

# **POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL EM REGIÕES MARCADAS PELA AGRICULTURA FAMILIAR NO ESTADO DO PARANÁ**

*Public politics for rural development in regions marked by family agriculture in the State of Paraná*

**Alnary Nunes Rocha Filho\***  
**Luiz Alexandre Gonçalves Cunha\*\***

**\*Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG**  
**Programa de Pós-Graduação em Geografia**

Av. General Carlos Cavalcanti, 4748 – Campus Uvaranas – Ponta Grossa, Paraná, Brasil – CEP: 84030-900  
alnaryrocha@gmail.com

**\*\*Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG**

**Departamento de Geociências / Programa de Pós-Graduação em Geografia**

Av. General Carlos Cavalcanti, 4748 – Campus Uvaranas – Ponta Grossa, Paraná, Brasil – CEP: 84030-900  
llagc2@yahoo.com.br

## **RESUMO**

O presente artigo trás um breve painel sobre algumas políticas públicas de desenvolvimento rural e para a Agricultura Familiar. Fazendo considerações sobre Desenvolvimento, Território, Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural e o Contexto Paranaense. A metodologia utilizada foi a de fichamento de obras, para estabelecer os diálogos necessários e orientar o leitor na pretensão dos autores de demonstrar suas primeiras considerações teóricas que farão parte de uma pesquisa de doutorado. Como resultado espera-se estimular o debate sobre o tema e incorporar novas leituras. Nas considerações finais os autores demonstram a necessidade de se pensar alternativas para as concepções e implementação de políticas públicas de desenvolvimento rural através de pequenos projetos comunitários e relatam que pretendem responder a seguinte indagação: É possível que ações governamentais locais através de pequenos projetos de desenvolvimento possam ter sucesso apesar da dinâmica global capitalista?

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Desenvolvimento Rural. Agricultura Familiar.

## **ABSTRACT**

This article brings a brief panel on some public policies for rural development and family agriculture. Making considerations on Development, Public Policy for Rural Development, and the Context Paranaense. The methodology used was the reviews of works, to establish the necessary dialogue and guide the reader in the authors claim to demonstrate its earliest theoretical considerations that will be part of a doctoral research. As a result it is expected to stimulate debate on the topic and incorporate new readings. In the conclusion the authors demonstrate the need to think of alternatives to the concepts and implementation of public policies for rural development through small community projects and report that intend to answer the following question: Is it possible that local government actions through small development projects can succeed despite the global capitalist dynamics?

**Keywords:** Public Policy. Rural Development. Family Agriculture.

## 1 INTRODUÇÃO

O trabalho pretende apresentar uma breve contextualização de algumas políticas públicas de desenvolvimento rural no estado do Paraná, como parte do embasamento teórico da pesquisa de doutoramento do primeiro autor.

As primeiras considerações abordam temas básicos sobre Agricultura Familiar, trazendo além do conceito, alguns dados históricos e aspectos governamentais oficiais sobre a categoria. Também nessa abordagem fazemos um primeiro ensaio sobre a chamada Questão Agrária, demonstrando alguns olhares sobre a também chamada Modernização da Agricultura e seus possíveis e prováveis efeitos deletérios.

Na sequência trazemos um breve diálogo entre autores que conceituam *Desenvolvimento* e trazem novas ideias sobre o tema. Desde a OCDE – Organização para a Cooperação de Desenvolvimento Econômico e a criação de uma divisão de “desenvolvimento territorial”, passando pelas considerações de Ricardo Abramovay que coloca a ideia de uma Lógica Territorial de projetos de desenvolvimento e José Eli da Veiga, que propõe uma nova definição do meio rural, com base em critérios territoriais e não setoriais.

Na parte quatro do presente trabalho, fazemos uma abordagem sobre o conceito de *Território*, onde damos sequência a discussão sobre as ideias de Abramovay, onde esse autor evidencia sua postura oposta a centralização e a mera redistribuição de recursos das políticas públicas, afirmando que ela deve envolver o que o autor chama de aprendizagem organizacional, valorizando e reforçando a construção de capital humano.

Outra consideração importante para o embasamento teórico é um breve painel sobre as políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil, onde fazemos um pequeno histórico das concepções, implementação e gestão dessas nas últimas décadas, evidenciando o caráter homogeneizador e setorial, que de muitas maneiras no lugar de facilitar o acesso dos trabalhadores e trabalhadoras da Agricultura Familiar às políticas de desenvolvimento rural, se colocaram com barreiras, impondo dificuldades ou congelando o desenvolvimento regional.

Finalmente, trazemos uma contextualização do Paraná no que se refere as políticas públicas de desenvolvimento rural, através de um diálogo entre alguns autores importantes para o tema. A abordagem regional de Luiz Alexandre Gonçalves Cunha, como cerne do estudo, que ajuda no recorte e no foco da pesquisa, onde se demonstra a constituição espacial do Paraná, e a forma como foram implementadas algumas das políticas públicas de desenvolvimento rural.

Assim, tenta-se construir o objeto de estudo de cunho regional, com uma abordagem territorial, por onde a pesquisa trará comparações entre essas políticas e o USF, como parte do trabalho final da Tese de Doutorado.

## 2 CONSIDERAÇÕES SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR

Entende-se por agricultura familiar o cultivo da terra realizado por pequenos proprietários rurais, tendo como mão-de-obra essencialmente o núcleo familiar, em contraste com a agricultura patronal, que utiliza trabalhadores contratados, fixos ou temporários, em propriedades médias ou grandes (PORTUGAL, 2002).

Pela lei brasileira (11.326/2006) que trata da agricultura familiar, o agricultor familiar está definido como aquele que pratica atividades ou empreendimentos no meio rural, em área de até quatro módulos fiscais - no estado do Paraná, o tamanho de um módulo fiscal varia entre 20 e 120 hectares conforme o município (Código Florestal) - utilizando predominantemente mão-de-obra da própria família em suas atividades econômicas. A lei abrange também silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm)).

A agricultura familiar é hoje responsável por 77% dos alimentos consumidos pelos brasileiros. De acordo com o Censo Agropecuário de 2006 era 70%, são fornecidos pela agricultura familiar os principais alimentos consumidos pela população brasileira: 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38,0% do café, 34% do arroz, 58% do leite, possuíam 59% do plantel de suínos, 50% do plantel de aves, 30% dos bovinos, e produziam 21% do trigo (<http://www.ufrgs.br/redesan/news>).

Desse modo, demonstra-se que questão da Agricultura Familiar, é maior do que apenas a preocupação com a renda dos trabalhadores e trabalhadoras das comunidades, afinal esse modo de produção rural tem interfaces importantes com o meio ambiente e com um modo de vida constantemente ameaçado pela homogeneização das práticas capitalistas e cuja produção de alimentos é fundamental para o País. Assim, torna-se importante para o debate público sobre desenvolvimento, que se pesquise e se traga a luz dados que possam contribuir na medição do desenvolvimento territorial.

À problemática em torno do tema dá-se por muitos analistas o nome de Questão Agrária, tendo em vista as grandes mudanças que o campo brasileiro passou nas últimas décadas. Também chamada de Modernização da Agricultura.

Essa modernização foi feita sem mudar as estruturas e as características das propriedades rurais, causando efeitos deletérios da Modernização da Agricultura: maior concentração de propriedades rurais, os contrastes e disparidades de renda aumentaram, acentuou-se o êxodo rural, as taxas de exploração da força de trabalho nas atividades agrícolas aumentaram, aumentou-se a necessidade de auto exploração nas propriedades menores e conseqüentemente piorou a qualidade de vida da população trabalhadora do campo.

A questão agrária nasceu da contradição estrutural do capitalismo que produz simultaneamente a concentração de riqueza e a expansão da pobreza e da miséria. Essa desigualdade é resultado de um conjunto de fatores políticos e econômicos. Ela é produzida pela diferenciação econômica dos agricultores, predominantemente do campesinato, por meio da sujeição da renda ao capital (MARTINS, 1981, p. 175).

As mudanças ocorridas deixaram mais evidentes as necessidades dos trabalhadores e trabalhadoras do campo, diferenciando-se aqui como trabalhadores(as), os camponeses, pequenos agricultores, comunidades de povos tradicionais e, acampados e assentados do MST, dos chamados “empresários do campo”, do agronegócio.

É a chamada “expropriação do campesinato”, o resultado mais severo da modernização da agricultura, embora em décadas passadas a expropriação dos meios de produção dos camponeses tenha também ocorrido, é que, se antes os expropriados conseguiam migrar para outros estabelecimentos rurais, podiam manter seus vínculos sociais e intrínsecos com a terra, com os novos fatores agregados atualmente, não o conseguem mais.

O caráter dessa “nova” expropriação se mostra quando uma pequena propriedade pode ser incorporada pelo latifúndio por ser colocada numa situação de inviabilidade, tolhendo perspectivas de futuro aos jovens, pelo endividamento junto aos bancos, pela competição injusta que se instala com a penetração do grande fazendeiro capitalista em setores que eram peculiares aos pequenos agricultores, e principalmente pela ação ou falta de ação do Estado, através de políticas públicas de desenvolvimento rural.

### 3 CONSIDERAÇÕES SOBRE DESENVOLVIMENTO

O termo desenvolvimento é quase sempre ligado ao termo crescimento, e certamente para muitas pessoas, crescimento econômico.

Segundo Veiga (2010), existem duas correntes de pensamentos. Uma que considera o desenvolvimento através do crescimento econômico e que o mede a partir de indicadores tradicionais, como por exemplo, o Produto Interno Bruto, e divide-o per capita. Outra que afirma que o desenvolvimento não passa de ilusão, crença, mito, ou manipulação ideológica. Essas posturas complicam ainda mais a explicação para o termo Desenvolvimento Sustentável, pois ele não seria outra coisa senão o crescimento econômico com outro nome, e que essas duas correntes, a do crescimento e a da ilusão, tem preferência pelo termo Desenvolvimento Econômico.

A complexidade não está em recorrer a uma dessas duas correntes, e sim encontrar um caminho intermediário, onde se possa construir uma realidade para além dos simplórios rótulos que essas correntes insistem em querer determinar.

Embora ainda se confunda desenvolvimento com crescimento econômico, desde que foi criado o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, é ainda mais inexato identificar desenvolvimento como crescimento.

Quase todos os indicadores de desenvolvimento, não consideram o progresso não-linear da sociedade, os processos qualitativos históricos culturais, as abordagens éticas, e frequentemente não levam em conta os impactos ecológicos. Levam em conta apenas o crescimento econômico e assim cria-se a indagação: crescimento econômico para quem?

Abramovay (2004), nos coloca a ideia de uma Lógica Territorial de projetos de desenvolvimento, essa discussão se inicia na década de 1990, tendo como centralidade a necessidade de se constituir organizações intermediárias, além dos limites municipais, mas aquém dos próprios Estados, que possam corporificar a construção conjunta de projetos estratégicos, ao alcance da participação efetiva das comunidades neles inseridas. Esses projetos seriam assim, a base de uma nova relação entre atores locais e o Estado, a partir de contratos de desenvolvimento e não mais em transferências controladas de recursos.

Os anos de 1990 foram marcados pela notável volta dos temas de natureza territorial nas Ciências Sociais e nas organizações internacionais de desenvolvimento. As referências básicas dessa retomada não foram tanto as teorias de localização baseadas na oferta e na mobilidade de certos fatores produtivos, e sim as externalidades positivas que, paradoxalmente, as aglomerações eram capazes de produzir [...] (BELUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2004, p. 37).

Com esse movimento, em 1994 a OCDE – Organização para a Cooperação de Desenvolvimento Econômico, cria uma divisão de desenvolvimento territorial e passa a editar, a partir de 2001, uma publicação periódica, “As perspectivas territoriais da OCDE”, que em sua edição de lançamento tenta já conceituar o território com vistas as questões de desenvolvimento: “Cada território dispõe de um capital específico, o ‘capital territorial’, distinto daquele de outro território” (OCDE, 2001, p. 15).

Inspirado na ideia de “desenvolvimento territorial”, Veiga propôs uma nova definição do meio rural, com base em critérios territoriais e não setoriais: “Territórios não são, simplesmente, um conjunto neutro de fatores naturais e de dotações humanas capazes de determinar as opções de localização das empresas e dos trabalhadores: eles se constituem por laços informais, por modalidades não mercantis de interação construídas ao longo do tempo e que moldam uma certa personalidade e, portanto, uma das fontes da própria identidade dos indivíduos e dos grupos sociais” (VEIGA, 2010).

Essa visão de desenvolvimento territorial é muito bem vinda para os estudos junto aos grupos e comunidades de trabalhadores e trabalhadoras rurais da agricultura familiar, pois há fatores endógenos que os ligam, e são intrínsecos à luta pela terra, a opção pela agroecologia e a luta por direitos e cidadania.

#### **4 CONSIDERAÇÕES SOBRE TERRITÓRIO**

Para muitos autores não há mais sentido tratar o rural como agrário, é preciso entendê-lo, principalmente pela sua característica fundamentalmente territorial.

Antes desse movimento que fez desabrochar a visão territorial de desenvolvimento, as políticas da área refletiam o pensamento fordista, e muitas ainda o refletem, ou sejam, políticas de caráter eminentemente setoriais e numa visão de território cuja questão principal era onde estão localizados os investimentos públicos correlatos às grandes plantas industriais e de que maneira o Estado pode interferir na própria localização dessas plantas. Assim, a política territorial do Estado, de modo geral, consistia em influir, de forma centralizada, sobre a sua localização, e nesses casos o principal ator das políticas industriais e também das políticas agrícolas, era o Estado nacional, cujo o objetivo principal era criar ou estimular a criação de indústrias essenciais ao desenvolvimento de outras indústrias, e as políticas, nos países desenvolvidos, tinham âmbito nacional (OCDE, 2001, p. 22).

As políticas agrícolas também eram centralizadas e voltadas para garantir renda de agricultores cujos processos de inovação tendiam a deprimir de modo constante os preços das commodities produzidas. Mesmo tratando-se de agricultura, uma atividade fortemente territorializada, o Estado neste contexto, é um gestor de excedentes e de rendas.

“As políticas territoriais desse período respondem a um modelo piramidal, em que o Estado responsabiliza-se fundamentalmente pela redistribuição de recursos para as localidades, em função de estratégias cuja decisão é centralizada” (BELUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2004, p. 40).

A visão de desenvolvimento territorial de Abramovay (1999), é oposta a centralização e a mera redistribuição de recursos, ela envolve o que o autor chama de aprendizagem organizacional. Trata-se de construir e reforçar o capital humano, a redução das hierarquias e a descentralização das responsabilidades em direção aos grupos sociais que, tendem a reforçar o processo de aprendizagem por interação.

A aprendizagem é um processo que vai além do indivíduo e ocorrem fundamentalmente no interior e entre as próprias organizações. Os processos de inovação tendem a ser mais frequentes e significativos onde existe o hábito do intercâmbio, principalmente quando já estimulado pela luta por objetivos comuns.

Assim, a política territorial deixa de apenas redistribuir recursos e riquezas já criadas e existentes, mas ao contrário, passa a despertar os potenciais para a criação de riquezas, iniciativas e coordenações novas. Dessa maneira, os territórios não são vistos mais como apenas o receptáculo geográfico neutro, onde organizações, coletividades e indivíduos atuam. Cada vez mais, eles vão se tornando verdadeiros atores, em virtude da interação que promovem entre os conhecimentos das organizações, dos representantes eleitos, do setor associativo local e dos próprios órgãos do Estado (BELUSCHI FILHO & ABRAMOVAY, 2004, pág. 44).

#### **5 CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL**

No Brasil, os órgãos públicos que promovem as políticas de desenvolvimento regional são historicamente marcados pela centralização das iniciativas e pela falta de articulação real com as expectativas e experiências vividas pelos atores locais, inibindo o surgimento de iniciativas inovadoras que poderiam refletir processos de aprendizagem organizacional e a participação efetiva desses atores.

Esses órgãos são organizados para distribuir recursos e conceder isenções, forma típica das políticas setoriais, o que estimula os interessados a simplesmente buscarem esses recursos e esperarem do Estado um conjunto de bens e serviços, que cada vez menos ele dispõe, ofertando um

atendimento parcial que nem de longe resolve os problemas para os quais os recursos eram destinados.

O caráter hierárquico do planejamento brasileiro é herança do regime militar, e o ambiente institucional ainda não reflete o movimento de desconcentração e de fortalecimento das variadas organizações no interior do Brasil. Além disso, os recursos transitam pelo sistema bancário, e mesmo em bancos estatais, determina um acesso restrito a pessoas e organizações que sejam capazes de oferecer garantias e contrapartidas, praticamente impossíveis á maioria da população das regiões mais pobres do País.

Essa hierarquia de planejamento é também reflexo das concepções de política pública para o desenvolvimento regional rural, que tem como principal característica a centralização setorial, não levando em consideração os fatores endógenos que estão relacionados as dinâmicas de construção social de determinadas regiões.

Com um alcance não tão amplo como o etapismo, a abordagem setorial do desenvolvimento não deixa de ser muito importante nesse mesmo contexto. Ela se caracteriza por partir de uma visão fragmentada da realidade econômico-social e mesmo sócio-espacial, quando opõe a agricultura à indústria, a cidade ao campo e o econômico ao social. Nas concepções de desenvolvimento que prevaleceram entre os anos de 1950 à 1990, aproximadamente, estavam presentes todas essas três formas de oposição. A primeira que opunha a agricultura à indústria, materializava-se numa divisão da economia em setores distintos com cada um deles exercendo funções específicas em espaços geográficos vistos como quase que inteiramente desvinculados. Nesse esquema, o desenvolvimento era sinônimo de industrialização (MALUF, 2000 *apud* CUNHA, 2003, p. 10).

A marca mais evidente da implementação dessas políticas públicas, é a sua homogeneização, o que deixou algumas regiões sem condições de participar e se beneficiar do suposto desenvolvimento, devido principalmente as suas características peculiares, que no lugar de serem potencializadas, se tornaram dificuldades para a adaptação, construção e consolidação das políticas públicas de desenvolvimento regional rural.

Por outro lado, uma inovação institucional muito importante ocorreu no Brasil, a criação dos conselhos gestores municipais que no final dos anos 1990 eram 27 mil, com média superior a 4 por município. Isso, em boa medida, abriu oportunidades para algum tipo de controle social sobre os investimentos necessários a vida dos cidadãos.

A maioria desses conselhos entretanto, limitam-se a uma atividade rotineira de controle que reproduz, os já consolidados, poderes locais, porém, o simples fato de que o uso de recursos tenha de submeter-se a um conselho, já indica uma nova e necessária atitude dos cidadãos e ajuda na fiscalização pela Lei de Responsabilidade Fiscal, contribuindo assim, para inibir as práticas de má gestão do dinheiro público.

Embora cada um desses conselhos tenha função setorial específica, de reivindicações e controle na execução de seu atendimento, são mediadores entre recursos federais com uma finalidade predeterminada, e as populações beneficiadas.

Os exemplos positivos de ação desses conselhos, são aqueles que atuam fora das regiões metropolitanas, é o caso dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, que é destaque no alcance e dos limites das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil.

O PRONAF é emblemático do alcance, mas também dos limites das relações que hoje se estabelecem entre o governo federal e as regiões. Apesar da mobilização alcançada e de seus resultados sociais tão significativos, ele padece de quatro problemas centrais: A ótica dos conselhos tende a ser estritamente setorial... não há a representação de outros setores econômicos [...]; O município é uma instância

adequada de controle, mas nem sempre de planejamento [...] devido ao seu tamanho [...]; A cultura da pré-seleção desestimula projetos de boa qualidade [...] não há mecanismos institucionais que façam da qualidade e da inovação a marca distintiva na aprovação dos projetos; Os projetos tem formato de lista de compras e não de desenvolvimento [...] restritos a um horizonte setorial, municipal e já selecionados de antemão [...] (BELUSCHI; ABRAMOVAY, 2004, p. 62).

## 5 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONTEXTO PARANAENSE

As políticas públicas de desenvolvimento regional rural para o estado do Paraná, nesse contexto, tinham abordagens historicistas em que não se levava em consideração as trajetórias regionais peculiares que estão relacionadas à construção social de algumas regiões do Estado.

Cunha (2006), coloca a proposta de uma divisão regional para o Paraná, disposta em 3 grandes regiões: O Paraná Tradicional, o Norte e o Sudoeste. Segundo o autor, essa regionalização é resultado de três grandes processos histórico-geográficos que definiram a formação territorial do espaço geográfico paranaense. O primeiro marcado pela colonização luso-brasileira que teve dois pontos de partida fundamentais: o litoral de São Paulo e o litoral do Paraná. O segundo que formou a região Norte, oriundo do interior de São Paulo, como expansão da sociedade cafeeira. O terceiro, no Sudoeste, com população oriunda dos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina (CUNHA, 2006, pág. 68). Esses três grandes processos geraram três trajetórias de desenvolvimento rural com características específicas bem marcadas.

No Norte, uma trajetória centrada na substituição do café pelo soja e a criação de gado. O Sudoeste pelo mesmo tipo de expansão, mas centrado numa agricultura familiar em pequenos estabelecimentos. Já no Paraná Tradicional, uma dualidade na qual o soja e a criação dominaram a área campestre, e a agricultura familiar, o domínio florestal, onde há pressões do soja, do fumo, dos reflorestamentos e diversos tipos de criação em integração com a indústria.

Essa regionalidade fundamental não pode ser desconsiderada pelos formuladores das ações sociais que visam à dinamização econômica do espaço rural do Paraná (CUNHA, 2006, p. 68).

As políticas públicas de desenvolvimento rural no estado do Paraná tinham um enfoque que não considerava os processos endógenos regionais, os quais direcionam os rumos de tais trajetórias de desenvolvimento rural.

As concepções de desenvolvimento regional tem como característica a homogeneização sócio espacial, que era sustentada em teorias, conceitos e noções, entre as quais a Teoria Etapista e a abordagem setorial da questão do desenvolvimento, que eram objetivo a ser perseguido por regiões ou países considerados subdesenvolvidos (CUNHA, 2006, p. 69).

Na teoria das etapas, o caminho a ser seguido já está definido, é uma meta a se atingir, sendo assim, não havia justificativas para dar atenção aos processos endógenos e características locais.

O enfoque homogeneizador e a teoria das etapas inserem-se num contexto bastante amplo dominado pela teoria da modernização, com origens na sociologia. O pressuposto da teoria da modernização também era uma transição linear de uma sociedade primitiva para uma sociedade moderna. Eurocêntrica, a teoria da modernização defendia um progresso que se confundia com uma espécie de ocidentalização das sociedades dos mais diversos padrões culturais. Essa teoria, ao fundamentar ações governamentais visando o desenvolvimento, malogrou, porque, segundo FORBES, abstraiu “a experiência histórica do contexto [...] e não compreendeu de forma alguma as dimensões da intervenção efetiva nos problemas de subdesenvolvimento” (FORBES, 1989 *apud* CUNHA, 2003, p. 9).

O Paraná teve nas últimas décadas, programas de desenvolvimento rural, que tinham o enfoque homogeneizador do desenvolvimento, este esteve presente em pelo menos três desses programas: o PRÓ-RURAL (1981-1986); PARANÁ RURAL (1989-1997) e PARANÁ 12 MESES (1997).

A Região do Paraná Tradicional teve o Programa PRÓ-RURAL, o qual não foi implementado nas outras regiões, dentro da divisão clássica apresentada por Cunha. Assim, os estudos que serviram de base para a implementação do Programa nessa região, apenas espacializavam um grande número de variáveis quantitativas, para identificar níveis de desenvolvimento, e através disto podiam mostrar as diferenças dos níveis de desenvolvimento entre as regiões. Através dos resultados desses estudos as regiões foram classificadas em mais ou menos desenvolvidas.

O problema maior não é a classificação em si, porquanto a metodologia leva naturalmente a ela. O que se questiona é a operação subsequente que coloca a região tida como mais desenvolvida como um modelo ou ponto de chegada, para o qual deve se dirigir a região atrasada. Não havia preocupação em analisar se a estrutura territorial de uma determinada região estava adaptada ao modelo proposto. E menos ainda se preocupou construir propostas adaptadas aos territórios regionais para os quais se dirigiam as ações estatais definidas nos programas (CUNHA, 2006, p. 72).

Essa problemática paranaense pode ser inserida no campo de questionamentos levantados por BOISIER após estudar as experiências mal sucedidas de planejamento e desenvolvimento regional na América Latina nas cinco últimas décadas (BOISIER, 1999, p. 5). Para ele, os fracassos constatados explicam-se, em primeiro lugar, “pelas deficiências de natureza cognitiva” nas formas de conhecimento e de ação social. BOISIER defende que “isso nos tem impedido de construir modelos mentais de desenvolvimento regional como base para uma ação social eficiente” (BOISIER, 1999, p. 320). Ele define os modelos mentais como “representações simbólicas de uma realidade percebida ou construída por um ator”. Os modelos mentais “deveriam perceber os modelos reais, e esses deveriam ser resultado dos primeiros”. É nesse ponto que começam a aparecer os problemas, porque, como argumenta BOISIER, os modelos mentais podem apresentar deficiências cognitivas oriundas do referencial teórico-metodológico em que se apoiam (BOISIER, 1999, p. 321-322); (CUNHA, 2003, p. 11).

Assim, tendo em vista que o Paraná tem uma regionalidade peculiar e que por isso mesmo o seu desenvolvimento regional tem diferenças marcantes, torna destaque o fato de que o Programa PRÓ-RURAL foi implementado apenas na Região do Paraná Tradicional, cuja expansão do soja ocorreu principalmente nas áreas de campos onde predominava a pecuária, essas áreas apresentavam já, uma baixa densidade populacional em consequência da pesada concentração de terras nas mãos de grandes fazendeiros, uma região onde a urbanização foi menor e que sobrevivem ainda pequenos estabelecimentos agrícolas, juntamente com assentamentos e acampamentos do MST.

Ao se aplicar essa argumentação de BOISIER à análise dos programas de desenvolvimento rural paranaenses, pode-se afirmar que os diagnósticos que precediam os planos correspondiam a modelos mentais. Os projetos, por sua vez, são os modelos reais, os quais resultam dos modelos mentais. Se os programas tornavam-se ações sociais pouco eficientes, a raiz do problema estava na etapa anterior, exatamente aquela na qual eram construídos os modelos mentais. Um ponto importante destacado por BOISIER é que as deficiências de natureza cognitiva, no campo específico do desenvolvimento regional, não estão diminuindo, mas ao contrário, aumentando em consequência da revolução



científica e tecnológica que atinge o território (BOISIER, 1999, p. 320); (CUNHA, 2003, P. 11).

Assim se faz necessário estudar essa questão sob uma ótica diferente, onde o território seja visto como uma parte do espaço geográfico que possui limites efetivos e que tem características sociais que o tornam distinto de outras frações, através de fatores físicos, econômicos e culturais. A pouca preocupação com os fatores endógenos tem afetado de forma preocupante a muitas das comunidades de trabalhadores e trabalhadoras da agricultura familiar do Paraná, e se debruçar sobre as possibilidades que se apresentam para a tentativa de reverter esta realidade nos parece fundamental.

## 6 CONSIDERAÇÕES

As questões relacionadas ao desenvolvimento regional, como também a agricultura familiar, passam por concepções e conceitos que se encontram num terreno de disputa, para alguns autores o desenvolvimento regional é um modo de produção não capitalista do capital, através de formas organizadas pelos próprios capitalistas, que se utilizam de relações de trabalho familiares para não ter que investir uma parte de seu capital na contratação de mão-de-obra assalariada. (Oliveira, 1996, pág. 479).

Já para outros autores, a lógica de planejamento para os territórios, baseia-se na participação ativa das comunidades envolvidas, desde a elaboração de um plano de médio e longo prazos para a sua região, até a implementação e o acompanhamento dos projetos. (Abramovay, 2004, pág. 47).

Esses dois exemplos de pensamento se contrapõem justamente no sentido de que, para o primeiro e seus correlatos, não há possibilidade de desenvolvimento regional dentro da lógica capitalista, já para o segundo é possível ações de desenvolvimento, seja regional ou particularmente, rural sustentável, mesmo dentro da dinâmica capitalista, tendo em vista que a vida e a participação das pessoas se dão em nível local e regional, e mesmo com as consequências das práticas globais do capitalismo, ações públicas estatais podem sim ter impactos positivos.

Nesse último parágrafo está a ideia principal da pesquisa de doutorado, isto é, demonstrar que pequenos projetos oriundos de políticas públicas de desenvolvimento territorial, podem causar um impacto extremamente positivo para as comunidades beneficiárias, pois através deles são feitos diagnósticos específicos que levam em consideração os fatores endógenos, as histórias de vida, vocação profissional, tecnologias sociais especificamente desenvolvidas, etc.

O diálogo aqui demonstrado é apenas preliminar, mas já mostra a diversidade de pensamento que nos leva a querer responder a questão que se impõe: É possível que ações governamentais locais através de pequenos projetos de desenvolvimento possam ter sucesso apesar da dinâmica global capitalista?

Esperamos poder responder com sucesso essa questão muito em breve.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Do setor ao território**: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. Rio de Janeiro: IPEA/Projeto BRA/97013, 1999. IPEA/Projeto BRA/97013.

\_\_\_\_\_. **O capital social dos territórios**: repensando o desenvolvimento rural. Fortaleza: Ministério de Política Fundiária, 1998.

BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 35-70, set./dez. 2004.

BOISIER, S. Post-scriptum sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 19, p. 309-343, jun. 1999.

BRANDÃO, C. A. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: Anotações para uma agenda de desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 107, p. 57-76, jul./dez. 2004.

BRASIL. **Lei 11.326 de 24 de julho 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2014.

CUNHA, L. A. G. **Paraná: desenvolvimento rural e desenvolvimento territorial: o caso do Paraná tradicional**. 2003, 136 f. Tese (Doutorado)-Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. Paraná: desenvolvimento rural e questão regional. **Voos: Revista Polidisciplinar Eletrônica da Faculdade Guairacá**. Guarapuava, v. 2, n. 1, p. 68-79, 2006.

MARTINS, J. S. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1981.

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. In: **Global instruments for corporate responsibility - Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises**. 2001, Pág. 22. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/inv/mne/globalinstrumentsforcorporateresponsibility-2001-annualreportontheoecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>>. Acesso em: jan. 2014.

OLIVEIRA, A. V. de. Agricultura brasileira: transformações recentes. In: ROSS, J. L. S. (Org.). **Geografia do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1996. p. 465-534.

OLIVEIRA, A. U. A longa marcha do Campesinato Brasileiro: movimentos sociais, conflitos e reforma agrária. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 185-206, 2001.

ONU declara 2014 Ano Internacional da Agricultura Familiar. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/redesan/news/onu-declara-2014-ano-internacional-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

PORTUGAL, A. D. O desafio da agricultura familiar. **Agroanalysis: Revista de Negócios da FGV**, São Paulo, Março de 2002.

RICUPERO, Bernardo. Sete lições sobre as interpretações do Brasil. São Paulo: Alameda, 2007.

ROCHA FILHO, A. N. **A Aterra: Associação dos Trabalhadores Rurais da Reforma Agrária: desafios, obstáculos e contradições na construção e organização de uma alternativa de economia solidária**. 2010. 115 f. Dissertação (Mestrado)-Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2010.

VEIGA, J. E. da. A face territorial do desenvolvimento. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 28., 1999, Belém. **Anais...** Belém: [s.n.], 1999. p. 1-20.

VEIGA, J. E. da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

**Data de submissão:** 09.02.2015

**Data de aceite:** 06.08.2015

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.