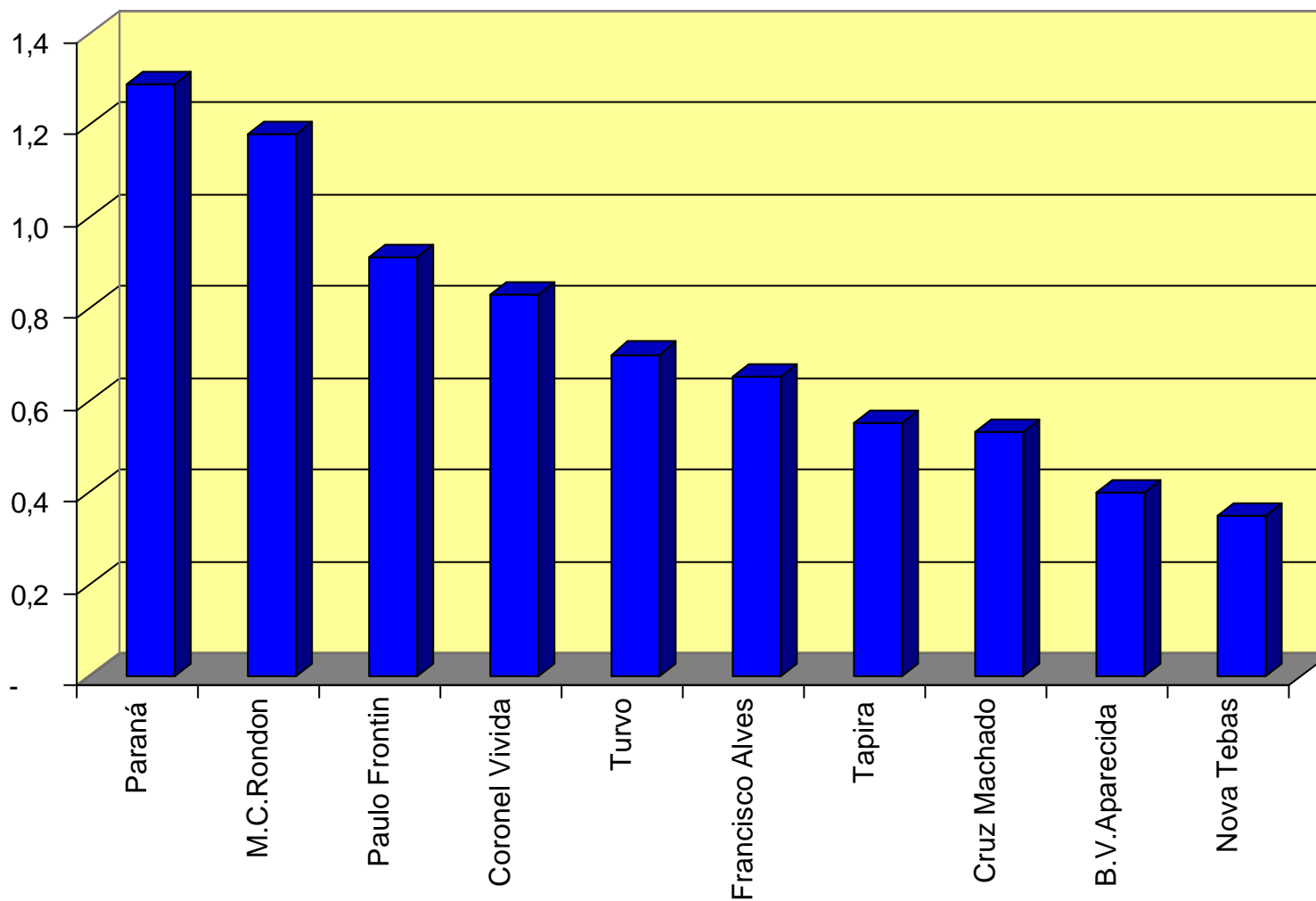
Anexo 4 - TAXA DE ANALFABETISMO DA POPULAÇÃO DE 15 ANOS OU MAIS, EM PORCENTAGEM, 1991



Anexo 5 - NÚMERO MÉDIO DE ANOS DE ESTUDO DA POPULAÇÃO DE 25 ANOS OU MAIS, 1991



Anexo 6 - RENDA FAMILIAR PER CAPITA MÉDIA, EM SALÁRIOS MÍNIMOS DE 1-9-91, NO ANO DE 1991



Anexo 7 - PORCENTAGEM DE PESSOAS COM RENDA INSUFICIENTE, 1991

