

**THIAGO WASSMANSDORFF**

**AVALIAÇÃO DO PRONAF COMO POLÍTICA PÚBLICA E O DESENVOLVIMENTO  
HUMANO DO PARANÁ CENTRAL – REGIÃO DE IVAIPORÃ – 2000 e 2006**

**Monografia apresentada ao Curso de  
Graduação em Ciências Econômicas do  
Setor de Ciências Sociais Aplicadas da  
Universidade Federal do Paraná.**

**Orientador: Prof. Dr. Fábio Dória Scatolin**

**CURITIBA**

**2007**

## TERMO DE APROVAÇÃO

### AVALIAÇÃO DO PRONAF COMO POLÍTICA PÚBLICA E O DESENVOLVIMENTO HUMANO DO PARANÁ CENTRAL – REGIÃO DE IVAIPORÃ – 2000 e 2006

Elaborada por: **THIAGO WASSMANSDORFF**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel no Curso de Graduação em Ciências Econômicas do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná pela seguinte banca examinadora:

Nota Final: \_\_\_\_\_

Banca Examinadora:

Prof. – Nome: Fábio Dória Scatolin

Assinatura: \_\_\_\_\_  


Prof. – Nome: Nilson Maciel de Paula

Assinatura: \_\_\_\_\_  


Prof. – Nome: Pulquério Figueiredo Bittencourt

Assinatura: \_\_\_\_\_  


Curitiba, novembro de 2007

## **Agradecimentos**

Agradeço à Sociedade que através do Estado Brasileiro, com o sistema de ensino público superior gratuito, a despeito de todas as dificuldades vividas no País, financiou este curso com professores e estrutura de excelente nível, dando condições e fundamentos para a realização de um bom trabalho. A dedicação para que os resultados do estudo sejam de verdadeira utilidade pública, foi uma retribuição social a esta população, esforçada e sofrida. É devido um especial agradecimento às pessoas da região estudada pela boa acolhida durante viagem feita à região. A serenidade e o desprendimento demonstrado nas respostas às dúvidas em questionários, e principalmente a seriedade e o interesse com que encararam sua participação neste estudo foi de emocionar.

A meus familiares, principalmente aos meus filhos, Aline (que ajudou no difícil trabalho de organizar os dados da pesquisa de campo) e Vicente. Sempre atentos à importância que o curso e seu trabalho de conclusão representavam para mim, muitas vezes eles foram privados de momentos de lazer em companhia do pai para que me dedicasse aos estudos.

À minha namorada Elisa, pessoa maravilhosa que me inspira, grande incentivadora nos estudos e que, em tantas ocasiões, sem ressentir-se, abriu mão de passear comigo para que eu pudesse concretizar o trabalho.

Também agradeço muito ao meu orientador, que conduziu com extrema paciência, habilidade e elegância este trabalho, com todos os percalços surgidos, de sorte que, quando de fato se faz um trabalho de tal porte, são eles numerosos.

Um agradecimento muito especial à minha madrinha Dorothy, inconformada com o fato de que eu não obtivesse uma formação acadêmica, sempre apelando para que eu lutasse por isso mesmo tardiamente, como aconteceu, somente aos quarenta anos de idade. Agradeço a empresa onde trabalho, o Banco do Brasil, que foi compreensiva com a fadiga pelo esforço em conciliar trabalho e estudo, e que me apoiou quando precisei ausentar-me para fazer a pesquisa de campo.

E agradeço a Deus por me dar forças para nunca pensar em desistir, mesmo que em inúmeras vezes tudo me movesse nesta direção.

## **Agradecimento Especial**

Em memória a Edgard Carlos Wassmansdorff, meu pai, morto em 2004. Ele foi uma pessoa que ensinou aos filhos o significado real dos conceitos de caráter e de dignidade, através de exemplos, tendo atitudes nobres mesmo diante de tantas situações adversas, que permearam a sua existência.

“Um pequeno empréstimo pode mudar uma família. Vários podem fortalecer a comunidade. Milhares podem transformar uma economia inteira.”

Organização das Nações Unidas – ONU

## ÍNDICE DE QUADROS E TABELAS

QUADRO 1: PRONAF, SEGMENTAÇÃO POR RENDA FAMILIAR.....	34
QUADRO 2: PRONAF CUSTEIO - JUROS ANUAIS, FAMÍLIAS ATENDIDAS PR...	35
QUADRO 3: PRONAF: TETOS, ENCARGOS E PRAZOS, POR LINHA.....	36
QUADRO 4: CONTRATOS POR AGÊNCIA BB, MICRORREGIÃO IVAIPORÃ-PR NÚMEROS CONSOLIDADOS EM 2007.....	39
QUADRO 5: CRONOGRAMA DE PESQUISA DE CAMPO.....	59
TABELA 1: MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ-PR, POPULAÇÕES URBANA E RURAL, VARIAÇÃO ENTRE 1991 e 2000.....	49
TABELA 2: TAXA DE CRESCIMENTO IDH-M, ENTRE 1991 e 2000 - MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO IVAIPORÃ-PR.....	50
TABELA 3: IDH-M - 2000, ESTRATIFICADO POR DIMENSÕES, PESO NA COMPOSIÇÃO DO IDH – MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ.....	51
TABELA 4: IDH-M MÉDIO, POR DIMENSÃO, MICRORREGIÕES VIZINHAS.....	52
TABELA 5: EVOLUÇÃO DO IDH POR ESTADO DO SUL - DESDE 1970.....	63
TABELA 6: PESQUISA DE CAMPO, EDUCAÇÃO, PRONAF x CONTROLE.....	64
TABELA 7: PESQUISA DE CAMPO, MIGRAÇÃO, PRONAF x CONTROLE.....	64
TABELA 8: PESQUISA DE CAMPO, OPORTUNIDADES AUMENTADAS, PRONAFxCONTROLE.....	65
TABELA 9: PESQUISA DE CAMPO, BENS DURÁVEIS, PRONAFxCONTROLE....	66
TABELA 10: PESQUISA DE CAMPO, BENEFÍCIOS APÓS ADESÃO AO PRONAF.....	66
TABELA 11: PESQUISA DE CAMPO - TEMPO DE UTILIZAÇÃO DO PRONAF.....	67
TABELA 12: PESQUISA DE CAMPO - FINALIDADE DO CRÉDITO.....	67
TABELA 13: PESQUISA DE CAMPO, ATORES SOCIAIS E POLÍTICOS DO PRONAF.....	68

## ÍNDICE DE FIGURAS E GRÁFICOS

FIGURA 1: SELEÇÃO DE MICRORREGIÃO, ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL.....	45
FIGURA 2: SELEÇÃO DE INDICADOR SOCIAL, COM UTILIZAÇÃO DO ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL.....	46
FIGURA 3: SELEÇÃO DE IDH-M POR MUNICÍPIO, POR MICRORREGIÃO, ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL.....	47
FIGURA 4: IDH POR MUNICÍPIO DA REGIÃO SUL – 2000.....	48
FIGURA 5: MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ-PR, CLASSIFICAÇÃO DO IDH-M.....	53
FIGURA 6: MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ-PR, POLÍTICO e RODOVIÁRIO.....	59
FIGURA 7: PORTO MAROLO - MUNICÍPIOS DE JARDIM ALEGRE-PR E GRANDES RIOS-PR - TRAVESSIA DE Balsa NO RIO IVAÍ.....	62
FIGURA 8: MOMENTOS ANTES DE REUNIÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL – CMDR, GRANDES RIOS-PR - SEDE DA EMATER.....	70
FIGURA 9: INTEGRANTES DO MST, NO ASSENTAMENTO 8 DE ABRIL, JARDIM ALEGRE-PR.....	73
GRÁFICO 1: PRONAF, PR – VALOR APLICADO E FAMÍLIAS ATENDIDAS.....	38
GRÁFICO 2: A RELAÇÃO IDH DO MUNICÍPIO COM O ANO DE FUNDAÇÃO.....	56

## SUMÁRIO

ÍNDICE DE QUADROS E TABELAS.....	vii
ÍNDICE DE FIGURAS E GRÁFICOS.....	viii
SUMÁRIO.....	ix
RESUMO.....	xi
<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2 REFERÊNCIAS INOVADORAS DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>14</b>
2.1 TEORIA DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE.....	15
2.1.1 Liberdade: Meio e Objeto de Desenvolvimento.....	16
2.1.2 A Participação e o Ambiente Democrático no Desenvolvimento.....	17
2.2 A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL.....	18
2.2.1 Importância do conceito de Desenvolvimento Local.....	19
2.2.2 Desenvolvimento Local e as Mudanças Estruturais.....	19
2.2.3 Fatores de Reestruturação da Base Produtiva.....	20
2.2.4 O Peso das Economias Locais.....	21
2.2.5 Desenvolvimento Endógeno e a Atuação dos Governos Locais.....	22
2.3 A MIGRAÇÃO RURAL-URBANA.....	24
2.3.1 Teoria Rural-Urbana: Migração como Resposta a Diferenças de Renda.....	24
2.3.2 Especificidades da Migração Rural-Urbana.....	26
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS E O PRONAF.....</b>	<b>28</b>
3.1 ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	28
3.2 OBJETIVOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	29
3.3 ETAPAS DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	30
3.4 PRONAF – ESTRUTURAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL.....	31
3.4.1 Crédito Agrícola no Brasil e os Riscos da Atividade Agropecuária.....	31
3.4.2 A Política Pública pelo Programa Federal PRONAF.....	32
3.4.3 Características do PRONAF.....	34
3.4.4 Números do PRONAF – Paraná e Microrregião de Ivaiporã.....	38
<b>4 O DESENVOLVIMENTO HUMANO E A MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ.....</b>	<b>41</b>
4.1 DESENVOLVIMENTO HUMANO.....	41
4.1.1 Atribuição de Êxito dos Países.....	42
4.1.2 O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.....	43
4.1.3 Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.....	44
4.1.4 O IDH do Paraná no Contexto Sul Brasileiro e Nacional.....	47
4.1.5 O IDH e a Demografia da Microrregião de Ivaiporã.....	49
4.1.6 As Dimensões de Longevidade, Educação e Renda da Microrregião.....	51
4.2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO HISTÓRICO DO PARANÁ CENTRAL.....	54
4.2.1 História e Política do Estado e de sua Região Central.....	54
4.2.2 Geografia e Infra-Estrutura.....	55
<b>5 METODOLOGIA.....</b>	<b>58</b>
5.1 PESQUISA DE CAMPO.....	58
5.1.1 Custos e Cronograma do Trabalho na Microrregião.....	59
5.1.2 Método de Pesquisa.....	60
5.1.3 Questionários.....	61
<b>6. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....</b>	<b>63</b>
6.1 O PEQUENO AGRICULTOR.....	64
6.2 AGENTES ECONÔMICOS, POLÍTICOS E SOCIAIS.....	68



6.3 MOVIMENTOS SOCIAIS DE REFORMA AGRÁRIA.....	71
<b>7 CONCLUSÃO.....</b>	<b>74</b>
<b>8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>77</b>
ANEXO 1: QUESTIONÁRIO, BENEFICIÁRIO DIRETO DO PRONAF.....	79
ANEXO 2: QUESTIONÁRIO, AGENTES POLÍTICOS, SOCIAIS, ECONÔMICOS...	81

## RESUMO

O presente estudo busca a compreensão das motivações históricas, geopolíticas e econômicas que levaram a um quadro de baixos níveis de desenvolvimento humano na região central do Estado do Paraná. Sendo esta uma situação que difere do padrão registrado na parte meridional do Brasil, sobretudo dos Estados vizinhos de Santa Catarina, São Paulo e Rio Grande do Sul, chama a atenção do observador que acesse a ferramenta do Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, que permite uma percepção imediata, através da noção proporcionada pela visualização do problema em mapas que classificam os Índices de Desenvolvimento Humano por município. Juntamente com a necessidade de entender o que levou a essa situação indesejável, estudou-se também a efetividade de uma das principais políticas públicas de micro-crédito, empregada já há uma década no setor agrícola brasileiro, o PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, dirigida a micro, pequenos e médios produtores rurais. Contudo, o estudo não se restringiu à obtenção de informações da simples adoção bem sucedida (ou não) de um programa de governo, mas principalmente do ponto de vista da promoção do desenvolvimento local e seus encadeamentos econômicos. Mais que isso, procurou-se informações acerca de sua influência em segurar o homem no campo por meio de melhorias das oportunidades sociais e de ampliação das liberdades substantivas dos indivíduos. O Desenvolvimento como Liberdade, de Amartya Sen, constituiu-se o arcabouço teórico de maior relevância ao destacar o aumento das capacidades humanas como principal meio e fim do desenvolvimento em uma sociedade. Porém se apoiou em outras teorias de similar importância para que juntas buscassem explicação para a dúvida proposta pelo tema: em Llorens uma perfeita explicação de como o âmbito local é importante na nova ordem estabelecida após o esgotamento a era Keynes-Ford. Em Todaro uma visão inovadora sobre a migração rural-urbana, em que se percebe a sua ocorrência independentemente da oferta de empregos nos grandes centros e destino maior de migrantes. Com a visão de Roura se faz uma abordagem completa acerca do tema política pública, finalizando no PRONAF, desde detalhes de sua operacionalização até a história de seu surgimento, em meados dos anos 90 do século passado. Uma pesquisa de campo em Ivaiporã-PR e região e os seus resultados empíricos, formam o ponto alto do trabalho, pelas incursões em diversos públicos que compõem o meio rural brasileiro no Paraná Central. É necessário frisar que o estudo versa somente sobre o tema do desenvolvimento econômico. As respostas que se busca interpretar aqui dizem respeito a resultados econômicos efetivos na vida das pessoas, e isto inclusive em relação à melhoria do seu poder de compra de produtos sem afinidade com a questão produtiva. Portanto não se trata de um estudo sobre os benefícios agrícolas do PRONAF, e sim do que ele representa em melhorias na qualidade na vida dos agricultores enquanto cidadãos, com acesso a liberdades, bens e serviços públicos dignos, que em conjunto lhe dê garantias amplas quanto à possibilidade de ter uma vida boa.

## 1. INTRODUÇÃO

Pesquisa sobre o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2000), apontaram um índice muito baixo no Estado do Paraná, notadamente na sua região central. Estes dados destoam ao serem confrontados com o mesmo índice dos outros estados da Região Sul. Assim, a questão do desenvolvimento humano tem se apresentado como o principal destaque negativo do Paraná, em uma época em que já se supera os problemas de âmbito meramente social, em que a sociedade busca resolver questões mais complexas como o modelo de crescimento e o meio ambiente.

O presente estudo tem o objetivo de compreender os motivos que levam a tais níveis de baixo desenvolvimento humano no Paraná, e de verificar a eficácia de políticas públicas de micro-crédito com incentivo a pequenos produtores agrícolas, avaliando até que ponto elas afetam a eliminação de privações sociais das populações rurais, evolução de suas liberdades substantivas e melhoria de suas capacidades elementares. E assim, observar se estas políticas têm o efetivo poder de promover o aumento do desenvolvimento humano modificando tal quadro.

Iniciada em 1995, das políticas públicas de micro-crédito agrícola dirigidas ao pequeno agricultor, a mais difundida é a do Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar – PRONAF, tem alcance continental graças ao fato de ser operacionalizado pelo Banco do Brasil, distribuído por todo o imenso território brasileiro. Nesta política se foca a análise. Entre os objetivos do PRONAF está a retenção do pequeno agricultor no campo, bem como a gestão participativa da utilização dos seus recursos, num desenho em que entidades sociais representativas da comunidade, poder municipal e agente financeiro federal são atores de uma negociação que pretende ir além de um simples empréstimo agrícola. Dentre estas entidades destaca-se a empresa de assistência técnica e extensão rural – EMATER. Com papel técnico-institucional, estimula a formação de arranjos locais capazes de criar valor na atividade agrícola de pequeno porte, além de buscar dotar o agricultor de alguma visão negociada na atividade.

O estudo se restringe à microrregião de Ivaiporã. Situada no noroeste da área central do Paraná, é composta por quinze municípios. Mas também compõem a área do Paraná Central as microrregiões de Pitanga, Telêmaco Borba e

Prudentópolis (também com o IDH baixo). Segundo os dois últimos censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, houve também reduções expressivas da população dos municípios destas microrregiões entre 1991 e 2000, principalmente em suas áreas rurais. Isso indica a ocorrência de migração para outros centros, uma vez que suas populações urbanas se mantiveram praticamente estáveis. A compreensão de aspectos históricos e geopolíticos que possam ter contribuído para que esta região chegasse a tais níveis de desenvolvimento humano também está presente na investigação aqui proposta.

O segundo capítulo apresenta teorias de desenvolvimento e migração que favoreçam o entendimento dos fatores que levam ao problema levantado, e também de algumas propostas para possibilitar a sua minimização. Desenvolvimento como Liberdade, Desenvolvimento Local e Migração Rural-urbana são elas.

No terceiro capítulo trata das políticas públicas, onde é utilizada com a teoria que trata de sua aplicação segundo Juan Roura. Uma abordagem completa das características do PRONAF enquanto política pública fecha o capítulo.

O capítulo quatro aborda o conceito de desenvolvimento humano, desde a sua origem histórica. Aí também se faz a avaliação histórica e geopolítica da região centro-paranaense.

A metodologia utilizada a fim de aferir se o PRONAF é eficaz no propósito de se sanear o baixo nível de desenvolvimento humano da região estudada é relatada no quinto capítulo.

Por fim, o sexto capítulo trata dos dados levantados e os seus resultados, em pesquisa de campo em função das revisões bibliográficas realizadas no estudo.

## 2. REFERÊNCIAS INOVADORAS DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO

Este capítulo apresenta três teorias que elucidam boa parte do fenômeno do baixo desenvolvimento humano do Paraná. Estas teorias estão divididas em três seções, a primeira delas do Desenvolvimento Como Liberdade de Amartya Sen, de escopo menos operacional e mais doutrinário. A segunda seção expõe todas as possibilidades do Desenvolvimento Econômico Local, por Francisco Albuquerque Llorens. E por fim, na terceira seção, baseou-se na teoria da Migração Rural-Urbana de M.Todaro, em uma exposição científica contemporânea para esclarecer o fenômeno vivido nos países em desenvolvimento nas últimas décadas.

O pensamento tradicional sobre o tema do desenvolvimento tende a simplificá-lo e abordá-lo em primeiro lugar sob a ótica utilitarista, passível exclusivamente da mensuração do crescimento das riquezas em determinado período de tempo, em certo território, e em segundo lugar na forma de aplicação de políticas públicas, em geral oriunda de um governo central que vê a economia de forma homogênea e dividida em setores por ramo de atividade, desconsiderando as particularidades locais, e por isso aplicando a política pública de forma centralizada e distorcida, sem levar em conta vocações regionais e a importância dos agentes locais de cada território.

Distanciado do pensamento econômico usual, uma das mais importantes teoria das últimas décadas é a do Desenvolvimento Como Liberdade. SEN (2007) foi pioneiro no enfoque do desenvolvimento visto não somente como uma questão material, e sim dentro de uma concepção mais abrangente, contendo aspectos humanistas e ainda assim conseguindo retirar uma alegada conotação de excessiva subjetividade, uma crítica peculiar dos pensadores ortodoxos (com a criação do índice do desenvolvimento humano, em conjunto com o paquistanês Mahbub ul Haq), possibilitando a mensuração e a comparação entre diferentes localidades. Em reforço a isso, afirma SEN (2007, p. 39): “O conjunto das liberdades relevantes pode ser muito amplo. Essa grande abrangência das liberdades às vezes é vista como um problema para uma abordagem operacional de desenvolvimento centralizada na liberdade”.

A abordagem de LLORENS (2001), amplia a visão do desenvolvimento para promover iniciativas de desenvolvimento endógeno, levando em conta diferentes realidades territoriais como forma mais consistente para enfrentar os problemas da pobreza. A busca de metodologias não convencionais de formação do capital social e a construção de novas institucionalidades que venham a favorecer a reestruturação produtiva local e o encadeamento com a dinâmica econômica de outras regiões subnacionais constituem sua preocupação central.

Em TODARO (1983), o fenômeno da migração do meio rural para os centros urbanos acontece em resposta às diferenças na renda esperada entre os setores rural e urbano, e não em razão de ganhos reais.

Os assuntos referentes a estas teorias estão pormenorizados nas seções que se seguem, a fim de se obter respostas à problemática de baixo nível de desenvolvimento na região destacada.

## 2.1 TEORIA DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

Esta seção visa, baseada nas idéias defendidas na teoria de SEN (2007), argumentos que vinculem convincentemente o ser humano como centro da análise do desenvolvimento de uma sociedade. No caminho trilhado por Sen a economia adquire tons que se aproximam dos estudos da sociologia e também da psicologia, convertendo-a afinal em ciência social de fato.

Divide-se em duas subseções, a primeira tratando da visão de que a liberdade dos indivíduos é protagonista do desenvolvimento, mas também é provedora dele. Na segunda subseção é destacada a importância da possibilidade de participação social de todos os atores para que haja legitimidade em todo o processo de desenvolvimento. Assim se buscou extrair das idéias que priorizam fundamentalmente o ser humano e o conceito das liberdades substantivas, no que diz respeito ao desenvolvimento, as quais estão detalhadas a seguir.

### 2.1.1 Liberdade: Meio e Objeto de Desenvolvimento

O conceito de liberdade substantiva é visto como a causa e a principal consequência da obtenção do desenvolvimento. Para SEN (2007, p. 52), “a expansão da liberdade é considerada (1) o fim primordial e (2) o principal meio do desenvolvimento. Podemos chamá-los, respectivamente, o papel constitutivo e o papel instrumental da liberdade no desenvolvimento”.

Continua, afirmando que “o desenvolvimento requer que se removam fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência de serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. As oportunidades econômicas influenciam o que as pessoas conseguem realizar. As influências do exercício da liberdade não param aí: têm valores acrescidos pelas discussões públicas e interações sociais, e estas pela liberdade de participação” (SEN, 2007, p. 18).

Inovador em relação à visão tradicional de desenvolvimento econômico, nele se considera que o êxito das sociedades se afere pelas liberdades substantivas desfrutadas por seus indivíduos. Tem a importante característica de retirar os pontos enfoques agregado e utilitarista, promovendo a inserção do indivíduo ao centro do foco de análise, em que se considera as liberdades dos indivíduos os elementos constitutivos básicos. Assim, atenta-se particularmente para a expansão das capacidades das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam. Essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas por outro lado a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo, essa relação de mão dupla sendo considerada central.

Na visão de SEN (2007, p. 55), é conveniente identificar cinco tipos distintos de liberdade que particularmente merecem ênfase nessa perspectiva instrumental:

- (1) liberdades políticas;
- (2) facilidades econômicas;
- (3) oportunidades sociais;
- (4) garantias de transparências;
- (5) segurança protetora.

Essas liberdades instrumentais tendem a contribuir para a capacidade geral de a pessoa viver mais livremente, mas também tem o efeito de complementar umas às outras. Especificamente sobre as facilidades econômicas é frisado que são oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção e troca, sendo as considerações distributivas importantes em adição às agregativas. Ou seja, o modo como as rendas adicionais geradas são distribuídas fará a diferença.

Sobre o desemprego, “entre seus múltiplos efeitos, contribui para a exclusão social de alguns grupos e acarreta a perda de autonomia, de autoconfiança e de saúde física e psicológica” (SEN, 2007, p. 36). E tal efeito não acomete somente o desempregado em si, mas a todo núcleo familiar relacionado – filhos e cônjuge partilham do sofrimento, moral e fisicamente.

A concepção de associativismo é evocada por SEN (2007, p. 46), quando apregoa que “as concepções individuais de justiça e correção, que influenciam os usos específicos que os indivíduos fazem de suas liberdades dependem de associações sociais – particularmente da formação interativa de percepções do público e da compreensão cooperativa de problemas e soluções. A análise e a avaliação das políticas públicas têm de ser sensíveis a essas diversas relações.”

A possibilidade de acesso a financiamentos que permitam dar condições a ambientes notoriamente descapitalizados é citada por SEN (2007): “a disponibilidade de financiamento e o acesso a ele podem ser uma influência crucial”. Prossegue afirmando que “por diversas razões históricas, como a ênfase na educação elementar e na assistência básica à saúde, além da conclusão de reformas agrárias eficazes no início do processo, a ampla participação econômica foi mais fácil de obter em muitas economias do Leste e Sudeste Asiático de um modo que não foi possível, digamos, no Brasil, Índia ou Paquistão, onde a criação de oportunidades sociais tem sido muito mais lenta, tornando-se assim uma barreira para o desenvolvimento econômico” (SEN, 2007, p. 62).

### 2.1.2 A Participação e o Ambiente Democrático no Desenvolvimento

Acertadamente, no terceiro milênio recém-iniciado, os conceitos de democracia e do diálogo predominam nas sociedades. A hegemonia desse



pensamento é destacada por SEN (2007), quando afirma que a necessidade de discutir a valoração de capacidades no que concerne às prioridades públicas é uma vantagem, por deixar claro quais juízos de valor em uma esfera na qual eles não podem ser evitados. A participação pública nesses debates valorativos é uma parte do exercício da democracia e escolha social responsável. Em questões de juízo público, não há como escapar da necessidade avaliatória da discussão pública. O trabalho da valoração pública não pode ser substituído por alguma suposição engenhosamente brilhante.

Assim é destacada a importância do debate pacífico por todos os atores sociais, mesmo que com interesses conflitantes, priorizada a consciência, a transparência no processo de decisões na comunidade onde se vive: “a questão da discussão pública e participação social são, portanto, central para a elaboração de políticas em uma estrutura democrática. O uso de prerrogativas democráticas – tanto as liberdades políticas como os direitos civis – é parte crucial do exercício da própria elaboração de políticas econômicas, em adição a outros papéis que essas prerrogativas possam ter. Em uma abordagem orientada para a liberdade, as liberdades participativas não podem deixar de ser centrais para a análise de políticas públicas” (SEN, 2007, p.134)

## 2.2 A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL

Esta seção aborda as possibilidades da visão apurada de LLORENS sobre as questões do desenvolvimento local, em estudo publicado pelo BNDES (2001).

Está dividida em cinco subseções. A primeira aponta a importância do conceito do desenvolvimento local, em cuja atividade econômica é movimentado mais de setenta por cento das transações em países periféricos, e de mais de noventa por cento em países desenvolvidos. Na segunda se trata das mudanças de mentalidade necessária à obtenção de um pleno desenvolvimento local. Os seis fatores de remoção das barreiras ao desenvolvimento local são mostrados na subseção três. Logo após é destacado o peso das economias locais, erradamente menosprezadas pelos planejadores públicos. A quinta subseção trata da importância da atuação de governos locais no sentido da formação de um entorno inovador

através do desenvolvimento endógeno, finalizando com a sugestão de estratégias locais de desenvolvimento.

### 2.2.1 Importância do conceito de Desenvolvimento Local

O âmbito do desenvolvimento econômico local não constitui um espaço marginal ou de escassa importância, como costumam tratá-lo os governos centrais, inclusive uma parte dos analistas. Pelo contrário, ele envolve a maioria das atividades produtivas existentes em todos os países, sendo fundamental em termos de emprego e renda e para a difusão territorial do progresso técnico e do crescimento econômico. Por isso não se pode negar a capacidade que possui para incidir numa melhoria da distribuição de renda dentro da necessária luta contra a pobreza e a desigualdade, que exigem uma profunda mudança nos deficientes e insuficientes enfoques assistencialistas (LLORENS, 2001).

Readquiriram importância as experiências de desenvolvimento local como formas flexíveis de ajuste produtivo no território, no sentido de que estas não se apóiam no desenvolvimento concentrador e hierarquizado, baseado na grande empresa industrial localizada em grandes cidades, mas que buscam um impulso nos recursos potenciais de caráter endógeno, tratando de recriar um entorno institucional político e cultural de fomento das atividades produtivas e geração de emprego nos diversos âmbitos territoriais e, nesse sentido, o avanço da descentralização político-territorial pode constituir uma ferramenta poderosa para identificar, com maior segurança, os recursos locais existentes e facilitar a articulação estratégica entre os diferentes atores sociais no território, a fim de dotá-los da infra-estrutura e da oferta de serviços especializados apropriados.

### 2.2.2 Desenvolvimento Local e as Mudanças Estruturais

Na ótica de LLORENS (2001) as sociedades e territórios em desenvolvimento se caracterizam por sua insuficiente articulação produtiva, que deve ser encarada de forma mais eficiente quando se contextualizam as diferentes situações tecnológicas e de capacitação de recursos humanos, para dotar os

diferentes entornos territoriais de elementos capazes de promover as inovações necessárias. Para isso, são requeridas mudanças sociais, culturais e institucionais, de forma que, no seu conjunto, facilitem o processo de construção social de tal atmosfera local de criatividade e empreendimento. Reafirma assim a importância da inovação para capacitar o ser humano em sistema articulado que assegure evolução contínua e em efetivas cadeias de valor. Proposições sobre novos papéis de responsabilidade de diferentes níveis da gestão pública, fundamentalmente com reforço da base econômica de diferentes comunidades locais são estabelecidas.

O processo schumpeteriano de “destruição criadora”, com movimentos de desestruturação e reestruturação dos tecidos produtivo e empresarial pré-existentes, destruição plena de empregos, tem efeitos desiguais em cada território. Os ritmos dessas mudanças e sua frequência temporal se mostram diferentes em cada caso, mas constituem exigências que caracterizam a fase de transição tecnológica e organizacional em escala mundial e efeitos diferenciados segundo as circunstâncias e a localização de cada economia, que obriga a uma complexa formulação de políticas para enfrentar desafios a partir da especificidade de cada território.

### 2.2.3 Fatores de Reestruturação da Base Produtiva

LLORENS (2001) sugere mudanças de postura em relação ao modelo de desenvolvimento econômico, que passa a ser feito localmente, descentralizado e se possível num enfoque prioritário das peculiaridades locais, favorecendo melhores resultados do que os métodos usuais de política pública, excessivamente centralizada, voltada a economias setorializadas e excessivamente homogêneas.

No enfoque de LLORENS (2001), seis são os fatores que removem radicalmente a base produtiva dos diferentes sistemas econômicos territoriais, fazendo referência aos seguintes posicionamentos:

- a) passagem para novas formas de produção mais eficientes;
- b) microeletrônica, articulando o tempo entre os processos econômicos;
- c) mudanças radicais nos métodos de gestão empresarial;
- d) qualidade e diferenciação como estratégia de competitividade;
- e) aceleração da obsolescência técnica por renovação constante e rápida;
- f) identificação precisa dos mercados via segmentação e nichos.

Todos estes fatores são apontados como essenciais para que o processo de desenvolvimento seja ao menos potencialmente bem sucedido, e assim tenha como meta constante a auto-sustentabilidade dos pequenos empreendimentos locais.

#### 2.2.4 O Peso das Economias Locais

Em relação ao sistema econômico mundial, LLORENS (2001) faz a importante afirmação de que apesar das simplificações que procuram dar uma leitura contrária, não há um mercado único e globalizado. No núcleo desse sistema há um pequeno percentual da economia globalizada, junto do qual há um grupo majoritário de atividades econômicas que se desenvolveu em mercados locais.

Segundo dados do Banco Mundial (1999), as exportações de bens e serviços em nível mundial correspondiam, em 1997, somente a 21% do Produto Interno Bruto – PIB de todo o mundo, e a soma de exportações e importações representavam 29,6%. Isto quer dizer que o produto mundial que não é objeto de transações comerciais internacionais é superior a dois terços do total do PIB mundial, isto é, a grande maioria das decisões de produção mundial tem lugar nos cenários nacionais ou subnacionais, regionais ou locais (LLORENS, 2001).

Perceptível é a importância exagerada dada à questão da globalização pelas políticas públicas de governos centrais dos países emergentes, em detrimento do fortalecimento das economias locais, um erro de posicionamento reforçado pelo exemplo de LLORENS (2001) de que em alguns países desenvolvidos o percentual da economia comercializada internacionalmente em 1997 foi de apenas 10% ou 12%, como nos casos de Japão ou Estados Unidos.

A força das economias não depende da parcela da produção que conseguem exportar, e sim do grau de articulação setorial e da eficiência produtiva interna nos seus sistemas e mercados locais.

A geração e a distribuição da riqueza nos espaços nacionais e subnacionais dependem das políticas e institucionalidades territoriais específicas dos diferentes atores sociais, que a partir de iniciativas locais conseguem articular em termos de fomento econômico endógeno, para alcançar os níveis de eficiência produtiva e competitividade adequados e, assim, contribuir para maior difusão do crescimento econômico e geração de emprego (LLORENS, 2001, p.18).

Ainda segundo o autor, há heterogeneidade no sistema econômico mundial: alguns segmentos do mesmo se vinculam a um núcleo globalizado internacional; outros circuitos de obtenção de excedente econômico possuem somente uma vinculação limitada, muito reduzida, ou nula, sendo sua lógica de funcionamento bastante distinta, como podem ser a economia camponesa, economias de subsistência, o setor informal e pequenas empresas de âmbito local ou regional (LLORENS, 2001).

E assim confere uma importância maior à sociedade: frente ao controle exercido por parte das classes dominantes no sistema funcional da economia, constata-se a necessidade do controle democrático ser exercido pelas comunidades locais e regionais e, em síntese, pela sociedade.

#### 2.2.5 Desenvolvimento Endógeno e a Atuação dos Governos Locais

Em detrimento de se adotar o modelo de política pública assistencialista, é importante promover a iniciativa de desenvolvimento local endógeno e de geração de emprego produtivo, a fim de enfrentar a pobreza e a marginalização de forma mais sustentável e consistente. Para isso, é indispensável a atuação de governos territoriais locais e regionais, como catalisadores e animadores na criação do “entorno inovador” institucional, social, econômico e cultural que impulse o desenvolvimento do potencial empresarial e produtivo (LLORENS, 2001).

O paradigma tecnológico econômico faz alusão aos aspectos substantivos no nível microeconômico, com mais vínculo a políticas públicas regionais, tais como a base tecnológica e energética, a estrutura produtiva setorial e territorial, o tecido empresarial, a organização do trabalho e a relação salarial. E por isso o tipo de política que se fixa exclusivamente na correção dos desequilíbrios macroeconômicos se mostra insuficiente para garantir a inovação do tecido empresarial e portanto, incapaz de assegurar o desenvolvimento econômico (LLORENS, 2001).

Informa que na busca do desenvolvimento econômico local não há receitas fixas. Contudo o desmantelamento do Estado não levará ao desenvolvimento, mas sim à definição de uma “nova agenda” de ações articuladas com o setor empresarial e o conjunto da sociedade civil (trabalhadores, instituições financeiras, universidades regionais, centros de consultoria e pesquisa científica, organizações não-

governamentais de desenvolvimento). Nessa nova agenda o planejamento do desenvolvimento é visto como uma tarefa coletiva de interesse comum na melhoria do nível de vida da população local, no qual podem ser distinguidas as dimensões:

a) econômica, na qual os empresários locais usam sua capacidade para organizar os fatores produtivos locais com níveis de produtividade suficientes para serem competitivos nos mercados;

b) formação de recursos humanos, na qual os atores educacionais e de capacitação negociam com os empreendedores locais a adequação da oferta de conhecimentos aos requerimentos de inovação dos perfis produtivos locais;

c) sociocultural, na qual os valores e as instituições locais impulsionam ou apóiam o próprio processo de desenvolvimento;

d) político-administrativa, na qual a gestão local e regional facilita a articulação público-privada em nível territorial e a criação de entornos inovadores favoráveis ao desenvolvimento produtivo e empresarial; e

e) ambiental, que inclui a atenção às características específicas potenciais e limitantes do meio natural, a fim de assegurar a sustentabilidade do meio ambiente.

Na definição de uma estratégia de desenvolvimento econômico local podem ser destacados, igualmente, alguns aspectos e linhas de política fundamentais:

a) articulação produtiva territorial do tecido empresarial e das diferentes atividades rurais, urbanas, agrárias, industriais e de serviços;

b) compromisso com o emprego produtivo e com o atendimento ao mercado de trabalho local;

c) conhecimento das tecnologias apropriadas à dotação de recursos e potencialidades territoriais;

d) atenção à inovação tecnológica e organizacional adequadas aos níveis produtivo e empresarial locais;

e) envolvimento trabalhadores locais na redefinição organização produtiva;

f) adaptação do sistema educacional e de capacitação profissional à problemática produtiva e sócio-territorial;

g) existência de políticas específicas de apoio às micro e pequenas empresas, cooperativas e setor normal local; e

h) acesso aos serviços de desenvolvimento empresarial.

O pensamento de LLORENS assume posições fundamentais na ordem do dia, notadamente quanto à gestão local focada em células municipais. Os conceitos de desenvolvimento local possivelmente poderia compor o enxoval de todo alcaide, tamanha é a sua adequação aos problemas de economias como a brasileira, notadamente no interior, que se encontra salpicado de empreendedores atomizados, dotados de muita iniciativa (louvável), mas de pouquíssima habilidade para a articulação produtiva local, vital para competir em “pé” de igualdade no mercado.

Pelo fato de que estas idéias possam vir a se constituir em um importante ingrediente para uma verdadeira revolução na gestão de processos de geração de riquezas de uma sociedade, considerou-se a possibilidade da formulação de perguntas sobre o assunto aos agentes locais da região estudada em pesquisa de campo, a fim de detectar em que estágio esta microrregião se encontra em termos da articulação local apregoada por LLORENS (2001).

## 2.3 A MIGRAÇÃO RURAL-URBANA

Esta seção foi dividida em cinco subseções, no intuito de um entendimento do arcabouço teórico sobre a questão migratória. Na primeira subseção um histórico da abordagem científica sobre o tema. Na segunda, a teoria assume seu posicionamento sobre que fatos vêm a determinar a decisão de migração. Na parte três são apresentadas algumas das especificidades do processo migratório. Na cinco, propõem-se estratégias para minimizar o problema e, por fim, na subseção número cinco se delineia um interessante caminho para identificar o problema da microrregião de Ivaiporã-PR, sugerindo o emprego de uma pesquisa de campo junto ao público que tem contato com o PRONAF.

### 2.3.1 Teoria Rural-Urbana: Migração como Resposta a Diferenças de Renda

Em um passado bem recente, a literatura sobre desenvolvimento econômico tratava a migração rural-urbana como um fenômeno positivo. A migração interna era concebida como processo natural no qual o excedente de mão-de-obra era retirado gradualmente do setor rural para fornecer o efetivo necessário para o crescimento

industrial urbano. Acreditava-se que este processo era socialmente benéfico na medida em que os recursos humanos eram transferidos de regiões onde o produto marginal era positivo e também estava aumentando rapidamente em função da acumulação de capital e do progresso tecnológico. Este processo foi formalizado pela teoria do desenvolvimento de LEWIS em 1954. No entanto fica claro que nos dias de hoje, em função das experiências dos países em desenvolvimento, que as taxas de migração rural-urbana continuam a exceder as taxas de criação de empregos urbanos e a superar a capacidade de absorção da indústria e dos serviços sociais ofertados nas grandes cidades.

Nas décadas de 1960 e 1970 os países do 3º Mundo experimentaram um fenômeno de migração maciça de suas populações rurais para as áreas urbanas. Esse fato ocorreu mesmo havendo desemprego generalizado nas grandes cidades.

Neste contexto, TODARO (1983) formulou as bases de sua teoria, afirmando que a migração é acima de tudo um fenômeno econômico, visto que o migrante toma uma decisão racional (apesar da existência de desemprego urbano), relacionada ao cálculo da renda somente no longo prazo.

Os migrantes levam em conta as várias oportunidades disponíveis no mercado de trabalho nos setores rural e urbano e escolhem a que maximiza suas expectativas de ganho com a migração. Os ganhos esperados são medidos pela diferença na renda real entre o trabalho urbano e o trabalho rural e a probabilidade de um novo migrante em obter um emprego urbano (TODARO, 1983).

A teoria assume que os indivíduos da força de trabalho real e potencial comparam suas rendas esperadas em um dado horizonte de tempo no setor urbano (diferença entre os ganhos e os custos da migração), com a média predominante das rendas do setor rural. A migração acontece quando a renda do setor urbano excede a do setor rural (TODARO, 1983). A migração do meio rural para os centros urbanos acontece em resposta às diferenças na renda esperada entre os setores rural e urbano, e não em razão de ganhos reais.

Os países do 3º Mundo enfrentam um problema crônico de desemprego de modo que um migrante típico não pode esperar conseguir imediatamente um emprego urbano bem remunerado, em função de que a maior parte dessas pessoas é constituída de trabalhadores desqualificados ou apenas semi-qualificados. A decisão de migrar deve se basear no equilíbrio entre as probabilidades e os riscos



de ser um desempregado ou subempregado por um considerável período de tempo e o diferencial de renda positivo entre os setores urbano e rural (TODARO, 1983).

O fato de o migrante poder ganhar duas vezes mais no setor urbano do que no rural pode ser irrelevante se sua real probabilidade de assegurar um emprego bem remunerado na cidade durante o período de 1 ano, ou seja, no curto prazo, situe-se numa probabilidade em torno de 20%. Com este horizonte de tempo e uma probabilidade assim, seria irracional para esta pessoa procurar um emprego na cidade, mesmo que o salário urbano seja o dobro do que o salário rural. Entretanto, se essa probabilidade for de 60%, por exemplo, seria racional neste horizonte de tempo que este migrante deseje tentar sua sorte na cidade, mesmo com uma taxa de desemprego elevada. Portanto, se o horizonte de tempo aumentar, a decisão de migrar deve estar relacionada ao cálculo da renda no longo prazo (TODARO, 1983).

Se um migrante acredita ter uma pequena probabilidade de conseguir um emprego regular num período inicial, mas espera que esta probabilidade aumente no decorrer do tempo na medida em que ele seja capaz de ampliar seus contatos na cidade, seria racional para ele migrar, mesmo que a renda esperada na cidade no período inicial seja menor do que a do campo (TODARO, 1983).

A migração rural-urbana de TODARO age como uma força de equilíbrio que iguala as rendas esperadas nos dois setores. Em função das rendas esperadas serem definidas em termos de salários e probabilidades de emprego, é possível ter uma migração contínua apesar da existência de elevadas taxas de desemprego urbano. Neste processo se alcança um equilíbrio do desemprego entre os salários esperados no setor urbano e a renda média no setor rural, ao invés de um salário equânime para os dois setores, como é apregoado no modelo neoclássico tradicional. Isso explica a existência do desemprego urbano e a racionalidade econômica de uma contínua migração, apesar da elevada taxa de desemprego.

### 2.3.2 Especificidades da Migração Rural-Urbana

O modelo de TODARO (1983) incorpora a realidade de diferentes níveis de capital humano (educação), ao invés de assumir que todos os migrantes são iguais. Neste sentido, esta teoria busca demonstrar a razão das correntes migratórias terem

um maior percentual de pessoas com um melhor nível educacional. O modelo apresenta quatro especificidades:

a) a migração é primeiramente estimulada por considerações econômicas racionais relacionadas aos seus custos e benefícios relativos, considerando também aspectos psicológicos;

b) a decisão de migrar depende do diferencial de renda esperada e não do diferencial de salário entre os setores urbano e rural;

c) a probabilidade de obter um emprego urbano esta diretamente relacionada à taxa de emprego nos centros urbanos;

d) a migração que exceder a capacidade de geração de empregos nos centros urbanos não é somente possível como racional e também provável em face do acentuado diferencial de renda entre os setores urbano e rural. A elevada taxa de desemprego urbano é produto do desequilíbrio de oportunidades econômicas entre os dois setores na maior parte dos países em desenvolvimento.

Para criar atenuantes às repercussões sociais negativas inerentes à Migração Rural-Urbana, TODARO (1983), sugere alguns aspectos pontuais que resultem em uma estratégia de desenvolvimento capacitada para equacionar os problemas relacionados, expostos a seguir:

a) criação de um equilíbrio econômico apropriado entre os setores urbano e rural, com um desenvolvimento integrado do setor rural;

b) expansão das pequenas indústrias intensivas em mão-de-obra, tanto em áreas urbanas como em áreas rurais;

c) eliminação de distorções do fator preço, por via das correções das distorções, através da eliminação de subsídios e da redução do crescimento de salários urbanos por meio dos preços de mercado, que propiciariam o aumento das oportunidades de emprego;

d) modificação da relação direta entre educação e emprego.

### 3. POLÍTICAS PÚBLICAS E O PRONAF

Este capítulo se encontra segmentada em três seções, a primeira tratando do processo de elaboração de uma política pública, a de número dois abordando os objetivos das políticas públicas e a terceira mostrando as etapas de sua formulação, fundamentando-se nas teorias de dois autores, Juan Roura e E. S. Kirschen.

#### 3.1 ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo ROURA (2001), no processo seqüencial de elaboração da política pública econômica, os atores participantes e seus respectivos papéis, assim como todos aqueles aspectos que formam parte do jogo do poder e da tomada de decisões no terreno econômico:

a) a partir de uma visão geral, podem-se diferenciar três âmbitos no processo de formação da política econômica:

- geração de opções donde se revelam as preferências;
- tomada de decisões; e finalmente
- projeção de influências;

b) os atores que intervêm neste processo são muito variados: parlamento, governo, partidos políticos, administração pública, outros organismos públicos subordinados, grupos de pressão e assessores. Cada um deles joga um papel particular nas diferentes fases de tomada de decisões, que de uma forma padronizada vão desde o reconhecimento dos problemas e sua análise até o desenho de medidas, consultas, discussão e aprovação parlamentar, em seu caso, e, finalmente execução das medidas:

c) o papel crucial a partir do ponto de vista dos atores são desempenhados pelo binômio governo-administração pública, em claro detrimento do poder legislativo, que foi perdendo preeminência com o passar do tempo. Sem embargo, as influências externas acabam conformando o que os partidos políticos, os grupos de pressão ou a assessoria em suas diversas formas desempenhem um papel muito importante na conformação final das medidas de política econômica que se põem em funcionamento;

d) muitas questões tem sido tratadas na análise específica do rol jogado por cada um destes atores, mas deve se concentrar em particular: no problema dos atrasos, o tema da autonomia ou delegação de funções por parte dos governos e a descentralização territorial;

e) finalmente, não se pode deixar de assinalar a ênfase especial que se prestam o tema das teorias explicativas da intervenção pública na economia e as principais implicações que se derivam da mesma a partir de um ponto de vista empírico. Nesse sentido, abaixo de diferentes posicionamentos, uns encontram no enfoque oportunista a explicação de como um governo utiliza a política econômica com fins claramente eleitorais (teoria eleitoralista), enquanto que outros encontram evidencia empírica favorável a um enfoque partidista, no que a adscrição ideológica dos partidos governantes é a chave para entender a orientação que seguem as atuações econômicas. A inclusão da suposição de votantes racionais modula e altera as conclusões das alegações eleitoralistas e partidistas na linha de rechaçar sobre tudo mais a existência de ciclos eleitorais regulares e sistemáticos (ROURA, 2001).

Apreende-se daí a importância fundamental da existência de alternância de poder e, para que as políticas públicas tenham legitimidade é preciso que o seu processo de elaboração esteja efetivamente permeado por ambiente francamente democrático, sendo vital a participação de todos os denominados atores sociais.

### 3.2 OBJETIVOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma política pública é considerada produto de um processo decisório. É decidida depois de serem definidos os objetivos a serem alcançados. Na visão de ROURA (2001), os principais objetivos gerais das políticas públicas têm que passar por um dos seguintes temas:

- a) emprego
- b) estabilidade de preços
- c) crescimento econômico
- d) qualidade de vida e conservação do meio ambiente
- e) redistribuição da renda

Neste particular da redistribuição de renda: sobre a distribuição funcional da renda, “os fatores geralmente considerados são o trabalho e o capital, mesmo quando também deve se ter em conta as rendas mistas (como as rendas consolidadas dos comerciantes, dentistas, advogados, agricultores, etc.) e as rendas obtidas pelo setor público, que compreendem as procedentes da propriedade e da atividade empresarial das administrações públicas, os impostos sobre sociedades e empresas, deduzidos os interesses pagos pela dívida pública” (ROURA, 2001).

E no que diz respeito da distribuição pessoal da renda, “...se refere à partilha entre os indivíduos ou as famílias da sociedade, uma vez descontados os impostos e quotas sociais e acrescentadas as transferências econômicas que se realizem aos lugares por parte dos poderes públicos, essencialmente através de pensões, subsídios e subvenções. O estudo da distribuição pessoal da renda é independente do setor em que se produza, da região da qual provenha ou do fator produtivo que remunere. A partir desta ótica, a atenção se centra na dispersão das rendas dos lugares com respeito a seu valor médio” (ROURA, 2001).

Os principais determinantes da distribuição pessoal da renda são a herança material, genética ou cultural, a inversão realizada na acumulação de fatores (capital físico e humano, experiência, etc.), as diferenças na retribuição do trabalho e outros fatores sociais.

### 3.3 ETAPAS DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No entender de KIRSCHEN (1975), a formulação de políticas públicas passa por sete etapas distintas, são elas:

a) Reconhecimento e Identificação do Problema. Estudo dos antecedentes:

- evolução conjuntural;
- tendência;
- diferenças regionais e setoriais;
- séries históricas e dados estatísticos;
- valores qualitativos;

b) Análise e Diagnóstico. Análise, interpretação, dimensionamento do problema. Fase na qual se estabelecem as bases da ação governamental, via avaliação ampla da situação: fatores intervenientes, diferentes nuances e características, tendências de evolução, inter-relações. Dimensões conjunturais e estruturais;

c) Esquematização ou Delineamento de providências, decisões, instrumentos. Estabelecimento de alternativas da ação governamental:

- escolha de instrumentos de política;
- ordenamento temporal
- ordenamento geográfico;
- intensidade de aplicação/dosagem;
- identificação de objetivos a serem atingidos;
- Simulação de possíveis efeitos;
- Manutenção de políticas alternativas de reserva como opção.

d) Consultas e Diálogos: abertura para a manifestação de grupos de interesse, partidos políticos, lideranças no legislativo, entidades privadas (órgãos de classe. Organizações não Governamentais – ONGs, etc.). É uma oportunidade para o Governo melhorar sua proposta, obter comprometimentos e apoios, corrigir eventuais deficiências, adequá-la a parâmetros não dimensionados anteriormente e, portanto, reduzir possíveis obstáculos à respectiva aceitação;

e) Debates Parlamentares: grande parte das políticas do Poder Executivo necessitam da aprovação do Legislativo para entrar em vigência. É uma fase necessária à legalização da política pública. Podem ocorrer alterações ou emendas ao texto proposto pelo governo. O Legislativo pode aprovar ou vetar as políticas apresentadas. No caso de veto, resta ao governo a negociação e adaptação do texto às exigências estabelecidas. No retorno da política ao Legislativo, as alterações introduzidas podem facilitar e permitir a aprovação;

f) Execução e Implementação da Política: processo de terapia: operacionalização, prioridades, gradualismo *versus* choque;

g) Acompanhamento: avaliação de resultados, correções, adaptações, adequações. (KIRSCHEN, 1975).

O processo de elaboração da política econômica traz consigo uma série de defasagens (retardamento, atraso, morosidade, lentidão). Considerando que as diversas fases de elaboração da política econômica sejam longas e complicadas, os atrasos que se produzem terão maior relevância e constituir-se-ão em obstáculos à engrenagem político-econômica e, sobretudo, para a eficácia das medidas que se tenham decidido adotar (ROURA, 2001).

### 3.4 PRONAF - ESTRUTURAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

A seção que se segue aborda todas as especificidades do PRONAF e traz um histórico do sistema de crédito agrícola no Brasil, desde a sua criação. Divide-se em quatro subseções, apresentando quadros sobre a evolução dos encargos financeiros do Programa, as modalidades de empréstimo relacionadas às faixas de renda, uma tabela atualizada com todas estas modalidades e destinações e o número de contratos por município da microrregião de Ivaiporã-PR. Além disso, é possível visualizar graficamente a evolução do número de famílias atendidas e o aporte de recursos alocados no programa no Estado do Paraná.

#### 3.4.1 Crédito Agrícola no Brasil e Riscos da Atividade Agropecuária

O crédito rural foi instituído no Brasil em 1965, pela Lei nº 4.829. Detalhada na sua forma, designava os beneficiários, apontava as origens dos recursos e decretava os agentes públicos responsáveis por sua aplicação. No entanto, a legislação daquele momento histórico de burocracia militar recém-implantada no Brasil, não trabalhou com a hipótese da convivência com altos índices inflacionários. O crédito rural foi bem no início e alavancou o campo, promovendo uma base do que viria a ser a grande potência agrícola dos dias atuais. Mas não sem os traumas causados pelo sobre-endividamento do setor agrícola, causado pela forte indexação da economia nos anos 1980, fato testemunhado por este pesquisador nos seus primeiros momentos profissionais, trabalhando pelo Banco do Brasil em regiões dominadas pela agricultura desde 1985. Isto ocorreu de uma forma generalizada e contribuiu mais ainda para o esvaziamento do campo, sendo o agricultor de pequeno

porte o mais atingido, indefeso que ficava diante de uma realidade institucional e mercadológica não programada para perceber o seus problemas e sensibilizar-se com os conseqüentes desdobramentos sociais. Grande parte desses produtores acabava se desfazendo de suas terras em favor de fazendeiros vizinhos, de porte maior e capitalizados, que aumentavam ainda mais a sua propriedade, mesmo sem necessitar da terra. Em depoimento do Sr. Maurício, engenheiro do quadro técnico da EMATER-PR em Ivaiporã-PR, nesta região é uma prática freqüente.

Esta realidade no Brasil rural dos anos 1970 a 1990 trouxe um sentimento de descrédito muito grande ao instituto do crédito agrícola. Com isso os agricultores começaram a se organizar em movimentos, como por exemplo o do Grito da Terra, formados por diversas entidades representativas dos seus interesses e que, no início dos anos 1990, já em um ambiente democrático consolidado, teve dentre as suas principais bandeiras a criação de apoios mais consistentes aos pequenos agricultores em relação à assistência creditícia, de modo a lhes proporcionar condições mais favoráveis do que simplesmente as oferecidas pelo livre mercado, com seu peculiar ambiente hostil aos de menor porte.

Em palestra para agricultores de Grandes Rios-PR feita pela Sra. Ana Maria, também do quadro técnico da EMATER-PR da de Ivaiporã-PR, a agricultura é uma atividade que envolve riscos como qualquer outro negócio e, para que dê resultados capazes de capitalizar o pequeno agricultor principalmente, precisa de gestão e de cuidados redobrados, pois o seu risco é ainda maior por ser uma atividade ao ar livre. Esta afirmação dá a dimensão da vulnerabilidade econômica inerente às atividades agrícolas, principalmente quando se tem a quase totalidade dos seus recursos empenhados em um empreendimento, como é o caso da maioria dos agricultores de pequeno porte.

### 3.4.2 A Política Pública pelo Programa Federal PRONAF

Instituído pelo Conselho Monetário Nacional, em reunião de 24.08.1995, o programa foi regulamentado pelo Decreto Nº 1.946, de 28 de junho de 1996, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído

pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.

Ainda segundo este Decreto:

As ações do Programa orientar-se-ão pelas seguintes diretrizes:

- a) melhorar a qualidade de vida no segmento da agricultura familiar, mediante promoção do desenvolvimento rural de forma sustentada, aumento de sua capacidade produtiva e abertura de novas oportunidades de emprego e renda,
- b) proporcionar o aprimoramento das tecnologias empregadas, mediante estímulos à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas adequadas à agricultura familiar, com vistas ao aumento da produtividade do trabalho agrícola, conjugado com a proteção do meio ambiente;
- c) fomentar o aprimoramento profissional do agricultor familiar, proporcionando-lhe novos padrões tecnológicos e gerenciais;
- d) adequar e implantar a infra-estrutura física e social necessária ao melhor desempenho produtivo dos agricultores familiares, fortalecendo os serviços de apoio à implementação de seus projetos, à obtenção de financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola e o seu acesso e permanência no mercado, em condições competitivas;
- e) atuar em função das demandas estabelecidas nos níveis municipal, estadual e federal pelos agricultores familiares e suas organizações;
- f) agilizar os processos administrativos, de modo a permitir que os benefícios proporcionados pelo Programa sejam rapidamente absorvidos pelos agricultores familiares e suas organizações;
- g) buscar a participação dos agricultores familiares e de seus representantes nas decisões e iniciativas do Programa;
- h) promover parcerias entre os poderes públicos e o setor privado para o desenvolvimento das ações previstas, como forma de se obter apoio e fomentar processos autenticamente participativos e descentralizados;
- i) estimular e potencializar as experiências de desenvolvimento, que estejam sendo executadas pelos agricultores familiares e suas organizações, nas áreas de educação, formação, pesquisas e produção, entre outras (BRASIL, 1996).

O PRONAF será constituído por organismos co-participantes, cujas ações confluirão para os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural - CMDR, Conselhos Estaduais do PRONAF e Conselho Nacional do PRONAF.

Segundo GRAZIANO (2007), Carlos Guanzirolli, reconhecido especialista em política fundiária foi um dos primeiros a reconhecer, em 1996, a necessidade da integração produtiva dos assentamentos rurais e da pequena agricultura, sob pena de se inviabilizar o processo reformista<sup>1</sup>. O BNDES promoveu, na época, reuniões envolvendo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO, para avaliar o custo-benefício do modelo distributivo da terra. Nesse núcleo crítico se

---

<sup>1</sup> Francisco Graziano foi Presidente do INCRA no governo FHC em 1995.



formulou o PRONAF, programa destinado ao fortalecimento da agricultura familiar. A ordem era profissionalizar os pequenos agricultores. Tratava-se de aprimorar sua tecnologia e mais, integrá-los ao mercado das agroindústrias e das cooperativas.

### 3.4.3 Características do PRONAF

Direcionado exclusivamente a micro, pequenos e médios produtores agrícolas, para o acesso ao PRONAF é imprescindível obter a habilitação, que precisa ser comprovada pelo Documento de Aptidão ao PRONAF (ou DAP), que pode ser emitido pelas Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER, no caso do paranaense) ou na sua ausência pelo Sindicato de Trabalhadores Rurais da localidade. Anualmente os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR, se reúnem com a finalidade de reavaliar todas as DAP do município, para que sejam coibidos desvios no programa. Segundo informações da Sra. Vânia Elena, Assistente Técnica Rural do Banco do Brasil, há freqüentes tentativas de se burlar o acesso ao crédito por parte de pessoas que não se enquadram como pequenos produtores, em vista da atratividade exercida pelos juros baixos e, com isso, faz-se necessária a vigilância constante sobre o Programa.

A classificação do porte dos agricultores é feita a partir da renda familiar bruta anual, sendo agrupados conforme o quadro 1 abaixo:

QUADRO 1: PRONAF, SEGMENTAÇÃO POR RENDA FAMILIAR

<b>Grupos</b>	<b>Renda Anual (R\$)</b>
A	Assentados de Reforma Agrária
A/C	Egressos de A
B	Até 4 mil
C	De 4 mil a 18 mil
D	De 18 mil a 50 mil
E	De 50 mil a 110 mil

FONTE: BANCO DO BRASIL S. A.

Quando foi criado em 1996 o PRONAF era contratado a uma taxa de juros de 16% ao ano, havendo as modalidades de custeio e investimento. No investimento tinha ainda o indexador da taxa de juros de longo prazo do BACEN – TJLP. Com o passar dos anos reduziu-se a taxa de juros e o público assistido cresceu no Paraná. O Quadro 2 a seguir revela a evolução de encargos cobrados do usuário e o total de famílias atendidas no Estado:

QUADRO 2: PRONAF CUSTEIO - JUROS ANUAIS, FAMÍLIAS ATENDIDAS - PR

Ano	Encargos Financeiros	Famílias com PRONAF, PR
1995	16,0% ao ano	3.090
1996	9,0% ao ano	19.550
1997	9,0% ao ano	31.160
1998	6,5% ao ano	61.888
1999	5,75% ao ano	84.008
2000	4,0% ao ano	91.000
2002-06	3,0% ao ano	119.245 *
2007	0,5 % ao ano	160.000 **

\*média

\*\*estimativa

FONTE: EMATER-PR

Vê-se que os juros vem sendo reduzidos ano a ano, isto ocorrendo mesmo a despeito de todas as crises econômicas vividas nestes anos, principalmente as de âmbito internacional, com as suas célebres interferências em fundamentos como o câmbio e as taxas de juros básicos. E na seqüência é apresentado o quadro com informações completas acerca do que se disponibiliza hoje ao agricultor de porte menor nos agentes financeiros do PRONAF.

QUADRO 3: TETOS DE FINANCIAMENTO, ENCARGOS E PRAZOS DO PRONAF

Linha	limites	juros	prazo/carência
Pronaf A	Até 18.000,00	0,5% a.a.	Até 10 anos/Até 5 anos
Pronaf Investimento Grupo B	INVESTIMENTO – 1.500,00 por operação, admitida apenas uma operação "em ser"	0,5% a.a.	Até 2 anos
Pronaf Custeio Grupo A/C	CUSTEIO - de 500,00 até 3.500,00	1,5% a.a.	Até 2 anos
Pronaf Custeio/Investimento Grupo C	CUSTEIO - de 500,00 até 5.000,00/safra	3,0% a.a.	Até 2 anos
	INVESTIMENTO - de 1.500,00 até 6.000,00 individual	2,0% a.a.	Até 8 anos/até 5 anos
Pronaf Custeio/Investimento Grupo D	CUSTEIO – até 10.000,00/safra	3,0% a.a.	Até 2 anos
	INVESTIMENTO – até 18.000,00 individual	2,0% a.a.	Até 8 anos/até 5 anos
Pronaf Custeio/Investimento Grupo E	CUSTEIO – até 28.000,00/safra	5,5% a.a.	Até 2 anos
	INVESTIMENTO – de 36.000,00 individual	5,5% a.a.	Até 8 anos/até 5 anos
Pronaf Agroindústria	INVESTIMENTO – até 18.000,00 individual	Grupos "C" e "D": 2% a.a., "E": 5,5% a.a.	Até 8 anos/até 5 anos
	CUSTEIO - PF: até 5.000,00 e PJ: até 2.000.000,00	4% a.a.	Até 1 ano
Pronaf Especial - Semi-árido	INVESTIMENTO – até 6.000,00	1,0% a.a.	Até 10 anos/até 3 anos
Pronaf Florestal	INVESTIMENTO: "A", "A/C" e "C": até 5.000,00 , "D": até 7.000,00	2,0% a.a.	Até 12 anos/até 8 anos
Pronaf Programas Especiais - Jovem	INVESTIMENTO: até 6.000,00	1,0% a.a.	Até 10 anos/até 5 anos
Pronaf Agroecologia	INVESTIMENTO: "C": até 6.000,00 , "D": até 18.000,00 , "E": até 36.000,00	Grupos "C" e "D": 2% a.a., "E": 5,5% a.a.	Até 8 anos/até 3 anos
Pronaf Mulher	INVESTIMENTO: "A", "A/C" e "B": até 1.500,00 , "C": de 1.500,00 até 6.000,00 , "D": até 18.000,00 , "E": até 36.000,00	Grupos "A", "A/C" e "B": 0,5% a.a. , "C" e "D": 2% a.a., "E": 5,5% a.a.	Até 2 anos "A", "A/C" e "B". Até 8 anos/5 anos "C", "D" e "E"

FONTE: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

Uma grande diversidade de públicos é assistida pelo Programa, demonstrando bem a sua evolução, o que corrobora com a idéia de se constituir uma política pública abrangente e com dimensões continentais. O quadro 3 da página anterior contém todas as modalidades de PRONAF, mostrando também encargos financeiros de cada uma delas e os seus prazos.

Um dos elementos importantes do PRONAF é a facilidade operacional. Depois de contratado, não há complexidades contábeis, facilitando a compreensão do agricultor. Nos casos específicos do PRONAF Custeio A/C e C, direcionado aos agricultores com renda familiar até R\$ 18.000,00 (que constituem a maior parte deles), há facilidades como a renovação automática anual e também a concessão de um bônus de duzentos reais. Também conhecido como rebate, o bônus, no entanto, existe só para os agricultores com as suas operações em dia. Para ilustrar, a pessoa que adquira pela primeira vez um empréstimo para custeio da lavoura no valor de R\$ 5.000,00 pagará um ano depois R\$ 4.950,00 ( $5.000,00 \times 3\% = 150,00 + 5.000,00 = 5.150,00 - 200,00$  de bônus).

Também é prevista concessão de bônus para os contratos de PRONAF do tipo investimento, sendo de setecentos reais para os agricultores classificados no grupo C, de 25% para cada amortização de capital e encargos para os do grupo B, e podendo chegar a 40% nas amortizações de empréstimos dos agricultores que compõem o grupo A (assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária).

Tendo o PRONAF a adesão ao Seguro Agrícola Familiar é obrigatória, para eventos como granizo, seca, vendaval, doenças fúngicas e pragas sem métodos de controle. A quantia paga pelo benefício é de 2% sobre o valor do financiamento, à exceção dos do grupo E, com 4%.

Informações do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, dão conta do público beneficiário do PRONAF: agricultores familiares, pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores, quilombolas e indígenas, que atendam requisitos abaixo:

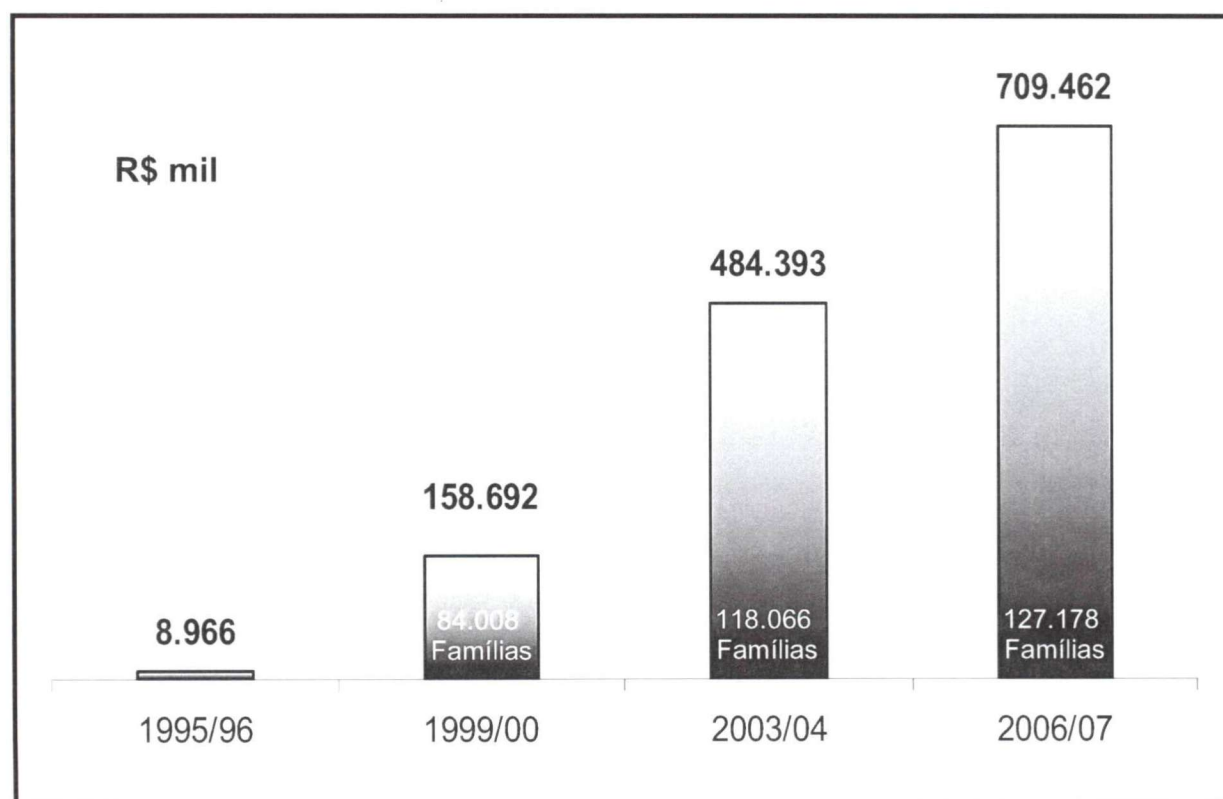
- Sejam proprietários, arrendatários e concessionários da Reforma Agrária;
- Detenham, no máximo 4 módulos fiscais de terra (ou até 6 na pecuária);
- O trabalho familiar deve ser a base da exploração de estabelecimento, admitindo dois empregados permanentes no máximo;
- Utilização a custo zero da orientação dos institutos agronômicos oficiais.

### 3.4.4 Números do PRONAF – Paraná e Microrregião de Ivaiporã

Nesta subseção são apresentados dados do PRONAF no Paraná e na Microrregião de Ivaiporã-PR, visto que compõem os locais objetos do estudo.

No Estado do Paraná sempre foi expressiva a contratação de micro-crédito pelo PRONAF. Já no ano de 1999 foram 112 mil contratos. Todavia o Estado que mais recorria à política pública naquele ano era o Rio Grande do Sul, com um total de 251.229 contratações. Verificando mais detidamente dados históricos da utilização da linha de crédito, conseguimos notar que no início, até meados do segundo governo FHC, o PRONAF foi muito mais direcionado para a agricultura dos 3 estados do Sul. E somente nos últimos 7 anos o Nordeste parece tê-la descoberto definitivamente. Assim, reverteu-se o fluxo de recursos destinados à agricultura familiar em termos territoriais. Se antes o Sul respondia pela grande maioria, agora mais de 70% dos contratos estão na parte setentrional do País. Mesmo assim o Paraná vem apresentando crescimento, conforme se constata no gráfico 1:

GRÁFICO 1: PRONAF, PARANÁ – VALOR APLICADO E FAMÍLIAS ATENDIDAS



FONTE: FETAEP

É importante observar, com base no gráfico 1 da página anterior, que o crescimento de recursos investidos no PRONAF no Estado do Paraná é maior do que o crescimento do número de famílias atendidas, demonstrando que o valor médio da assistência por família vem aumentando consideravelmente.

Na microrregião pesquisada no, há atualmente 8 agências do Banco do Brasil – BB, o agente de crédito federal responsável pela contratação junto aos agricultores. Segundo as informações prestadas pela sua Superintendência Regional em Maringá (PR), apresenta-se o seguinte quadro de contratações do PRONAF, por agência, na microrregião de Ivaiporã-PR:

**QUADRO 4: CONTRATOS POR AGÊNCIA BB, MICRORREGIÃO IVAIPORÃ-PR  
NÚMEROS CONSOLIDADOS EM 2007**

<b>MUNICÍPIO</b>	<b>CONTRATOS</b>
Ivaiporã	3.381
Manoel Ribas	2.362
São João do Ivaí	1.990
Rio Branco do Ivaí	1.633
São Pedro do Ivaí	1.621
Cândido de Abreu	1.615
Grandes Rios	1.392
Jardim Alegre	1.301
<b>TOTAL</b>	<b>15.295</b>

FONTE: BANCO DO BRASIL S. A.

Levando-se em conta uma população rural de 70.080 habitantes em 2000 (IBGE) e considerando-se a constatação de uma taxa de crescimento populacional negativa (tabela 1, pg. 49, deste estudo), com um decréscimo em torno de 3,5% na média

anual do período 1991-2000, é possível projetar que atualmente esta população se situe em torno de 53.000 habitantes. Num ensaio de que este seja um dado confiável, tem-se neste caso uma média de um contrato PRONAF para cada 3,46 pessoas na zona rural da microrregião de Ivaiporã-PR. Agregue-se a isto o dado apurado pelo DIEESE (2000), de que a média de moradores por domicílio rural da Região Sul é de 3,7 pessoas, conjectura-se a existência de um contrato por residência rural nesta microrregião paranaense, o que em parte mostra a importância do PRONAF para o interior agrícola.

A presença constante do Programa nas regiões agrícolas do País constitui-se em bom indicativo de sua consagração junto ao público assistido, pequenos lavradores capazes inclusive de cometerem exageros em sua opinião favorável e nas suas respostas sobre a utilidade desta importante política pública, bom que se ressalte que isso foi percebido, e isto podendo inclusive ser considerado e até constituir de fato uma fonte de viés na pesquisa de campo realizada.

Contudo, teve-se este cuidado ao se elaborar os seus questionários, que estão mais detalhados no capítulo cinco que trata da metodologia utilizada, a partir da página cinquenta e oito do presente estudo, e também nos anexos 1 e 2.

#### 4. O DESENVOLVIMENTO HUMANO E A MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ-PR

Este capítulo se encontra distribuído em quatro blocos principais, o primeiro abordando o conceito de desenvolvimento humano e o IDH, o segundo apresentando uma visão de autores contemporâneos sobre as políticas públicas, desde a sua elaboração após a detecção da necessidade de sua aplicação até as suas etapas de formulação. Na terceira seção, a política pública do PRONAF é praticamente dissecada em todas as suas características. Na quarta e última subseção, um apanhado sobre a história e as características geográficas da região estudada, a fim de possibilitar uma contextualização mais abrangente do problema de baixos níveis de IDH na região centro-paranaense.

##### 4.1 DESENVOLVIMENTO HUMANO

É inegável que o conceito de desenvolvimento humano estimule importantes discussões sobre a definição de políticas públicas, constituindo-se ferramenta essencial e material de referência para governos, instituições de pesquisa e a própria sociedade em torno do objetivo primordial da evolução do ser humano, em demonstração franca de que é fundamental ao crescimento não ser visto exclusivamente em termos quantitativos, e sim primordialmente sob a lente da qualidade e voltada para o homem, sem distinção social.

SEN (2007, p. 93) diz o seguinte: "... uma alternativa ao enfoque sobre os meios para o bem viver é a concentração sobre como as pessoas conseguem viver de fato (ou, avançando além disso, sobre a liberdade para realmente viver de um modo que se tem razão para valorizar). Na economia contemporânea tem havido muitas alternativas de estudar os níveis de vida e seus elementos constituintes e a satisfação de necessidades básicas. Desde 1990, sob a liderança pioneira de Mahbub ul Haq, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, publica relatórios anuais sobre desenvolvimento humano que sistematicamente vêm lançando luz sobre a vida que realmente as pessoas levam, especialmente as relativamente destituídas”.



#### 4.1.1 Atribuição de Êxito dos Países

No passado remoto do Iluminismo houve uma preocupação de se atribuir critérios, capazes de mensurar o bom desempenho dos nascentes estados nacionais, ou seja, avaliar se as nações eram bem sucedidas<sup>2</sup>. O título escolhido por Adam Smith a sua obra seminal, “A Riqueza das Nações”, é demonstração clara da manifestação deste pensamento, não deixando dúvidas quanto a sua importância.

Contudo, não é difícil perceber a controvérsia, logo nos primeiros critérios adotados nas mensurações do gênero. Em princípio predominou a visão simplista de que a quantidade de metais entesourada em cofres públicos era parâmetro confiável na aferição do sucesso. Em regimes com sistemas políticos autocráticos, nem sempre inclinados a se dobrar a controles de qualquer espécie e, sem os quais nenhum sistema econômico resiste em face de desequilíbrios entre o gasto e o arrecadado, entre outros, é possível imaginar os obstáculos enfrentados pelos primeiros profissionais sérios no ofício da economia.

Abandonado o mercantilismo e o critério simplista, passou-se à aferição pela quantidade de riquezas produzidas nos limites territoriais, denominadas como Produto Interno Bruto – PIB, não por acaso vinculado a um momento histórico: o da Revolução Industrial na Europa. Com o passar do tempo e a nova era de industrialização do século XX, em que se destacou o imperialismo das economias de Estados Unidos e Alemanha, emergiu a necessidade de agregar um componente capaz de mostrar a produtividade das economias de modo a considerar aspectos de proporção, adotando-se então o PIB per capita.

A crescente evolução tecnológica do pós II Guerra Mundial trouxe a possibilidade de maiores alcances dos cálculos através das primeiras máquinas hoje denominadas computadores, bem como da evolução das teorias de contas nacionais e de medições econométricas, combinados, possibilitaram o acréscimo de mais ingredientes, como a paridade poder de compra – PPC, que elimina diferenças de custo de vida entre países.

Ainda assim, pouco se levava em conta os aspectos de qualidade da vida humana nestas mensurações e já no final do século XX, com a queda de sistemas

---

<sup>2</sup> O Iluminismo foi o movimento intelectual dos sécs. XVII e XVIII, em países europeus e em suas colônias, que tem como base a crença na razão e nas ciências como motores do progresso.

políticos totalitários e, depois, passando para a hegemonia de regimes democráticos, eleições livres e direitos civis as premissas básicas, fortalecem-se as populações, antes desassistida e com pouca ressonância diante das elites dominantes.

Obrigatoriamente porém de forma natural surgiram novos critérios de avaliação do êxito dos países, relevantes por levar em conta também a capacidade dos indivíduos em atingir boas condições humanas, o que representa um marco na história, por simbolizar a conquista efetiva da democracia.<sup>3</sup>

#### 4.1.2 O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH

Com o tripé de avaliação baseado em longevidade, educação e renda, o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, foi criado pelo paquistanês Mahbub ul Haq com a colaboração de Amartya SEN, para quem a idéia de que pobreza é simplesmente escassez de renda não é desprezível, pois a renda tem influência sobre o que podemos ou não podemos fazer. A inadequação da renda freqüentemente é a principal causa de privações que normalmente associamos à pobreza, como a fome.

Utilizando o pressuposto de que para se aferir o avanço da população não se deve levar em conta só a dimensão econômica, passa a considerar também aspectos sociais, culturais e políticos que afetam a qualidade de vida.

Na composição do índice as dimensões de longevidade, educação e renda têm a mesma importância, que se situa entre 0 e 1. Quanto maior o índice, mais desenvolvimento humano terá o país:

IDH-LONGEVIDADE é obtido da esperança de vida ao nascer pela fórmula:  
(valor do indicador - limite inferior) / (limite superior - limite inferior), limites inferiores e superiores entre 25 e 85 anos;

IDH-EDUCAÇÃO é obtido pela medida da escolaridade, com as variáveis taxa de alfabetização de adultos, com peso de 2/3, e da taxa combinada de matrícula dos níveis primário, secundário e superior, com peso de 1/3;

---

<sup>3</sup> A maior parte das informações desta página foram obtidas na obra de Eric Hobsbawm (2003).

IDH-RENDIA é obtido a partir do PIB real per capita ajustado para verificar diferenças na Paridade do Poder de Compra – PPC entre os países, sendo expresso em dólares – PPC\$ (PNUD, 2007).

LAND (1971, citado por CARLEY, 1985) “afirmou que um indicador social deve ser um componente, ou seja, uma variável em modelo sociológico de um sistema social ou de um segmento do sistema social. Essa foi a 1ª sugestão séria de que indicadores sociais precisavam ser mais que uma espécie de série estatística.”

No entanto, o IDH não deve ser visto como única medida da felicidade humana. Além disso é bom que se evolua para critérios holísticos considerando não somente o bem-estar de pessoas, mas de toda a natureza viva do planeta e nesse novo milênio, já se está agrega ao índice, a preocupação com a questão ambiental.

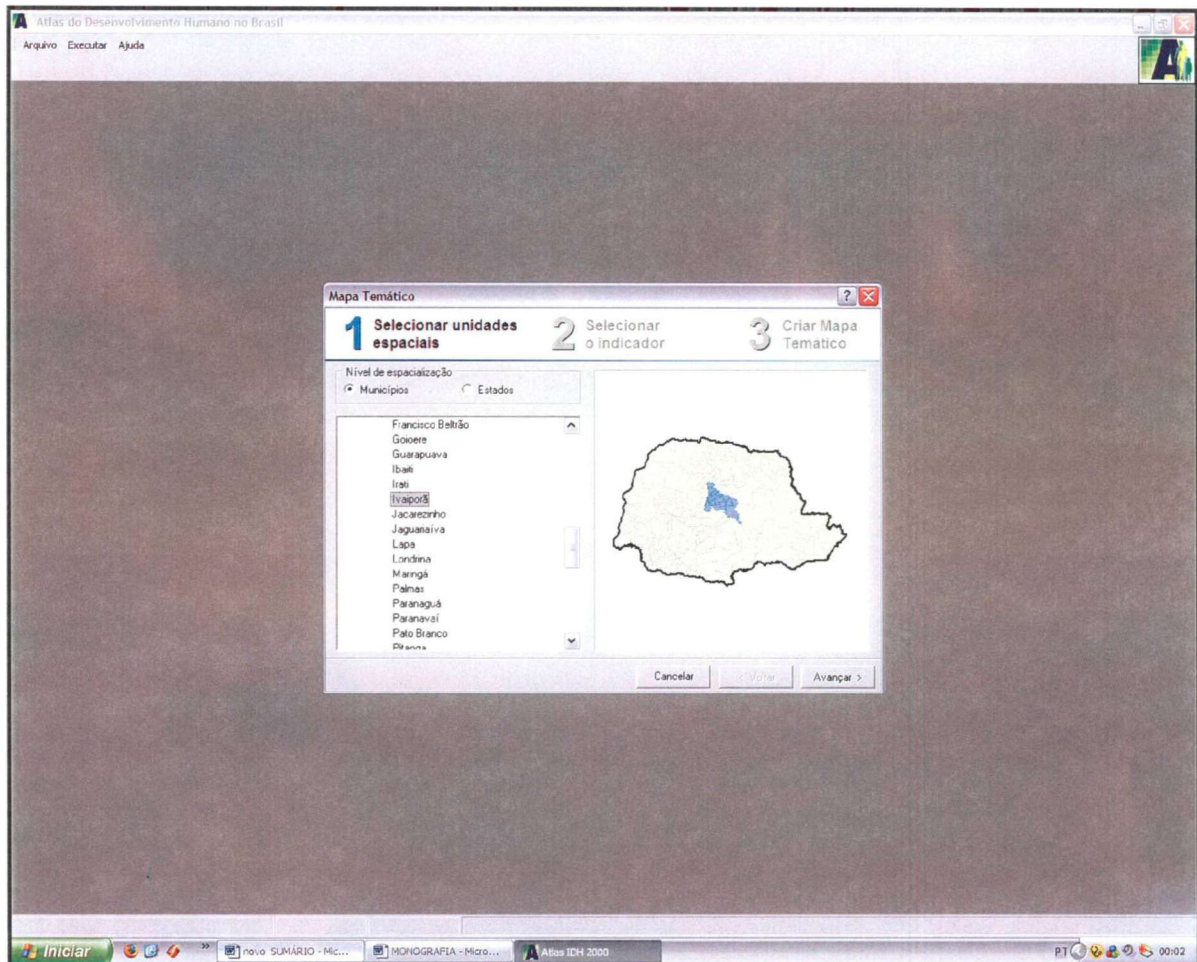
#### 4.1.3 Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Uma ferramenta útil para avaliar os níveis de desenvolvimento humano entre municípios brasileiros é o *software* Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, elaborado em 2006 pela Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais.

Nele é possível proceder a verificações bastante didáticas por Região, país, por unidade da federação e inclusive por microrregião, não somente sobre dados do IDH, como também de aspectos como a pobreza, demografia, renda, educação, condições habitacionais e muitos outros.

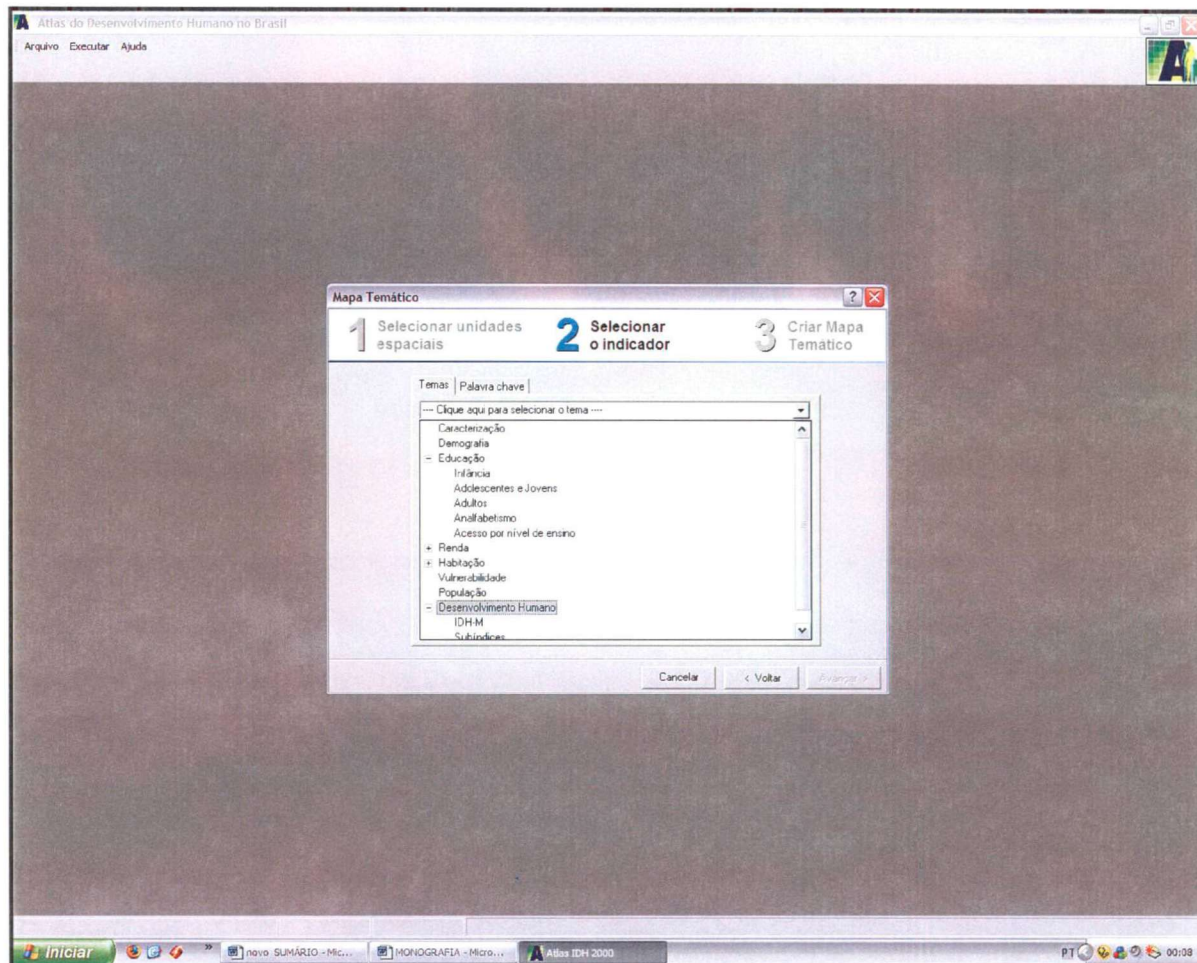
Constitui-se num instrumental espetacular para auxiliar os governos a implantar suas políticas públicas e para os pesquisadores desenvolverem seu pensamento e elaborarem os trabalhos municiados destas preciosas informações, e é preciso frisar que o programa é fornecido sem custos pela Internet. Nas figuras 1, 2 e 3 abaixo é possível ter uma noção de sua abrangência e utilidade:

FIGURA 1: SELEÇÃO DE MICRORREGIÃO, COM UTILIZAÇÃO DO ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL



FONTE: PNUD - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

FIGURA 2: SELEÇÃO DE INDICADOR SOCIAL, COM UTILIZAÇÃO DO ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL

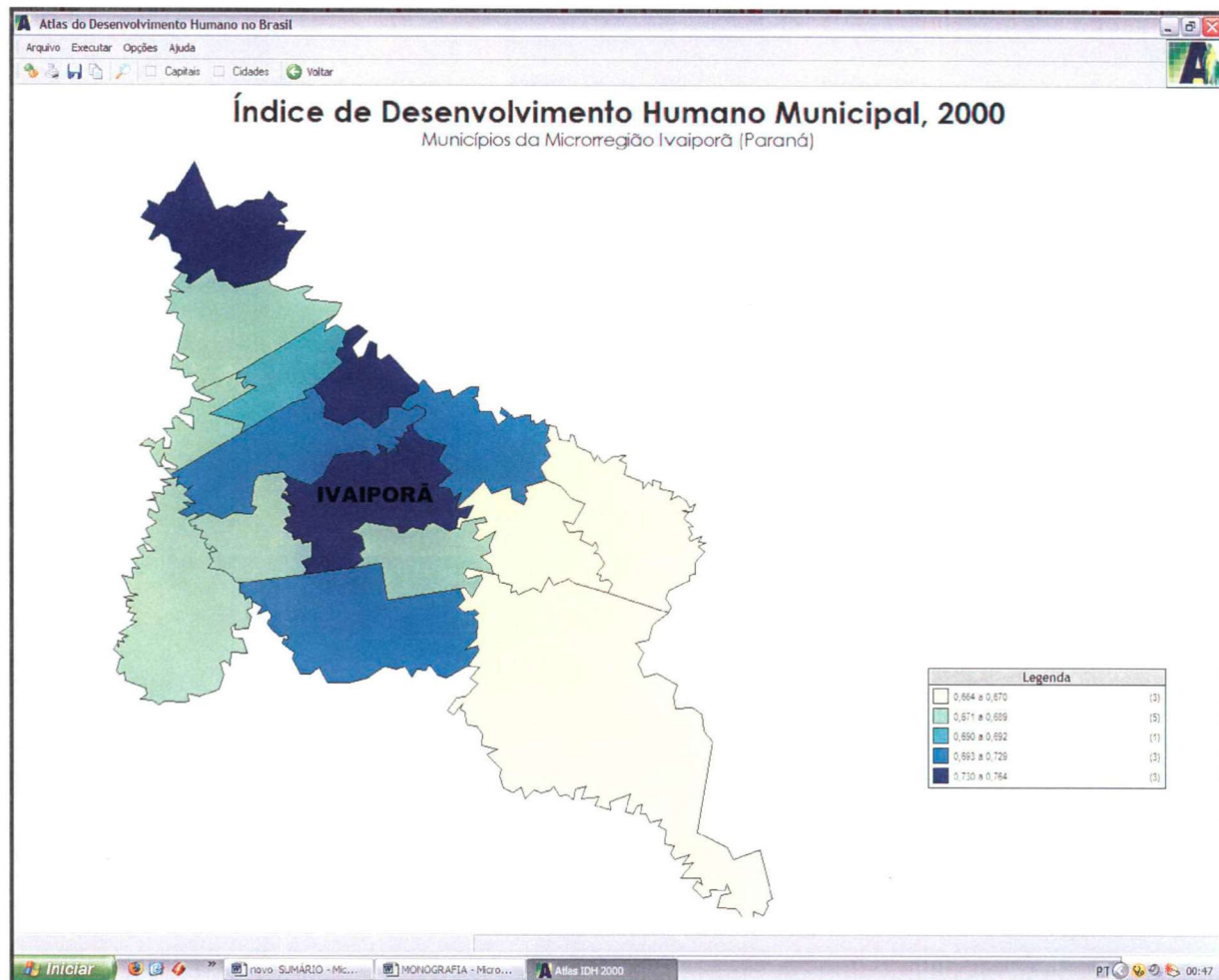


FONTE: PNUD - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Seguindo na utilização do programa de computador, pode-se destacar apenas a microrregião que se está estudando (figura 3), proporcionando ao pesquisador uma visão gráfica e mais abrangente dos dados sócio-econômicos do IBGE, obtidos a partir dos censos de 1991 e de 2000:



FIGURA 3: SELEÇÃO DE IDH-M POR MUNICÍPIO, POR MICRORREGIÃO, ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL

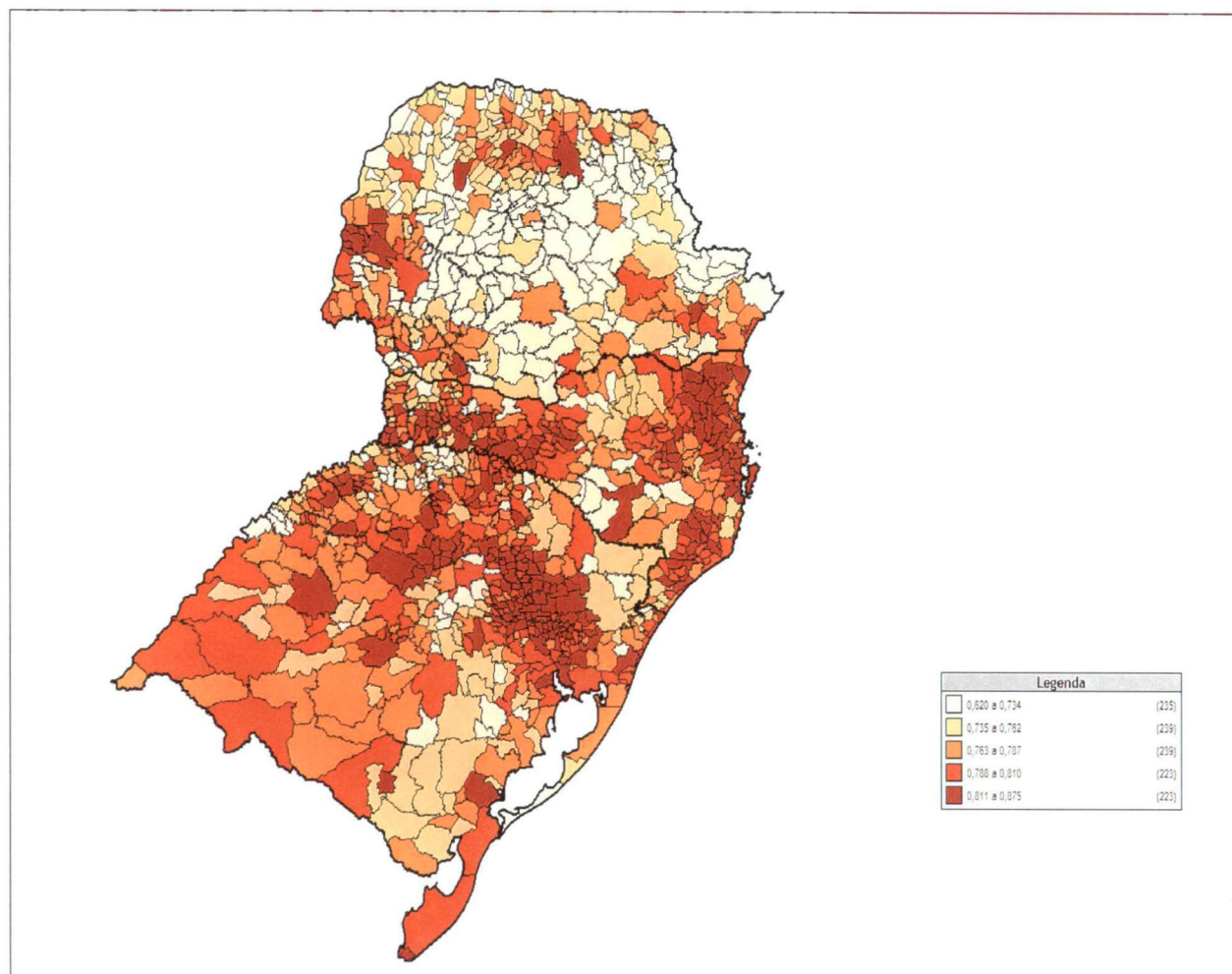


FONTE: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

#### 4.1.4 O IDH do Paraná no Contexto Sul Brasileiro e Nacional

Há uma errônea percepção de que o Paraná pode ser considerado um Estado com nível alto de desenvolvimento, simplesmente por se situar no Sul do Brasil. É um erro de avaliação que praticamente se tornou senso comum. Para se constatar este equívoco, basta que se faça a simples consulta visual aos mapas do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004), na figura 4 da página seguinte:

FIGURA 4: IDH POR MUNICÍPIO DA REGIÃO SUL – 2000



FONTE: PNUD - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Em escala gradual com 5 (cinco) níveis de IDH, os índices mais elevados tendem a tons mais escuros, índices intermediários a tons mais claros e os que detêm índice mais baixo tendendo ao branco. A cada município se atribuiu estas tonalidades de acordo com o IDH, na sua classificação nos cinco níveis. No Paraná há o predomínio de municípios com tons mais claros, e no centro do Estado há um grande claro. Em Santa Catarina e Rio Grande do Sul predominam as cores mais escuras, estampando a presença de desenvolvimento humano bem mais elevado.

Quando comparados com o Estado de São Paulo, que se limita ao norte, as cores do desenvolvimento humano paranaense ficam ainda mais empalidecidas.

#### 4.1.5 O IDH e a Demografia da Microrregião de Ivaiporã

Na área do Paraná central há 4 microrregiões. No presente estudo se escolheu a de Ivaiporã por ela possuir a maior parte de seus municípios em condições precárias de desenvolvimento humano, se comparadas com a média paranaense em 2000 (que tem IDH-M médio de 0,787). Dos 15 municípios que a compõem, dez tinham IDH-M abaixo de 0,7 no ano 2000. Ivaiporã teve seu ciclo colonizador por volta de 1940, com terras consideradas as mais férteis do país. O município foi criado em 1960, tendo em 2000 uma população de 32.270 habitantes (IBGE, 2000). A população de toda a microrregião neste ano era de 149.502 hab.

Atualmente as principais atividades econômicas dos 15 municípios são: plantio de soja, milho, café e criação de gado para produção de leite. Contudo as atividades rurais não estão empregando bem a mão-de-obra. Chama a atenção a sensível redução da população rural nos 15 municípios entre 1991 e 2000, que, segundo dados do IBGE desses anos, passou de 103.346 habitantes para 70.080 habitantes, uma perda populacional de 32,19%, ou seja, quase um terço da população rural da microrregião de Ivaiporã-PR deixou o local em busca de novas oportunidades, provocando um esvaziamento na região, conforme a tabela 1 abaixo:

**TABELA 1: MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ-PR, POPULAÇÕES URBANA E RURAL, VARIAÇÃO ENTRE 1991 e 2000**

Município	Total, 1991	Total, 2000	Urbana, 1991	Urbana, 2000	Rural, 1991	Rural, 2000
Arapuã (PR)	5.997	4.172	1.630	1.209	4.367	2.963
Ariranha do Ivaí (PR)	4.164	2.883	679	697	3.485	2.186
Cândido de Abreu (PR)	21.607	18.795	3.958	4.684	17.649	14.111
Godoy Moreira (PR)	5.294	3.836	1.262	1.468	4.032	2.368
Grandes Rios (PR)	8.463	7.868	3.676	3.800	4.787	4.068
Ivaiporã (PR)	35.404	32.270	25.619	25.889	9.785	6.381
Jardim Alegre (PR)	13.626	13.673	6.613	7.134	7.013	6.539
Lidianópolis (PR)	6.820	4.783	1.967	1.841	4.853	2.942
Lunardelli (PR)	7.530	5.668	2.872	2.704	4.658	2.964
Manoel Ribas (PR)	11.956	13.066	4.552	6.540	7.404	6.526
Nova Tebas (PR)	17.587	9.476	2.148	3.164	15.439	6.312
Rio Branco do Ivaí (PR)	4.451	3.758	656	925	3.795	2.833
Rosário do Ivaí (PR)	9.151	6.585	2.392	2.269	6.759	4.316
São João do Ivaí (PR)	16.663	13.196	9.819	9.368	6.844	3.828
São Pedro do Ivaí (PR)	9.333	9.473	6.857	7.730	2.476	1.743
<b>total MICRORREGIÃO</b>	<b>178.046</b>	<b>149.502</b>	<b>74.700</b>	<b>79.422</b>	<b>103.346</b>	<b>70.080</b>
		▲POPUL. -16,03%		▲POPUL. 6,32%		▲POPUL. -32,19%

FONTE: IBGE - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – PESQUISA DE CAMPO



Entre os anos de 1991 e 2000, todos os municípios da Microrregião de Ivaiporã-PR apresentaram crescimento no desenvolvimento humano, sendo que os municípios de IDH-M menor foram os que mais tiveram crescimento. Isso indica a presença de políticas públicas específicas direcionadas para os locais menos desenvolvidos. Os crescimentos podem ser constatados na tabela 2 logo abaixo:

**TABELA 2: TAXA DE CRESCIMENTO IDH-M, ENTRE 1991 e 2000  
MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO IVAIPORÃ-PR**

Município	IDH-M, 1991	IDH-M, 2000	Crescimento IDH-M
Arapuã (PR)	0,598	0,687	14,88%
Ariranha do Ivaí (PR)	0,567	0,688	21,34%
Cândido de Abreu (PR)	0,588	0,667	13,44%
Godoy Moreira (PR)	0,572	0,672	17,48%
Grandes Rios (PR)	0,639	0,695	8,76%
Ivaiporã (PR)	0,689	0,764	10,89%
Jardim Alegre (PR)	0,654	0,713	9,02%
Lidianópolis (PR)	0,636	0,734	15,41%
Lunardelli (PR)	0,620	0,692	11,61%
Manoel Ribas (PR)	0,666	0,729	9,46%
Nova Tebas (PR)	0,580	0,689	18,79%
Rio Branco do Ivaí (PR)	0,557	0,670	20,29%
Rosário do Ivaí (PR)	0,566	0,664	17,31%
São João do Ivaí (PR)	0,615	0,689	12,03%
São Pedro do Ivaí (PR)	0,696	0,745	7,04%

FONTE: PNUD - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Analisando detalhadamente a tabela 2 acima, é possível perceber que os cinco municípios que tinham os piores IDH-M em 1991, respectivamente Rio Branco do Ivaí, Rosário do Ivaí, Ariranha do Ivaí, Godoy Moreira e Nova Tebas, foram os que apresentaram o maior incremento no índice de 1991 para 2000, com um crescimento entre cerca de 17% e 21%.

Enquanto isso, os cinco municípios com os melhores IDH-M em 1991, tiveram os cinco piores crescimentos entre 1991 e 2000, todos abaixo de 10%, à exceção de Ivaiporã, pólo de comércio e maior cidade da região, que apresentou um incremento um pouco acima, beirando apenas os pífios 11%.

Acredita-se que políticas públicas direcionadas tiveram efeito positivo no nivelamento destes municípios, contudo obtiveram eficácia no sentido da retenção das populações na área rural, que em todos os municípios decresceu.

#### 4.1.6 As Dimensões de Longevidade, Educação e Renda da Microrregião

A elaboração da análise estratificada, dentro das dimensões de Longevidade, Educação e de Renda, trouxe algumas constatações extremamente interessantes às conclusões do presente estudo. A principal delas foi de que a dimensão da Renda é a que mais contribuiu para o resultado negativo, dos níveis reduzidos de IDH-M na microrregião de Ivaiporã-PR. Uma verificação detida na tabela 3 abaixo nos dá a perfeita noção desta informação:

TABELA 3: IDH-M - 2000, ESTRATIFICADO POR DIMENSÕES, PESO NA COMPOSIÇÃO DO IDH – MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ-PR

Município	IDH-M: R, 2000 <b>(A)</b>	<b>A/y</b>	IDH-M: L, 2000 <b>(B)</b>	<b>B/y</b>	IDH-M: E, 2000 <b>(C)</b>	<b>C/y</b>	IDH-M geral, 2000 <b>(y)</b>
Arapuã (PR)	0,573	<b>0,83</b>	0,691	<b>1,01</b>	0,798	<b>1,16</b>	0,687
Ariranha do Ivaí (PR)	0,598	<b>0,87</b>	0,702	<b>1,02</b>	0,764	<b>1,11</b>	0,688
Cândido de Abreu (PR)	0,556	<b>0,83</b>	0,702	<b>1,05</b>	0,742	<b>1,11</b>	0,667
Godoy Moreira (PR)	0,575	<b>0,86</b>	0,702	<b>1,04</b>	0,739	<b>1,10</b>	0,672
Grandes Rios (PR)	0,592	<b>0,85</b>	0,736	<b>1,06</b>	0,758	<b>1,09</b>	0,695
Ivaiporã (PR)	0,673	<b>0,88</b>	0,774	<b>1,01</b>	0,846	<b>1,11</b>	0,764
Jardim Alegre (PR)	0,607	<b>0,85</b>	0,721	<b>1,01</b>	0,812	<b>1,14</b>	0,713
Lidianópolis (PR)	0,615	<b>0,84</b>	0,768	<b>1,05</b>	0,818	<b>1,11</b>	0,734
Lunardelli (PR)	0,614	<b>0,89</b>	0,677	<b>0,98</b>	0,784	<b>1,13</b>	0,692
Manoel Ribas (PR)	0,623	<b>0,85</b>	0,736	<b>1,01</b>	0,828	<b>1,14</b>	0,729
Nova Tebas (PR)	0,574	<b>0,83</b>	0,728	<b>1,06</b>	0,766	<b>1,11</b>	0,689
Rio Branco do Ivaí (PR)	0,557	<b>0,83</b>	0,702	<b>1,05</b>	0,752	<b>1,12</b>	0,670
Rosário do Ivaí (PR)	0,584	<b>0,88</b>	0,652	<b>0,98</b>	0,756	<b>1,14</b>	0,664
São João do Ivaí (PR)	0,628	<b>0,91</b>	0,651	<b>0,94</b>	0,789	<b>1,15</b>	0,689
São Pedro do Ivaí (PR)	0,669	<b>0,90</b>	0,744	<b>1,00</b>	0,823	<b>1,10</b>	0,745

FONTE: PNUD - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Os campos **A**, **B**, **C** e **y** têm o seguinte significado da tabela acima:

- (A) IDH-M: R Índice na dimensão RENDA
- (B) IDH-M: L Índice na dimensão LONGEVIDADE
- (C) IDH-M: E Índice na dimensão EDUCAÇÃO
- (y) IDH-M geral: Índice geral de desenvolvimento humano

A relação da tabela é relativamente simples: da razão de cada IDH-M, correspondente a Renda, Longevidade e Educação com o IDH-M geral de cada município, depende-se qual deles afeta mais, seja negativa ou positivamente, na composição do índice geral. As resultantes maiores que 1 “puxam” o índice para cima. Já as menores do que 1 são as que mais estão contribuindo para reduzi-lo. Por exemplo, no caso de Arapuã (PR), as dimensões IDH-M:LONGEVIDADE = 1,01 e IDH-M/EDUCAÇÃO = 1,16 ajudaram na elevação do IDH-M, a de educação de mais acentuadamente. Pelo contrário, a razão da dimensão renda IDH-M/RENDA de 0,83 foi a que mais pesou para puxar o índice para baixo. Deste modo, pode-se depreender qual das 3 dimensões é ponto fraco e qual delas é ponto positivo de qualquer município, pelo cálculo da razão entre IDM-M dimensional e IDH-M geral.

Portanto, no caso da microrregião estudada, aparece como grande responsável dos baixos níveis de IDH no ano 2000 a renda, ao passo que a educação responde por uma melhoria do Índice.

Também foram observadas as microrregiões vizinhas, de Prudentópolis Pitanga e Telêmaco Borba, completando a região centro-paranaense. Em todas se percebeu um padrão semelhante ao foi verificado nos municípios da microrregião de Ivaiporã e, novamente o índice de desenvolvimento humano se viu reduzido a reboque da dimensão da renda como é visto na Tabela 4 logo abaixo:

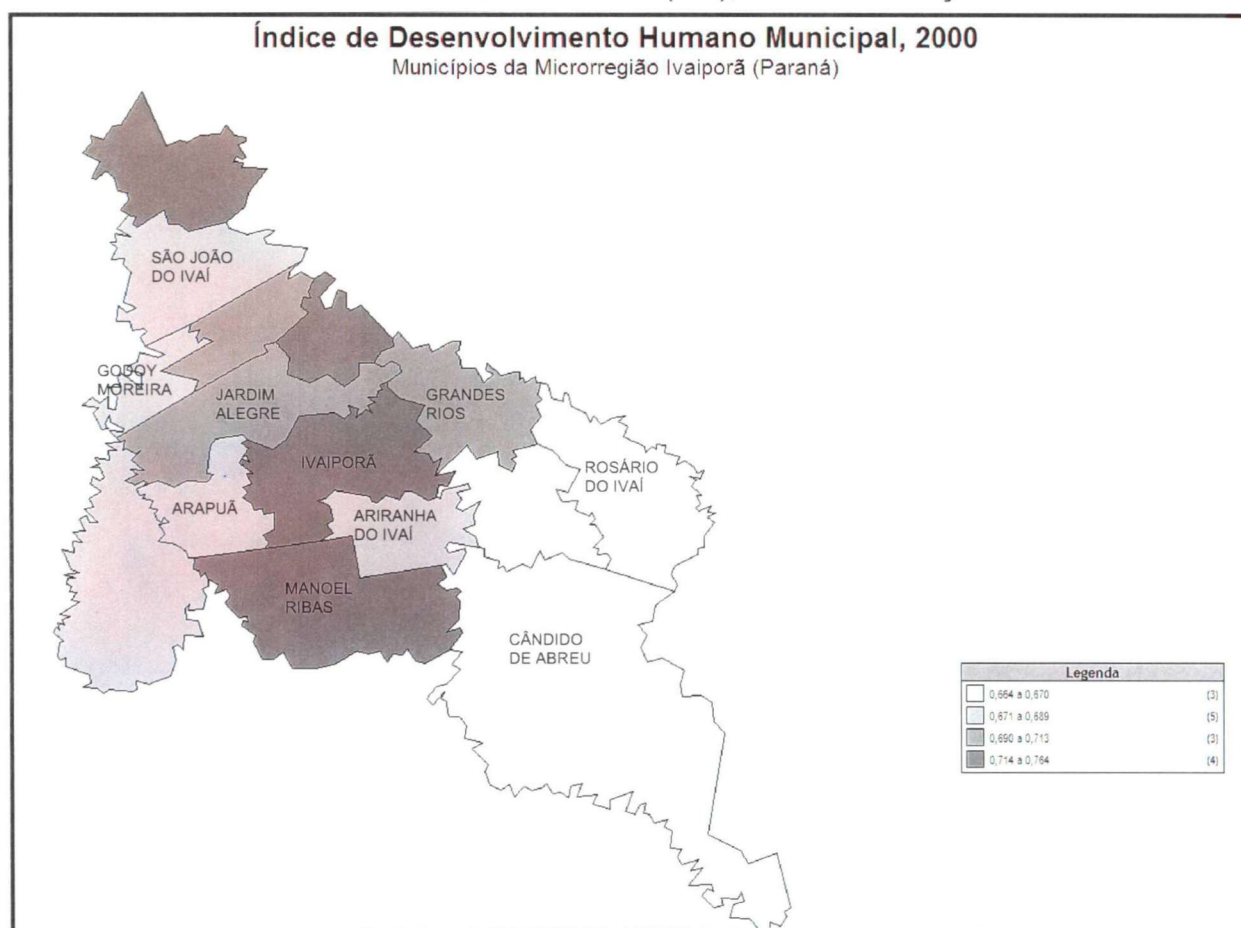
TABELA 4: IDH-M MÉDIO, POR DIMENSÃO, MICRORREGIÕES VIZINHAS, 2000

	MÉDIAS		
	IDH-M: R	IDH-M: L	IDH-M: E
Prudentópolis	0,85	1,00	1,15
Pitanga	0,86	0,98	1,16
Telêmaco Borba	0,92	0,97	1,11

FONTE: PNUD - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

A seguir o mapa da microrregião de Ivaiporã-PR, dividido politicamente por unidade municipal, cada qual com tonalidades mais claras ou mais escuras, relacionadas com o fato de possuírem IDH-M maior ou menor. Nem todos os municípios apareceram no mapa pois apenas dez cidades foram pesquisadas, justamente as mencionadas, por motivos que serão explicitados mais adiante no trabalho, no capítulo que trata da metodologia.

FIGURA 5: MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ (PR), CLASSIFICAÇÃO DO IDH-M



FONTE: PNUD – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

## 4.2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO HISTÓRICO DO PARANÁ CENTRAL

A história reservou à região que depois veio a ser o Paraná um destino coadjuvante na vida econômica brasileira, tornando-o, segundo PADIS (1981), desde o início uma economia de características periféricas. Sua autonomia política foi homologada bem depois, tardiamente em relação aos outros Estados. O Paraná foi emancipado do Estado de São Paulo somente na segunda metade do século XIX, tendo sido antes um território agregado àquele Estado (IPARDES, 2002).

Isso tudo foi abordado nesta seqüência: em dois blocos, um deles sobre o conhecimento histórico e o outro sobre o geográfico da região centro-paranaense.

### 4.2.1 História e Política do Estado e de sua Região Central

Alguns aspectos têm que ser considerados sobre o Estado do Paraná: em primeiro lugar, o seu território desde o início da formação do Brasil colonial, em meados do século XVII, foi composto de fazendas e pequenas vilas que foram se constituindo paulatinamente, como local de passagem e pouso do tropeirismo, atividade que transportava muares da região dos pampas, no extremo sul, em direção ao grande mercado de comercialização desses animais, em Sorocaba-SP. A mula foi o principal meio de transporte terrestre no período colonial brasileiro, entre os séculos XVII e XIX. Economicamente, desde o seu princípio a região do território paranaense sempre teve vocação extrativista, tendo como principais ciclos econômicos o do ouro, o da erva-mate, o da madeira, e outros de menor relevância. O extrativismo como base econômica não permeou a região do Paraná da dinâmica capaz de estimular o seu desenvolvimento.

A pouca relevância do Paraná no período anterior à emancipação é claramente percebida pela minguada população que vivia em seu território antes deste evento. Entretanto houve forte aumento populacional depois da autonomia política, muito particularmente no primeiro quarto do século XX, com taxas de crescimento até três vezes superiores às médias do resto do Brasil (PADIS, 1970).

No presente estudo foi detectado que há um problema de distribuição irregular em pólos de atração que também parece trazer influências no clarão de

baixo desenvolvimento no Estado. Percebeu-se que as maiores concentrações urbanas (Curitiba, Ponta Grossa, Guarapuava, Cascavel, Umuarama, Campo Mourão, Maringá e Londrina) foram se distribuindo nas extremidades do território, deixando assim uma lacuna na sua região central. Nesta área se presume que não houve a possibilidade da formação de qualquer município de maior porte. Em função disso, os vilarejos que foram se formando na área central do Estado pouco se desenvolveram, pois com a existência de diversos pólos de atratividade relativamente próximos estimulando a migração rural-urbana do centro para as bordas (e estas sofrendo a influência ao norte de São Paulo, ao sul de Santa Catarina, no oeste, do Rio Grande do Sul, e no leste de Curitiba e da única saída para o oceano, o Porto de Paranaguá).

#### 4.2.2 Geografia e Infra-Estrutura

Geograficamente, o centro paranaense representa a fronteira sul do plantio de café no Brasil, em razão de se situar no limite entre as áreas tropical e temperada do país. As condições climáticas, com temperaturas bem mais baixas, não são exatamente o ideal para o cultivo deste arbusto, cujo fruto representou a maior parte das exportações brasileiras durante quase um século.

Acrescente-se a isto, no que diz respeito estritamente à microrregião de Ivaiporã e seus 15 municípios, que de modo geral possuem relevo sensivelmente mais acidentado do que o resto do Paraná, notadamente na parte dos municípios mais próxima às margens do Ivaí, um grande rio cuja largura pode chegar a 200 metros em alguns trechos, o que desfavoreceu uma maior evolução da agricultura, em função da dificuldade para a utilização de técnicas de mecanização agrícola (com exceção dos municípios de Ivaiporã, Manoel Ribas e Arapuã, que são ligeiramente mais planos).

Estudando esta região também foram considerados outros aspectos históricos e geográficos que podem ter conduzido a baixos níveis de desenvolvimento humano. Um deles é de que fez parte das imensas terras de Guarapuava no século XIX, que se desmembrou em outros, dentre os quais o grande município de Pitanga, que depois também se esfacelou formando o de Manoel Ribas, que se fragmentou ainda mais originando o de Ivaiporã-PR, e depois

de outros tantos menores nas imediações, no movimento de fragmentação municipal vivenciado por todo o Brasil desde 1940. No interior deste grande município de Pitanga havia uma família com vastas propriedades de terra – Família Lunardelli. Segundo um lavrador baiano de idade avançada e radicado na região de Rosário do Ivaí, o Sr. João Lara, que ali chegou em 1965 e adquiriu terras participando de uma reforma agrária particular promovida pela Companhia Lunardelli, em projeto iniciado quatro anos antes, pelo receio com a iminência de desapropriação a ser executada pelo governo de João Goulart.

Ou seja, pelo que se pôde constatar na pesquisa de campo, se até meados dos anos 1960 ainda havia uma estrutura fundiária tão concentrada, pode-se considerar isto como retardante do desenvolvimento da região, que como se afirmou, constituía a parte mais longínqua do município de Pitanga. E mesmo com toda a fertilidade das terras dali, pelo fato de serem dominadas pelo latifúndio a sua maior parte ficou condenada ao abandono, e além disso com o acesso dificultado pela topografia acidentada da bacia do Alto Ivaí.

A infra-estrutura também pode ter tido alguma influência em segurar o desenvolvimento centro-paranaense. A região só foi conhecer o asfalto no fim da década de 1980, enquanto o resto do Estado teve sua evolução rodoviária entre 1965 e 1975. Presume-se que dificilmente se pensou em empreendimentos agrícolas ou mesmo industriais na precária condição de escoamento da produção. Atualmente, entretanto, as vias de transportes rodoviários da região estão em boas condições. No entanto, percebe-se que o transporte ferroviário é inexistente.

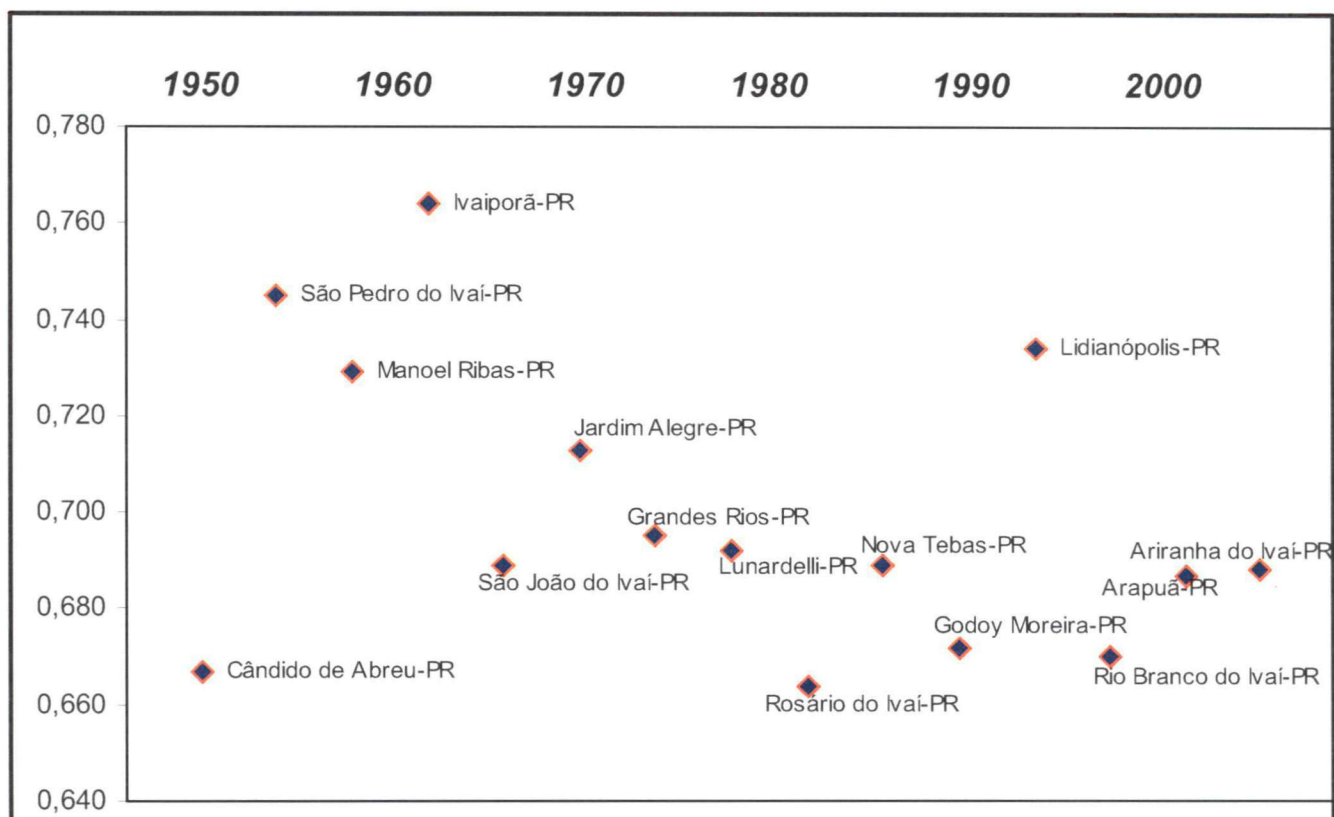
A propósito, uma das curiosas peculiaridades verificadas na viagem para a pesquisa de campo foi a ausência completa de atividade industrial e nos treze municípios percorridos não se verificou a presença de sequer uma indústria. O único estabelecimento que se aproximou da configuração do que se pode denominar como indústria foram os enormes silos de milho, trigo e soja, aproximadamente a cada quinze quilômetros que se percorre de estrada, da Cooperativa Agrícola Mourãoense – COAMO, cuja sede se situa na cidade de Campo Mourão, distante 127 quilômetros de Ivaiporã-PR.

Finaliza o capítulo uma constatação interessante do presente estudo: a da correlação entre a idade dos municípios e o nível de IDH-M. Com exceção de

Lidianópolis e Cândido de Abreu, quanto mais antigo é, maior é o seu grau de desenvolvimento humano.

Na análise dos anos em que foram elevados à condição de município, é possível averiguar o fato, confirmado pelo gráfico 2 abaixo:

GRÁFICO 2: A RELAÇÃO IDH DO MUNICÍPIO COM A SUA FUNDAÇÃO



FONTES: ATLAS DO IDH BRASILEIRO E PREFEITURAS MUNICIPAIS

Não se sabe ao certo o que pode ter levado a esta condição, mas é possível presumir que, em primeiro lugar o tempo influenciou na melhoria das condições humanas, quem sabe influenciado por um crescente aprendizado sobre como se lidar com os problemas do município, produzindo-se um *know-how* apreciável para a obtenção de soluções. Em segundo, é muito provável que os desmembramentos em novos municípios tenham ocorrido em função de que estes, por terem passivos sociais grandes enquanto distritos, representavam um peso para a sede. E que estes passivos alimentavam o desejo de emancipação e a busca de soluções locais.



## 5. METODOLOGIA

Em seu sentido mais geral, método é a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para atingir um certo fim ou resultado desejado. Nas ciências, entende-se por método o conjunto de processos empregados na investigação e na demonstração da verdade (CERVO, 2006). O capítulo ora apresentado demonstra como irá se aferir a efetividade do programa PRONAF.

### 5.1 PESQUISA DE CAMPO

A viagem, programada para o estudo da economia e do desenvolvimento, levou adicionalmente à oportunidade ímpar para uma visão sociológica da região, com interações que vão desde o diálogo de quase 3 horas com pessoas de bom nível intelectual, pertencentes a movimentos sociais como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST, passando por conversas extremamente esclarecedoras com pessoas ligadas à atividade agrícola, todas demonstrando interesse e participando ativamente das indagações sobre o tema e ávidas por uma utilização correta das políticas públicas (entre estas a do PRONAF), muitas vezes fazendo uma certa questão que isso fosse notado. Um grupo de pessoas com envolvimento entusiasmado com questões relativas à agricultura é constituído pelo quadro de pessoal da EMATER do Paraná, incumbidos de organizam os micro, pequenos e médios agricultores em reuniões para emitir informações sobre os lançamentos de plantio de culturas e esclarecimentos técnico-jurídicos relacionados. Há também o atendimento solícito do esforçado pessoal do Banco do Brasil. E de muitos lares visitados, de pessoas simples, mas dotadas de sabedoria e boa vontade para receber um pesquisador da UFPr, que, mesmo desconhecido, foi recebido com muita receptividade e camaradagem, como de tradição do brasileiro. Os benefícios decorrentes de se atuar sobre uma população tão amistosa e acessível foi um facilitador do trabalho.

### 5.1.1 Custos e Cronograma do Trabalho na Microrregião

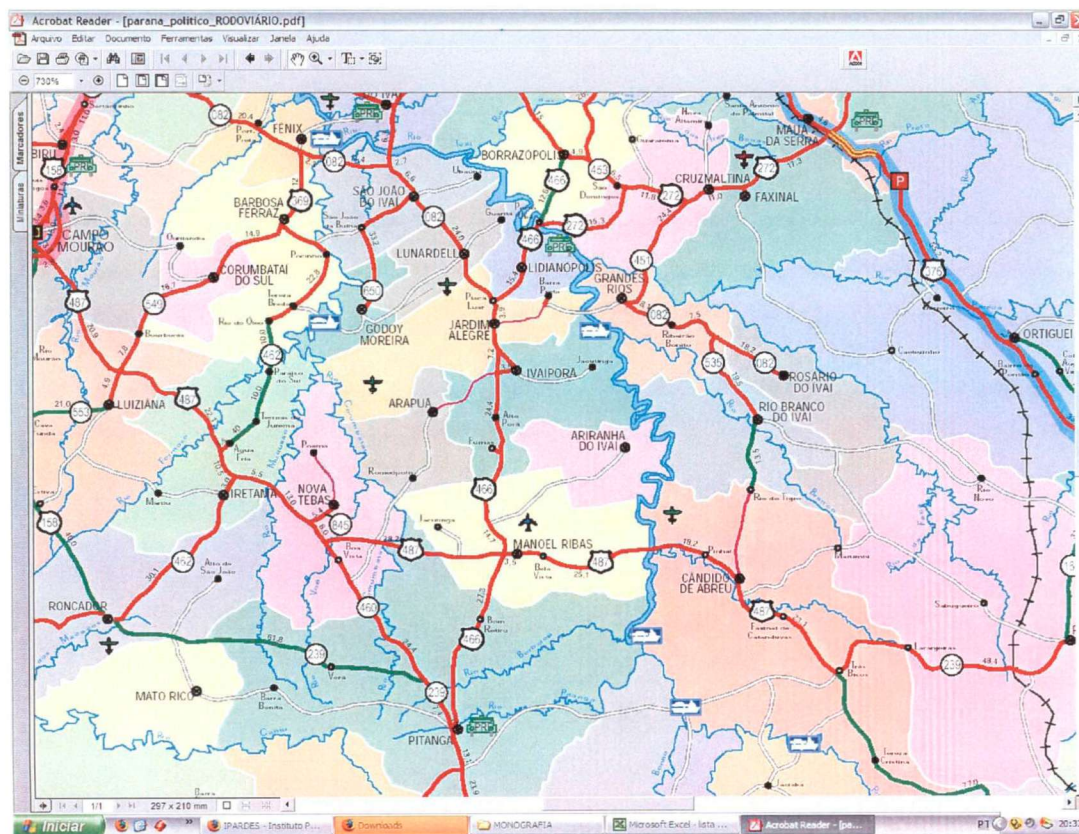
Estabeleceu-se o seguinte roteiro de viagem com vistas a otimizar o tempo, orientado a obter o número programado de questionários respondidos, por par de cidades, respeitada a proporcionalidade em número de contratos do PRONAF:

QUADRO 5: CRONOGRAMA DE PESQUISA DE CAMPO

DATA	LOCALIDADES		AÇÕES
26/ago	CURITIBA-IVAIPORÃ		Deslocamento
27/ago	IVAIPORÃ e ARIRANHA DO IVAÍ	1º par	9 entrevistas
28/ago	CÂNDIDO DE ABREU e MANOEL RIBAS	2º par	10 entrevistas
29/ago	SÃO JOÃO DO IVAÍ e GODÓY MOREIRA	3º par	9 entrevistas
30/ago	ARAPUÃ e JARDIM ALEGRE	4º par	4 entrevistas
31/ago	GRANDES RIOS e ROSÁRIO DO IVAÍ	5º par	8 entrevistas
1/set	IVAIPORÃ		avaliação e descanso
2/set	IVAIPORÃ-CURITIBA		Deslocamento

**TOTAL = 40 entrevistas**

FIGURA 6: MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ-PR, POLÍTICO e RODOVIÁRIO



FONTE: SETR/DER

Os custos foram estimados em cima de estimativas das despesas principais, de quilometragem, hospedagem e alimentação, para 7 dias de viagem, em torno de R\$ 900,00 (com utilização de carro próprio). Foram contabilizados os gastos efetivos de R\$ 829,26 já incluídas as 5 cobranças de pedágio rodoviário no trajeto de Curitiba a Ivaiporã. Isso estimulou o retorno por um outro caminho através dos municípios de Cândido de Abreu e Reserva, evitando por 3 vezes esse dispêndio e, também, oportunizando a passagem por interessantes caminhos alternativos da região central do Estado do Paraná, considerada bem diferente das extremidades. Uma região vasta, visivelmente desprovida de prosperidade, parecendo ter perdido um certo elo do desenvolvimento por que passou o Sul do Brasil nas últimas três décadas, a despeito das grandes dificuldades econômicas vividas neste período.

#### 5.1.2 Método de Pesquisa

Estipulou-se uma amostra de quarenta entrevistados como a realizável por um pesquisador em cinco dias, com uso do recurso de entrevista pessoal, uma vez que o público da amostra tinha conhecimento intelectual relativamente limitado (ao menos foi o que erroneamente se presumiu). Deste modo se obterá as quarenta entrevistas: Uma parte da amostra é dos efetivos usuários do Programa, trinta pessoas neste grupo. Num outro grupo de pessoas, lavradores que não são contratantes do PRONAF, mesmo fazendo parte do seu público, denominados como Grupo de Controle. Neste último grupo, dez pessoas sendo entrevistadas.

Até seria possível pensar em uma amostra maior, recorrendo-se a um questionário distribuído a um grupo de 100 pessoas, por exemplo. Contudo se considerou que a possível perda de elementos preciosos pela ausência do pesquisador poderia ser prejudicial à intenção da pesquisa, voltada principalmente para saber se o desenvolvimento pode ser visto como evolução de capacidades e de liberdade da pessoas da microrregião. Foi uma avaliação muito acertada. Nas entrevistas se extraiu bem mais do que estatísticas e mesmo estas revelaram um quadro bastante alentador sobre o meio rural do Brasil. Apesar da percepção de atraso, surgem aqui e ali incontestáveis processos de prosperidade inicial.

Com o cuidado de incluir na amostra agricultores de municípios com os mais variados IDH-M, foram escolhidos dez, dentre os quinze da microrregião. Como apenas oito dessas quinze pequenas cidades têm agência do Banco do Brasil e não havia dados disponíveis sobre a quantidade de contratos de micro-crédito PRONAF por município, e sim por agência do BB, a fim de se obter uma amostra coerente foi estabelecido um critério na proporção por localização de entrevista, com base nos dados do quadro 4 da página 61 deste estudo, ponderada a distância entre cidades:

- Ivaiporã:

3.381 contratos, 22% do total  $X 40 = 8,8 \sim 9$  entrevistas (abrangência dos municípios de Ivaiporã e Ariranha do Ivaí);

- Cândido de Abreu e Manoel Ribas:

3.977 contratos, 26% do total  $X 40 = 10,4 \sim 10$  entrevistas;

- São João do Ivaí e Godoy Moreira:

3.611 contratos (soma dos municípios de São João do Ivaí e de São Pedro do Ivaí), 23% do total  $X 40 = 9,2 \sim 9$  entrevistas;

- Arapuã e Jardim Alegre:

1.301 contratos, 9% do total  $X 40 = 3,6 \sim 4$  entrevistas;

- Grandes Rios e Rosário do Ivaí:

3.025 contratos (soma dos municípios de Grandes Rios e de Rio Branco do Ivaí), 20% do total  $X 40 = 08 \sim 8$  entrevistas.

Com o entendimento de que a pesquisa não devia se restringir apenas ao grupo dos pequenos agricultores, também foi feito um questionário para o público que participa da aplicação da política pública sem ser o agricultor, constituídos por pessoas com maior nível de participação técnica ou política (o pessoal técnico, vereadores, bancários, jornalistas, entre outros).

### 5.1.3 Questionários

Os questionários são compostos de elementos dos referenciais teóricos presentes no estudo, desenvolvimento como liberdade, desenvolvimento local e migração rural-urbana. Elaborou-se dois questionários, o primeiro deles dirigido aos pequenos agricultores, com onze perguntas objetivas (ANEXO 1). O segundo,

direcionado aos agentes políticos, econômicos e sociais dos dez municípios escolhidos na microrregião de Ivaiporã-PR. Este questionário tem apenas uma pergunta, porém exige maior conhecimento intelectual (ANEXO 2). Foi aplicado a uma amostra de quinze pessoas, sendo ao menos uma por cidade visitada.

O capítulo 6, apresentado a seguir, traz a interpretação de informações obtidas com cada um dos pequenos agricultores que participaram da pesquisa, bem como de dados coletados em bancos de dados acessíveis em diletas instituições de pesquisa do Brasil como IPEA, IBGE, FGV, IPARDES, dentre outros.

FIGURA 7: PORTO MAROLO - MUNICÍPIOS DE JARDIM ALEGRE-PR E GRANDES RIOS-PR - TRAVESSIA DE Balsa NO RIO IVAÍ





## 6. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

A agricultura familiar tem, indiscutivelmente, um peso importante na economia do centro paranaense e, assim sendo, instrumentos que venham a promovê-la, ao certo contribuirão para que esta economia apresente evolução, mas isso não se traduz na completa solução de seus problemas. É preciso que se atue para nivelar as populações, todavia não há como alterar as diferenças presentes sem levar em conta as heranças de um *background* social desfavorável.

O histórico de IDH da Região Sul ilustra bem a situação, notadamente no Estado do Paraná, que teve que fazer crescer seu desenvolvimento humano em quase 80% em apenas 30 anos:

TABELA 5: EVOLUÇÃO DO IDH POR ESTADO DO SUL - DESDE 1970

Estados	1970	1980	1991	2000
Paraná	0,440	0,700	0,760	0,787
Rio Grande do Sul	0,541	0,744	0,786	0,814
Santa Catarina	0,477	0,734	0,785	0,822

FONTE: IPEA

Este capítulo se subdivide em três seções, sendo a primeira delas dedicada à interpretação dos resultados obtidos junto ao usuário direto do PRONAF. A segunda seção faz a leitura das respostas dos outros atores sociais sobre o programa. E por fim a terceira seção, que pode ser considerada especial, visto não ter sido resultado de um questionário específico, e sim de apontamentos realizados durante a viagem de pesquisa de campo à microrregião de Ivaiporã-PR e sobre um grupamento de pessoas cuja situação social chamou a atenção: os movimentos sociais de reforma agrária, capitaneados pelo Movimento dos Trabalhadores sem Terra, MST. Com eles se estabeleceu um contato muito enriquecedor, e sobre eles se obteve opiniões muito interessantes, de parte de quem os enxerga de fora do movimento e convive muito próximo de seus participantes e os seus problemas.

## 6.1 O PEQUENO AGRICULTOR

Os resultados obtidos com os questionários junto ao público de pequenos agricultores, beneficiários em primeira instância do PRONAF, foram os seguintes:

TABELA 6: EDUCAÇÃO, PRONAF x CONTROLE

	com PRONAF	%	grupo de controle	%
Filhos menores de 14 anos na escola	29	<b>96,67</b>	8	<b>80,00</b>

FONTE: PESQUISA DE CAMPO

Na tabela 6 logo acima foi possível verificar que, dentre o público que tem acesso ao PRONAF, a quase totalidade dos que efetivamente fizeram o uso da política pública tem seus filhos menores de catorze anos na escola. Enquanto isso, dentre as pessoas que não fizeram uso do PRONAF, apesar de também constituírem o seu público (denominado GRUPO DE CONTROLE), um percentual de 80% de seus filhos com idade abaixo de 14 anos freqüenta a escola pela pesquisa de campo.

TABELA 7: MIGRAÇÃO RURAL, PRONAF x CONTROLE

	com PRONAF	grupo de controle
Pessoas da família que foram morar na cidade grande - últimos 5 anos	<b>26,67%</b>	<b>80,00</b>

FONTE: PESQUISA DE CAMPO

Os percentuais da tabela 7 dão uma dimensão muito esclarecedora quanto à importância desta política pública no sentido de promover a retenção das pessoas no meio rural, em razão da constatação de que no grupo que utiliza o PRONAF pouco mais de um quarto dos entrevistados têm pessoas na família que buscaram

oportunidades em centros urbanos, ao passo que no denominado Grupo de Controle este percentual é mais que o triplo do outro grupo – 80%.

O próximo item avaliado talvez seja o mais importante, a identificação de melhoria das oportunidades sociais no campo, em função do PRONAF. Nele, além da percepção de que com esta política pública as oportunidades dos agricultores apresentaram uma evolução maior do que as dos que não a têm, é possível fazer a leitura de que, tanto nas oportunidades educacionais, como nas de segurança pública, houve pouca interferência. Ressalte-se que em aspectos educacionais, é possível fazer alguns destaques bastante positivos pelo IDH-M (tabela 3, pg. 51, deste estudo), pelos dados empíricos da pesquisa de campo e também pelo que se percebe na atitude responsável da comunidade em relação ao tema. Enquanto isso, na segurança pública parece haver unanimidade de que houve piora significativa, portanto o problema também existe em cidades não consideradas metrópoles – a maior cidade da microrregião, Ivaiporã-PR, tem menos de 40 mil habitantes.

TABELA 8: OPORTUNIDADES, PRONAF x CONTROLE

	depois do PRONAF (em %)	grupo de controle últimos 6 anos (em %)
LIBERDADE	66,67	30,00
FACILIDADES ECONÔMICAS	100,00	30,00
EMPREGO	66,67	30,00
SAÚDE	46,67	10,00
EDUCAÇÃO	53,33	60,00
TRANSPORTE	36,67	40,00
SEGURANÇA	3,33	0,00
Oportunidades aumentadas, em média	53,33	28,57

FONTE: PESQUISA DE CAMPO

Para o primeiro grupo, com PRONAF, perguntou-se sobre melhorias sentidas acessando-o. Para o segundo, sem, sobre melhorias nos últimos 6 anos.

Em referência à renda, buscou-se a comparação dos “pronafianos” com os componentes do Grupo de Controle pela presença (ou não) de alguns bens duráveis



em suas casas<sup>4</sup>. Os dados da tabela 9 informam que o pessoal que tem o financiamento está mais bem equipado, pois nos domicílios com PRONAF aparecem com mais frequência todos os seis tipos de bens elencados:

TABELA 9: BENS DURÁVEIS, PRONAF x CONTROLE

	com PRONAF (em %)	sem PRONAF (em %)
TV a cores	86,67	80,00
Geladeira	100,00	90,00
Som	50,00	50,00
máquina lavar	90,00	30,00
máquina costura	50,00	50,00
Carro	50,00	40,00
POSSE PONDERADA DE BENS	71,11	56,67

FONTE: PESQUISA DE CAMPO

A pesquisa trouxe informações sobre os benefícios que o agricultor familiar passou a ter, tanto em sua propriedade como em sua renda, após ter se utilizado da política pública do PRONAF:

TABELA 10: BENEFÍCIOS APÓS ADESÃO AO PRONAF

	SIM	NÃO
Benefícios à propriedade	28	2
Benefícios à renda	26	4

FONTE: PESQUISA DE CAMPO

É perceptível, por estas respostas dos 30 agricultores pesquisados que detêm PRONAF, que a maior parte deles reconhecem melhoras nestes dois aspectos econômicos de suas vidas.

<sup>4</sup> Apesar da terminologia “pronafiano” designada aos pequenos produtores rurais pelos normativos e cartilhas das entidades que lhes prestam assistência, no interior do Paraná eles são popularmente denominados como “pronafeiros”.

Complementarmente se pesquisou há quanto tempo estes produtores estão usando o micro-crédito para agricultura familiar, e também a finalidade para o qual vem sendo usado, se somente para o custeio das lavouras ou para investimentos, ou os dois casos. As respostas estão nas tabelas 11 e 12 adiante:

**TABELA 11: TEMPO DE UTILIZAÇÃO DO PRONAF**

Tempo	menos de 1 ano	1 a 2 anos	2 a 4 anos	mais de 4 anos
<i>nº de agricultores</i>	0	2	11	17

FONTA: PESQUISA DE CAMPO

A maioria deles já tem contato com o PRONAF há mais de quatro anos, e mais de 90% dos agricultores já fazem uso há mais de dois anos, o que indica que esta política pública já se consagrou no meio rural.

**TABELA 12: FINALIDADE DO CRÉDITO**

tipo de financiamento	custeio	investimento	AMBOS
<i>nº de agricultores</i>	9	5	16

FONTA: PESQUISA DE CAMPO

O que corrobora com a idéia de que é uma política pública bastante acessível, tendo em vista que a maior parte do pessoal entrevistado na pesquisa de campo já está usando as duas modalidades de crédito (mais de 50% deles).

## 6.2 AGENTES ECONÔMICOS, POLÍTICOS E SOCIAIS

A contribuição feita pelos chamados atores sociais de política pública no presente estudo é de extrema importância, em razão de constituírem a parte do processo que está muito próximo a ele, sem participar diretamente, por não ser o público alvo da política, mas que ao mesmo tempo vê a sua repercussão, seja positiva ou não. Esse grupo de pessoas teve na pesquisa de campo a liberdade de interagir com opiniões, tendo sido estimulado a escrevê-las, além da resposta à pergunta pré-formulada, cujo resultado se apresenta a seguir:

TABELA 13: PESQUISA DE CAMPO, ATORES SOCIAIS E POLÍTICOS DO PRONAF

EM SUA OPINIÃO O PRONAF:	PERCENTUAL DE RESPOSTAS
é uma forma de ajuda do governo que melhora um pouco a vida do pequeno agricultor mas não ataca os problemas de modo a dar verdadeiras condições para que o homem do campo se desenvolva de forma a não depender dos outros e caminhar com autonomia.	13,33%
é uma forma importante de auxílio do governo porém apenas como política complementar a uma série de outras coisas que precisam ser feitas para a efetiva melhoria da vida no meio rural.	46,67%
é uma forma de se estimular as pessoas a desenvolverem redes articuladas de produção e consumo locais e no entorno, e de incentivo a inovações no campo, tanto pela educação e treinamento do trabalhador como pelo acesso a tecnologia nova, aumentando os rendimentos da localidade, resultando na geração de novos empregos, aumentando a chance de prosperidade de várias economias locais e com isso da nacional.	40,00%

FONTE: PESQUISA DE CAMPO

Foram entrevistadas 15 pessoas, sendo este grupo formado por prefeitos, vereadores, técnicos da EMATER-PR, profissionais bancários e outras lideranças

que responderam uma única pergunta. Nela, era preciso responder uma alternativa, entre três oferecidas. Além disso, eles tiveram a oportunidade de emitir sua opinião sobre o PRONAF.

Estes depoimentos tiveram muita utilidade para fundamentar a compreensão do baixo desenvolvimento humano da região e sobre a importância da política pública do PRONAF. Dentre eles, as manifestações de que “se deve dar formação cidadã para o homem do campo e os menos favorecidos, para que não sejam manipulados pela mídia e os falsos líderes políticos ou religiosos”, ou o de que “os controles da política pública são insuficientes e acabam ocorrendo desvios de finalidade”, e com isso sugere que “haja um envolvimento maior dos CMDR, o que poderia ser um bom mecanismo de controle tanto da utilização do PRONAF, como uma forma de avaliação dos progressos econômicos conseguidos pelas famílias após o acesso ao crédito”. Houve algumas críticas contundentes ao Banco do Brasil, que segundo o depoente “é carente de mão-de-obra para dar agilidade ao Programa, e também tem cobrado reciprocidade para liberar os créditos aos agricultores”, o que de certo modo também se configura um desvio de finalidade. Outra manifestação foi a de que algumas vezes os recursos do Programa vêm “descasados” ou seja, fora da época correta, devido à burocracia. Falou-se da excessiva disputa política que ocorre e que acaba prejudicando a comunidade pela autofagia (um político querendo desqualificar e derrubar o que o outro fez anteriormente). Aspectos como “a falta de especialização em uma cultura por parte de cada agricultor, chamado de ‘pula-pula’, que é prejudicial ao desenvolvimento profissional” e citações de que “o agricultor da região está envelhecendo”, um sinal da migração dos mais jovens para os centros urbanos, seja para a busca de oportunidades profissionais ou de formação melhor. Depoimento de uma pessoa ligada à educação no município de Godoy Moreira, dando conta da verdadeira obsessão que se tem para que nenhuma criança abandone os estudos. Como se trata de um município pequeno, esta pessoa tem um mapeamento completo de cada criança mesmo na zona rural. Como se centralizou a escola no núcleo municipal, caso uma criança comece a se ausentar, os pais são notificados pelo Conselho Tutelar, podendo inclusive ser presos caso insistam em não mandar a criança para o sistema educacional. Exemplos de que nesses locais existe a consciência clara de que é preciso reverter o quadro de baixo desenvolvimento humano, sendo feito com

atitudes muito decididas. Voltando aos depoimentos sobre o PRONAF, numa questão todos são unânimes: de que é uma política que cumpre muito bem o seu papel, sendo essencial para o pequeno produtor atualmente.

FIGURA 8: MOMENTOS ANTES DE REUNIÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL - CMDR, MUNICÍPIO DE GRANDES RIOS-PR - SEDE DA EMATER



### 6.3 MOVIMENTOS SOCIAIS DE REFORMA AGRÁRIA

No presente estudo se percebeu que este potencial para a prosperidade não se aplica aos grupos de recém-assentados de Reforma Agrária. Os movimentos sociais mereceriam um capítulo à parte e o tema ganha controvérsia por ficar contaminado por questões ideológicas, sejam elas favoráveis, ou mesmo contrárias.

Foi visitado o assentamento “8 de abril” do MST na pesquisa de campo. Mostra de ruptura com o sistema de latifúndio, e bem sucedida distribuição da terra.<sup>5</sup>

Mas a boa conceituação enquanto distribuição da terra não pode se traduzir em um empreendimento bem sucedido, pois a produção ainda é reduzida. E a inadimplência das 500 famílias ali assentadas é generalizada, apesar do baixo custo dos recursos obtidos. Em depoimento de agrônomo do movimento, constatou-se que há carência de uma orientação técnica mais adequada aos assentados. A percepção aqui é de que são lavradores que perderam o conhecimento tácito herdado dos pais, acrescentando-se a isto as sucessivas falências econômicas vividas por suas famílias nas últimas décadas, o que denota a precariedade de sua situação.

Para complicar se faz presente de forma marcante uma visão de mundo heterodoxa por parte do MST, de ideologia marxista radical. Para eles o capitalismo deve ser combatido e a produção deve ser voltada somente para o suprimento da própria família, jamais para produzir excedentes que se traduzam em lucros. No máximo se admite de um eventual excedente de produção, que ele seja distribuído dentro daquela comunidade. Quaisquer tipos de insumo artificiais, capazes de gerar níveis de produtividade superior são condenados e, com isso, se apregoa uma agricultura familiar francamente orgânica, o que é positivo. Futuramente, pode vir a ser uma saída. Contudo, melhor seria não se desprezar os fundamentos de mercado. Estas questões, portanto, deixam dúvidas quanto ao potencial de sucesso dos assentamentos de Reforma Agrária capitaneados pela mais importante entidade

---

<sup>5</sup> Esclareça-se que há uma distinção entre os dois estágios de colonização por Reforma Agrária: um deles é o denominado “acampamento”, momento em que há uma disputa da terra improdutiva, quando ela é invadida pelas famílias dos Movimentos Sociais. É caracterizado por muita tensão e violência, com os dois lados do conflito vivendo uma verdadeira situação de guerrilha. O outro é denominado como “assentamento”, sendo momento de efetiva colonização. Neste estágio o grupo de famílias dos Movimentos Sociais já obtiveram os direitos sobre a terra e seu loteamento em pequenas propriedades é feito. No caso da visita realizada nesta viagem, tratava-se de um assentamento, já realizado há cerca de 10 anos, em uma fazenda que tinha 7 mil alqueires, sendo originalmente de propriedade de um cidadão suíço que sequer residia no local.

contemporânea dos Movimentos Sociais, o MST, visto que travam uma luta desigual. Estão na contramão das forças de mercado que, apesar de ainda serem altamente excludentes e elitistas, inegavelmente consagraram o Brasil como uma potência agrícola. A isto se acrescenta uma espécie de má reputação da entidade junto aos outros agentes sociais locais. Depoimentos de pessoas da comunidade dão conta de que alguns membros das comunidades do MST – mesmo já assentados (uma etapa em que já não se faz necessária a belicosidade de antes, em que havia a marca do conflito) não têm o devido zelo com atitudes amistosas com a vizinhança. Cometem atitudes de retaliação por discordarem politicamente do modo de vida capitalista de cidadãos pacíficos, limítrofes às suas terras. Como se sabe, a prática da boa vizinhança é muito valorizada no meio rural. Por outro lado, também há alguns grandes fazendeiros que contratam os serviços de milícias armadas, verdadeiros jagunços *hi-tech* com uma agressividade fora do comum ante a simples aproximação com as suas terras. Com todos estes problemas, ainda assim é fundamental o apoio aos Movimentos Sociais, notadamente se nos defrontarmos com a situação histórica do Brasil, que sempre foi postergou a solução da relevante questão fundiária. Possivelmente faria muito bem aos Movimentos Sociais que a conduzem, contudo, um gradual distanciamento de algumas posturas mais radicais, movidas por ideologia doutrinária. Um olhar mais tolerante ao sistema de livre mercado hegemônico no mundo presente, propiciaria a eles a percepção de que esse sistema tem também coisas louváveis. A vertente filosófica, liberal, prega o crescimento com plena liberdade. Se o mercado ainda assim se mantém numa perversa realidade de exclusão social, tendo muitas falhas (a serem preenchidas pela presença do Estado), enalteça-se que a defesa inabalável do conceito de liberdade, por exemplo, faz dele um provedor universal de capacidades.

FIGURA 9: INTEGRANTES DO MST, ASSENTAMENTO "8 DE ABRIL", JARDIM ALEGRE-PR





## 7. CONCLUSÃO

Um olhar dirigido para os dados do desenvolvimento humano de todo o Paraná Central apontou a dimensão da renda como principal fator de influência no IDH reduzido experimentado pela região. Levantamento feito junto aos pequenos agricultores familiares sinaliza que eles tiveram expressivas evoluções em sua renda, após a ascensão e consolidação da política pública do PRONAF, significando que este programa é bem sucedido no sentido de reverter a situação de baixo desenvolvimento humano do Paraná Central. No entanto outras externalidades podem estar associadas ao início de sua adoção, há pouco mais de dez anos. Uma delas é de estar viabilizando a formação de articulações produtivas de cunho local que, apesar de ainda serem tímidas, seu perceptível crescimento poderá significar um caminho muito interessante e, como se viu na pesquisa de campo, na visão de boa parte dos agentes políticos, sociais e econômicos das comunidades, estas articulações estão se encaminhando bem, inclusive por se constituírem exigências regimentais de gestão participativa do Programa, que prevêem o acompanhamento de Conselhos Municipais capazes de fazerem esta tarefa e de fiscalizar o uso correto dos recursos. Ficou muito claro que o seu funcionamento é eficaz, em reuniões tratadas com zelo e seriedade pelos atores sociais, nas cidades visitadas.

Se considerarmos demasiado precoce avaliar se estas condutas levarão a resultados econômicos e sociais excelentes, uma certeza é de que estão ajudando a criar a massa crítica na sociedade local para uma administração solidária das políticas públicas, com elevado senso comunitário. Isso é de grande importância pois leva a encadeamentos estratégicos consistentes, fundamentais numa futura constituição de arranjos locais.

Muito perceptíveis são os riscos inerentes à atividade agrícola. Portanto se não for encarada como um negócio, pode acarretar prejuízos e insolvência para quem atua nela. As presenças de gestão e experiência são aspectos fundamentais. O homem do campo que não migrou possui o conhecimento tácito, herança familiar que resulta em experiência, e obtém as noções na gestão do seu negócio com as instituições de apoio e assistência técnica. Estas, mesmo com recursos mínimos, por puro idealismo e amor à causa assumem atribuições que vão bem além da sua função institucional, a exemplo da abnegada atuação do pessoal da EMATER.

Suprimentos de capital necessário à formação dos empreendimentos agrícolas são atendidos pelo micro-crédito ofertado pela União, com os recursos do Tesouro Nacional, via PRONAF. Tudo isso fecha o circuito para uma agricultura familiar bem sucedida, mas ainda esbarra na falta de uma visão articulada local. Acredita-se que tudo se volte para isto, mas é preciso tempo para maturação. Portanto a agricultura familiar pode se considerar bem encaminhada para obter em médio prazo um nível de prosperidade aceitável. Segundo depoimentos do Sr. Pini, agrônomo de São João do Ivaí-PR, alguns agricultores de pequeno porte já atingiram este estágio desde a entrada no Programa. Nas suas palavras, "o PRONAF fez com que alguns pequenos agricultores desabrochassem como empreendedores, e que em breve serão médios produtores rurais. Enquanto isso muitos outros apenas se mantiveram na situação em que já se encontravam". Mesmo a estes é importante a contribuição do PRONAF, visto que viabilizou a sua permanência no meio rural e, com isso, não migraram para os grandes centros.

Mas o fator que mais chama a atenção afetando drasticamente a renda da microrregião foi a ausência completa do setor industrial (mesmo de pequeno porte). De característica francamente primário-exportadora, o que é produzido na região sai de lá sem lhe agregar valor e, portanto, não há demanda por mão-de-obra local com qualificação. As inversões são obtidas com clara desvantagem nos meios de troca disponíveis, sendo a obtenção da quase totalidade dos produtos manufaturados para abastecer o seu comércio (este sim relativamente desenvolvido) vinda de fora, ou seja, há uma transferência direta de riquezas, do setor primário da economia para o setor de serviços.

Todos estes fatores constituem as receitas para o desemprego generalizado e uma sensação de falta de oportunidade local, que juntamente com a falta de oferta abundante de boas instituições de ensino, formam o quadro verificado de migração rural-urbana e conseqüente esvaziamento do meio rural nos últimos vinte anos. O Programa PRONAF tem o poder de reverter em boa parte este processo. No entanto ele por si só não é suficiente e os problemas precisam ser atacados combinados efetivamente em uma articulação que precisa da atuação firme das esferas de poder municipal e estadual, além do contínuo engajamento da comunidade, a fim de que os seus problemas continuem sendo discutidos abertamente e, assim, sendo enfrentados com a participação dos seus agentes.

De encontro a esta necessidade de enfrentamento dos problemas rurais brasileiros, destaca-se a importância da iniciativa do Banco do Brasil nos últimos três anos, com a adoção de estratégias negociais de Desenvolvimento Regional Sustentável – DRS, que buscam impulsionar o desenvolvimento sustentável das regiões onde o Banco está presente, por meio da mobilização de agentes econômicos, sociais e políticos, para apoio a atividades produtivas economicamente viáveis, socialmente justas e ambientalmente corretas, sempre observada e respeitada a diversidade cultural. Com uma visão centrada no conceito de cadeia de valor, identificadas como vocações ou potencialidades nas diferentes regiões, esta atuação se propõe a promover a inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda; democratizar o acesso ao crédito; impulsionar o associativismo e o cooperativismo; contribuir para a melhora dos indicadores de qualidade de vida e; solidificar os negócios com micro e pequenos empreendedores rurais e urbanos, formais ou informais.

Assim, a secular instituição financeira pública, que nos anos de hegemonia neoliberal (década de 1990) sofrera desvios em seu papel preponderante de fomentador social, voltando-se demasiadamente para a função de banco múltiplo comercial, retorna agora de forma decisiva à priorização do desenvolvimento regional. E mais, evolui, assumindo uma atitude institucional de liderança dentro da comunidade. isto o faz passar de um simples fomentador agrícola para o âmbito de agente participativo, com muito mais responsabilidade e compromisso com todo o processo e, mesmo assim, propondo-se a respeitar as particularidades de cada comunidade, orquestrando o desenvolvimento do País do local para o nacional, e daí para o global, posicionamento que Llorens asseverara como medida acertada em uma sociedade que pretenda um crescimento salutar e sustentado.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO DO BRASIL S. A. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/drs>> Acesso em: 14 jun 2007.

BANCO MUNDIAL. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZIL/0,contentMDK:21572231~pagePK:2865066~piPK:2865079~.html>> Acesso em: 03 nov 2007

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômicos. Disponível em: < [http://www.dieese.org.br/esp/estudos\\_setoriais.xml](http://www.dieese.org.br/esp/estudos_setoriais.xml)> Acesso em: 21 jul 2007

LAND, J. N. In CARLEY, M. **Indicadores Sociais**, Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

EMATER - Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural, disponível em: <<http://www.emater.pr.gov.br/arq/Cartilha%20PRONAF%2007.pdf>> Acesso em: 23 out 2007.

FETAEP – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná. Disponível em: < <http://www.fetaep.org.br/Agricola/Pronaf> > Acesso em: 28 mai 2007

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <<http://www.governodeminas.mg.br/fjp>> Acesso em: 08 abr.2007.

GRAZIANO, F. Pinhão Atrevido. **Boletim Informativo FAEP**, Nº 958, p. 09, 2007.

HOBBSAWM, E. **Era dos Extremos**. O breve século XX 1914 – 1991. 2ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em: < <http://www.ipardes.gov.br/>> Acesso em: 30 jan. 2007.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1991 e 2000. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>> Acesso em: 05 mar. 2007.

KIRSCHEN, E. S. et al. **Política Econômica Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 1975.

LEWIS, W. A. O Desenvolvimento Econômico com Oferta Ilimitada de Mão-de-obra. In: AGARWALA, A. N. **A Economia do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 1969.

LLORENS, F. A. **Desenvolvimento Econômico Local**. Caminhos e Desafios para a Construção de uma Nova Agenda Política. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário, Portal da Agricultura Familiar. Disponível em: < <http://www.mda.gov.br/saf/>> Acesso em: 11 mar. 2007.

PADIS, P.C. **Formação de uma Economia Periférica**: O caso do Paraná. São Paulo: Hucitec, 1981.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br/idh/>> Acesso em: 18 fev. 2007.

POCHMANN, M. Desemprego e políticas de emprego: tendências internacionais e o Brasil. In: OLIVEIRA, M. A. (org.) **Economia e Trabalho**: textos básicos. Campinas: CESIT-IE/UNICAMP, 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAPUÃ - PR. Disponível em: < <http://www.arapua.pr.br/> > Acesso em: 24 jul. 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CÂNDIDO DE ABREU - PR. Disponível em: < <http://www.candidodeabreu.pr.br/> > Acesso em: 24 jul. 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GODOY MOREIRA - PR. Disponível em: < <http://www.godoymoreira.pr.br/> > Acesso em: 24 jul. 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GRANDES RIOS - PR. Disponível em: < <http://www.grandesrios.pr.br/> > Acesso em: 24 jul. 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE IVAIPORÃ - PR. Disponível em: < <http://www.ivaipora.pr.br/> > Acesso em: 22 jul. 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JARDIM ALEGRE - PR. Disponível em: < <http://www.jardimalegre.pr.br/> > Acesso em: 24 jul. 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MANOEL RIBAS - PR. Disponível em: < <http://www.manoelribas.pr.br/> > Acesso em: 22 jul. 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ROSÁRIO DO IVAÍ - PR. Disponível em: < <http://www.rosariodoivai.pr.br/> > Acesso em: 24 jul. 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO IVAÍ - PR. Disponível em: < <http://www.saojoaodoivai.pr.br/> > Acesso em: 24 jul. 2007.

ROURA, J. R. C. et al. **Política Económica**. Objetivos e Instrumentos. Madrid: McGraw Hill, 2ª ed., 2001

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. 6ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

TODARO, M. **Migration, Unemployment & Development: A Two-Sector Analysis**. 3ª ed. American Economic Review, 1979.

## ANEXO 1: QUESTIONÁRIO - DIRIGIDO AO BENEFICIÁRIO DIRETO DO PRONAF

**QUESTIONÁRIO**

NOME:

IDADE:

QUANTIDADE DE PESSOAS NA FAMÍLIA:

**PERGUNTAS**

1. você tem empréstimo pelo PRONAF?

 SIM NÃO

2. se tem, há quanto tempo?

 menos de 1 ano     de 1 a 2 anos     de 2 a 4 anos     mais de 4 anos

3. usa o PRONAF somente na modalidade CUSTEIO ou também para INVESTIMENTO?

 só custeio só investimento nas duas modalidades

4. você considera que o PRONAF trouxe benefícios para a sua produção e a sua propriedade?

 SIM NÃO

5. o PRONAF contribuiu para fazer melhorar a sua renda?

 SIM NÃO



## ANEXO 2: QUESTIONÁRIO, AGENTES POLÍTICOS, SOCIAIS E ECONÔMICOS

### QUESTIONÁRIO

Na sua opinião o PRONAF:

( ) é uma forma de ajuda do governo que melhora um pouco a vida do pequeno agricultor mas não ataca os problemas de modo a dar verdadeiras condições para que o homem do campo se desenvolva de forma a não depender dos outros e ter autonomia.

( ) é uma forma importante de auxílio do governo porém apenas como política complementar a uma série de outras coisas que precisam ser feitas para a efetiva melhoria do meio rural.

( ) é uma forma de se estimular as pessoas a desenvolverem redes articuladas de produção e consumo locais e no entorno, e de incentivo a inovações no campo, tanto pela educação e treinamento do trabalhador como pelo acesso a tecnologia nova, aumentando os rendimentos da localidade, resultando na geração de novos empregos, aumentando a chance de prosperidade de várias economias locais e com isso da economia nacional.