

ADALBERTO DIAS DE SOUZA
FÁBIO RODRIGUES DA COSTA
(Organizadores)

**DESENVOLVIMENTO
REGIONAL NO PARANÁ**

AÇÕES E REFLEXÕES



CAMPO MOURÃO
2018

EDITORA
- Fecilcam -

**DESENVOLVIMENTO
REGIONAL NO PARANÁ:
AÇÕES E REFLEXÕES**

Universidade Estadual do Paraná – campus de Campo Mourão

Reitor Antonio Carlos Aleixo
Vice-Reitor Sydney Roberto Kempa
Diretor do Campus João Marcos Borges Avelar
Vice-Diretor do Campus Carlos Nilton Poyer

Editora da Fecilcam

Diretora Suzana Pinguello Morgado
Vice-Diretora Mariana Moran Barroso
Coordenador Geral Willian André
Vice-Coodenador Geral Márcio José Pereira
Secretário Delton Aparecido Felipe

Conselho Editorial do Livro

Suzana Pinguello Morgado
Mariana Moran Barroso
Willian André
Márcio José Pereira
Delton Aparecido Felipe

Diagramação/ Capa

Diagramação Fábio Rodrigues da Costa
Capa Oxy Creative

Ficha de identificação da obra elaborada pela Biblioteca
UNESPAR/Campus de Campo Mourão

D451 Desenvolvimento regional do Paraná: ações e reflexões / Adalberto Dias de Souza; Fábio Rodrigues da Costa. (orgs.). Unespar/Campus de Campo Mourão: Fecilcam, 2018. 277 p. ; il.

Bibliografias.
ISBN 978-85-88753-50-1

1. Desenvolvimento Regional. 2. Produção do Espaço. 3. Política Pública
I. SOUZA, Adalberto Dias de. (org.) II. COSTA, Fábio Rodrigues da. (org.) III.
Universidade Estadual do Paraná. IV. Fecilcam. V. Título.

CDD 21.ed. 338.98162
320.681

**ADALBERTO DIAS DE SOUZA
FÁBIO RODRIGUES DA COSTA
(Organizadores)**

**DESENVOLVIMENTO
REGIONAL NO PARANÁ:
AÇÕES E REFLEXÕES**

**EDITORA - FECILCAM
CAMPO MOURÃO
2018**

SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	8
APRESENTAÇÃO.....	14

PARTE 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO

Capítulo 1

ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS E CRESCIMENTO ECONÔMICO NO ESTADO DO PARANÁ: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS.....	20
<i>Jorge Leandro Delconte Ferreira; Letícia Xander Russo; Antônio Carlos de Campos</i>	

Capítulo 2

GEOGRAFIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: AVALIAÇÃO DE INDICADORES SOCIAIS EM MUNICÍPIOS PERIFÉRICOS.....	46
<i>Fábio Rodrigues da Costa</i>	

Capítulo 3

APOSENTADORIA RURAL COMO POLÍTICA PÚBLICA: IMPACTOS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL EM PEQUENAS CIDADES.....	68
<i>Cláudia Chies; Márcio Mendes Rocha</i>	

PARTE 2 – PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO

Capítulo 4

PEQUENOS MUNICÍPIOS: VIABILIDADE SOCIAL E ECONÔMICA APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	98
<i>Adalberto Dias de Souza</i>	

Capítulo 5

CONTRIBUIÇÕES DA TEORIA DA AÇÃO COLETIVA ACERCA DA CRIAÇÃO DE VALOR NA AGRICULTURA FAMILIAR: ESTUDO NA ASSOCIAÇÃO DE PRODUTORES DE CORUMBATAÍ DO SUL – PR.....122
Isielli Mayara Barzotto Martins Tierling; Carla Maria Schmidt

Capítulo 6

CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS, CONTROLE E APRENDIZAGEM: O CASO DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE CAMPO MOURÃO-PR.....148
Marcos Junio Ferreira de Jesus

PARTE 3 – MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO

Capítulo 7

ÁREAS VERDES NO ESPAÇO URBANO: ANÁLISE TEÓRICO-CONCEITUAL.....186
Oséias Cardoso

Capítulo 8

SANEAMENTO BÁSICO RURAL: ÁGUA POTÁVEL ATRAVÉS DA RECUPERAÇÃO DE NASCENTES COM A TÉCNICA SOLO-CIMENTO.....212
Jefferson de Queiroz Crispim; Sandra Terezinha Malysz; Dener Elevelton Ciboto

Capítulo 9

O USO DOS RECURSOS NATURAIS E O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO.....244
Ana Paula Colavite; Nair Gloria Massoquim

Autores.....272

PREFÁCIO

“O desenvolvimento desigual e combinado é, pois, uma ordem, cuja inteligência é apenas possível mediante o processo de totalização (...)” afirmou Milton Santos em 1996, na primeira edição de “A natureza do espaço”. A compreensão da totalização consiste em tarefa construída em conjunto, a partir de vários olhares acadêmicos que devem fomentar o debate.

É neste intuito que destacamos o livro que ora prefaciamos: “Desenvolvimento regional no Paraná: ações e reflexões”, que traz contribuições diversas com o objetivo comum de analisar e subsidiar o avanço econômico e social no Estado do Paraná e, sobretudo, na região Centro Ocidental Paranaense. Ainda, em comum, observamos que os capítulos abordam o desenvolvimento de áreas marcadas pela dispersão; não metropolitanas; caracterizadas pela presença de municípios periféricos, conforme bem demonstra Costa no segundo capítulo; com predomínio de pequenas localidades urbanas; junto aos desafios que tais áreas representam.

É certo que todo e qualquer espaço traz suas problematizações, mas compreendemos que as particularidades dessas áreas trazem dificuldades próprias que precisam ser compreendidas, para que então, sejam buscadas as intervenções e políticas adequadas. Temos observado que há um silêncio, em especial, quanto a políticas territoriais para estas áreas. Por outro lado, verificamos que algumas iniciativas têm sido inadequadas e inócuas, como a formalização de Regiões Metropolitanas, onde não existe concretamente uma metrópole. É preciso buscar visibilidade e que as referidas áreas passem a compor a pauta de políticas territoriais bem como formas apropriadas de gestão compartilhada, mas respeitando suas peculiaridades.

As áreas cuja acumulação de capital ocorre pela dispersão, polarizadas por pequenas e médias cidades, de modo geral são pouco contempladas por políticas públicas. Contudo, a falta de ações sobre elas torna intermináveis as demandas de áreas metropolitanas, pois na medida em que se inviabiliza ou se dificulta a vida em localidades menores, o fluxo aos espaços metropolitanos prosseguirá, acentuando as graves questões que eles apresentam. Não só por isso chamamos a atenção para esses espaços e os seus desafios,

mas porque representam espaços de vida, onde há muito a ser preservado. Por isso, insistimos no olhar que tenta abarcar a totalidade, tanto no que concerne ao territorial, quanto ao que alude a contribuições de campos acadêmicos e referenciais diferenciados.

A coletânea que aqui apresentamos conta com nove capítulos, distribuídos equilibradamente em três partes: Políticas públicas de desenvolvimento; Perspectivas do desenvolvimento e Meio ambiente e desenvolvimento. São 16 autores oriundos de campos acadêmicos variados como a Geografia, Administração, Economia e Ciências Contábeis. Abordam o desenvolvimento regional como deve ser apreendido, com enfoque multidisciplinar, com olhares diferentes, porém complementares.

Trata-se de um esforço que demonstra o dinamismo dos seus autores, em especial do corpo docente da Unespar, campus de Campo Mourão, filiação institucional dos seus organizadores – Adalberto Dias de Souza e Fábio Rodrigues Costa - que mesmo em meio as crises políticas e financeiras que tem marcado o nosso cotidiano acadêmico nos últimos anos, demonstram seu comprometimento com a sociedade, em especial, quanto a região mencionada, objeto de estudos dos vários autores presentes nesta publicação, com contribuições diversificadas e cada uma significativa a seu modo.

Como mencionam na apresentação os organizadores, trata-se pensar o desenvolvimento para além das questões econômicas, contemplando processos socioambientais. Articular áreas acadêmicas, estimular debates que ultrapassam as contribuições específicas de cada uma aparece como objetivo sinalizado pelos organizadores. Não mencionamos os autores e capítulos minuciosamente, pois isso encontra-se na apresentação, mas destacamos nos parágrafos a seguir, brevemente, as temáticas abordadas.

Um dos maiores desafios das áreas não metropolitanas consiste na inserção ou reinserção econômica de localidades, sobretudo em promover atividades que gerem empregos e renda. Este é um dos temas que se encontra nesta publicação ao lado de outros que trazem subsídios diversos a gestão, tanto quanto ao diagnóstico, como quanto a métodos de gestão e técnicas de intervenção; a avaliação do enquadramento e estruturação territorial e a necessidade da autonomia; e, por fim, as questões ambientais de forma geral.

A questão da inserção ou reinserção econômica e da geração de renda aparecem em diversos capítulos como no primeiro desenvolvido por Ferreira, Russo e Campos ao analisar os APLs no Paraná. As especialidades produtivas, especialmente as industriais, mas também primárias e terciárias, formam parte da dinâmica econômica capitalista mais fortemente nas últimas décadas e são formalizadas como APLs no Brasil e no Paraná. São valiosos os dados apontados no primeiro capítulo pelos referidos autores que mostram a renda per capita maior em microrregiões onde eles estão presentes.

Do mesmo modo, com o tema da aposentadoria rural como política pública e suas implicações no desenvolvimento local em pequenas localidades, Chies e Rocha apresentam no terceiro capítulo, inicialmente, uma reflexão crítica acerca do desenvolvimento e do desenvolvimento local especificamente e sobre a necessidade de que ele incorpore dimensões sociais. Deste modo, tratam a aposentadoria de trabalhadores do campo como expressiva política pública e destacam sua relevância como proteção social, de revalorização dos idosos e, em especial, das mulheres. Tais recursos representam significativas somas que circulam nos municípios, fortalecendo a economia local.

Ainda notável neste sentido, consideramos o quinto capítulo onde encontramos a abordagem da teoria da ação coletiva e a análise nela baseada sobre a Associação de Produtores de Corumbataí do Sul desenvolvida por Tierling e Schmidt. Consideramos bastante relevante o aporte que busca um tratamento teórico da ação coletiva e seus fundamentos. Ações coletivas e cooperativas tendem a se tornar cada vez mais necessárias para a inserção econômica e social, por isso o texto é muito pertinente. É fundamental pensar em desenvolvimento local não apenas ancorado por empresas, mas na sua viabilização por organizações cooperativas por parte de produtores e trabalhadores.

É notório como em áreas não metropolitanas, questões que passam despercebidas em grandes concentrações tornam-se consideráveis, como é o caso das aposentadorias dos trabalhadores do campo, anteriormente mencionadas. Da mesma maneira, observamos como ganha destaque a presença de municípios, pelos serviços que ele pode trazer. Portanto, a questão do enquadramento territorial pode significar melhorias, conforme tema tratado por

Souza no quarto capítulo. É preciso considerar as sociedades das localidades emancipadas e o que representou para elas a emancipação municipal. Trata-se de um debate contemporâneo, pois a suspensão do processo de criação de novos municípios pela Emenda Constitucional 15/1996 que remete ao Estudo de Viabilidade Municipal, tem tramitado há mais de duas décadas no legislativo brasileiro e ainda não foi aprovada.

Contribuições que podem subsidiar a gestão igualmente foram contempladas no livro, como o relevante trabalho de Costa no segundo capítulo, sobre os municípios periféricos e os indicadores sociais e, de como eles podem servir de base, facilitando o planejamento e a avaliação de políticas públicas. Tal reflexão se faz sobretudo para áreas onde predominam os referidos municípios, marcadas por esvaziamento populacional, em especial pela diminuição da população jovem, predomínio do trabalho informal, criação de empregos concentrada em poucos municípios, baixos salários e despreparo da população para o enfrentamento das novas demandas por trabalho, enfim por diversos desafios socioespaciais próprios destas áreas.

Ainda quanto aos aportes e subsídios à gestão destacamos outros dois capítulos bem diferenciados, mas que partilham esse intuito e que citamos na sequência. O sexto capítulo volta-se ao a contratualização de resultados e o caso da gestão da saúde, no qual Jesus expõe sobre o objetivo de melhorar o desempenho hospitalar e as diversas redes de atuação, voltadas a segmentos diferenciados como as mães, Pessoas com Deficiência - PcD, pessoas com necessidades especiais quanto a saúde mental e idosos, além das urgências e emergências. Outra análise a sublinhar é a de Crispim, Malysz e Ciboto, quanto a gestão e encontra-se no oitavo capítulo, neste caso voltada ao saneamento e as questões ambientais e dentre outros objetivos, diz respeito a apresentação de técnica de tratamento de água potável, fundamental para a melhoria da condição social de vida.

São políticas que estimulam a permanência em pequenas localidades ou no campo. Constatam-se alguns bons resultados e revela-se a necessidade de que outras iniciativas sejam sinalizadas. Reiteramos a carência de políticas territoriais, sobremaneira onde a dinâmica econômica promove o esvaziamento.

A terceira e última parte do livro, reservada ao tema do meio ambiente e desenvolvimento da qual nos referimos anteriormente a alguns trechos, contempla temáticas também bastante diversas. Apesar disso, são igualmente significativas, desde o capítulo sétimo que trata das áreas verdes no espaço urbano, o tema do saneamento básico rural, até o último capítulo que trata dos usos dos recursos naturais em Campo Mourão.

Os outros dois capítulos que tratam da questão ambiental tem objetivos diferentes, como o sétimo capítulo, no qual Cardoso apresenta reflexões acerca das áreas verdes no espaço urbano, sinaliza desde sua relação com o ICMs ecológico, portanto remete ao fato de que a preservação ambiental tem ampliado as receitas municipais, bem como quanto ao que podem representar essas áreas, reforçando a oferta de espaços públicos, tão necessárias. Quanto ao oitavo capítulo, nós mencionamos anteriormente pois se trata de texto propositivo acerca do saneamento rural, embora traga relevante problematização e dados acerca da questão, para posteriormente apresentar técnica de tratamento de água. O último da coletânea, nono capítulo, voltado a questão ambiental, é o de Colavite e Massoquim que abordam o uso de recursos naturais, o desenvolvimento econômico e a trajetória dessa relação em Campo Mourão, tanto no momento de ocupação, como na atualidade, quando o agronegócio tornou-se o principal articulador do desenvolvimento socioeconômico regional, mostrando o custo deste modelo no que se refere as questões ambientais.

Além das contribuições mais específicas, é certo que no conjunto, os capítulos permitem maior compreensão da realidade regional, das localidades e de determinados segmentos sociais, bem como alguns setores econômicos mais específicos, bem como permitem esboçar possíveis intervenções.

Após os breves comentários acerca das contribuições temáticas que se pode encontrar na coletânea, reiteramos a afirmação inicial de que o tema do desenvolvimento desigual e seus resultados socioespaciais não prescindem de análises diversas tanto no sentido de diagnosticar seus principais problemas e desafios, como para destacar dinâmicas e políticas que tem apresentado resultados positivos.

O desenvolvimento desigual se expressa na realidade de diferentes regiões, tanto no interior delas como na relação entre elas, fazendo com que

o clássico tema do desenvolvimento regional permaneça nas pautas acadêmicas e quiçá nas agendas políticas. Muito se exige da ciência para ela seja aplicável. Por outro lado, há um amplo conjunto de conhecimento produzido que pode subsidiar políticas territoriais mais acertadas. Ainda que sejam ignoradas com frequência, deve-se manter a produção dessas contribuições e assegurar o debate, com a finalidade de subsidiar a superação dos desafios socioespaciais, tendo em vista sobretudo melhores condições de vida para a sociedade como um todo.

Desejamos que sejam produtivas as leituras desses capítulos e que o debate acerca deles promova novos avanços!

Angela Maria Endlich
DGE e PGE/UEM

APRESENTAÇÃO

O presente livro que apresentamos para o público interessado no tema desenvolvimento regional é o fruto de duas preocupações principais que estimularam a sua realização: a) promover um amplo debate crítico sobre o desenvolvimento a partir de um viés multidimensional e relacional, e b) integrar pesquisas elaboradas por diferentes áreas do conhecimento que inúmeras vezes pouco dialogam entre si. A primeira preocupação se justifica em virtude da tendência, ainda insistente na academia, de abordar o desenvolvimento de forma dimensional. Costumeiramente fragmenta-se a totalidade em partes específicas que são estudadas a exaustão por especialistas. Por vezes, nas pesquisas que tratam do desenvolvimento o peso maior recai na dimensão econômica, ou apenas na dimensão política. Acreditamos que são múltiplas as dimensões do desenvolvimento com destaques para a dimensão social, política, territorial, econômica, ambiental e cultural. A segunda preocupação está relacionada com os poucos espaços existentes para o diálogo entre as distintas áreas do conhecimento. Assim, procuramos abrir espaço no livro para pesquisadores de diferentes áreas que tratam direta ou indiretamente do desenvolvimento regional no Paraná.

O livro é constituído por um conjunto de capítulos que enfocam o desenvolvimento em suas múltiplas dimensões e relações. Está dividido em três partes: Políticas Públicas e Desenvolvimento, Perspectivas para o Desenvolvimento e Meio Ambiente e Desenvolvimento. Cada uma das partes enfatiza uma temática principal sem deixar de dialogar com as outras.

No primeiro capítulo nominado “Arranjos produtivos locais e crescimento econômico no Estado do Paraná: evidências empíricas” os autores Jorge Leandro Delconte Ferreira, Letícia Xander Russo e Antônio Carlos de Campos, procuram esclarecer a importância dos Arranjos Produtivos Locais -APLs para o desenvolvimento das microrregiões geográficas nas quais estão inseridos. Os pesquisadores concluem que nas microrregiões paranaenses onde estão presentes as APLs o crescimento econômico foi maior do que nas outras microrregiões, o que evidencia a validade de se estabelecer políticas públicas que apoiem tais iniciativas.

No segundo capítulo o autor Fábio Rodrigues da Costa apresenta a pesquisa “Geografia e políticas públicas: avaliação de indicadores sociais em municípios periféricos”. O texto abordou as principais transformações ocorridas nos indicadores sociais, no período entre os censos demográficos de 1991 e 2010, em municípios classificados como periféricos e localizados na mesorregião Centro Ocidental Paranaense. A pesquisa constatou que a renda baixa, a dificuldade na geração de empregos e a baixa qualificação profissional estão entre os principais fatores atrelados a dificuldade de promover o desenvolvimento em municípios periféricos.

No terceiro capítulo intitulado “Aposentadoria rural como política pública: impactos para o desenvolvimento local em pequenas cidades” Cláudia Chies e Márcio Mendes Rocha, abordam a importância da aposentadoria rural. A pesquisa tem como foco principal discutir o desenvolvimento a partir da autonomia dos territórios, avaliando a aposentadoria rural como política pública necessária para promover a melhoria das condições de vida dos agricultores familiares idosos, a permanência da população no município, o crescimento do comércio local e a dinamização de pequenas cidades.

No quarto capítulo o pesquisador Adalberto Dias de Souza discute com propriedade e rigor analítico a emancipação político-administrativa e a viabilidade de pequenos municípios. O título da pesquisa é “Pequenos municípios: viabilidade social e econômica após a Constituição Federal do Brasil de 1988”. O tema desenvolvimento regional permeia o estudo que apresenta uma visão crítica e atualizada, com enfoque maior para a gestão pública.

No quinto capítulo nominado “Contribuições da Teoria da Ação Coletiva acerca da criação de valor na agricultura familiar: estudo na Associação de Produtores de Corumbataí do Sul – PR” as pesquisadoras Isielli Mayara Barzotto Martins Tierling e Carla Maria Schmidt abordam a importância da cooperação a partir da organização de associações e cooperativas. As autoras buscaram fundamentação na Teoria da Ação Coletiva e definiram como objeto de estudo a Associação de Produtores de Corumbataí do Sul, que possui como objetivo principal a produção e comercialização de frutas.

No sexto capítulo denominado “Contratualização de resultados, controle e aprendizagem: o caso da Santa Casa de Misericórdia de Campo Mourão-PR”, o pesquisador Marcos Junio Ferreira de Jesus trouxe para o debate

a contratualização de resultados em saúde pública como uma estratégia para melhorar o serviço prestado à população, enfocando na pesquisa o programa Rede Mãe Paranaense. No transcorrer do texto o desenvolvimento é abordado a partir da perspectiva da saúde pública.

No sétimo capítulo intitulado “Áreas verdes no espaço urbano: análise teórico-conceitual”, o pesquisador Oséias Cardoso trata da importância da dimensão ambiental para o desenvolvimento. O autor discute o papel das Áreas Protegidas - APs no espaço urbano abordando, especialmente, os seguintes temas: conservação de recursos naturais, benefícios das áreas verdes para as cidades, instrumentos de gestão e qualidade de vida para a população urbana.

No oitavo capítulo o enfoque está na relação entre saneamento básico rural e desenvolvimento. Os autores Jefferson de Queiroz Crispim; Sandra Terezinha Malysz e Dener Elivelton Ciboto trazem a pesquisa “Saneamento básico rural: água potável através da recuperação de nascentes com a técnica solo-cimento”. Os pesquisadores atentam para o fato de que as populações que vivem no espaço rural sofrem com a precariedade de saneamento básico. A contaminação da água contribui para a proliferação de doenças de transmissão hídrica. Assim, o investimento em saneamento rural é uma das condições para melhorar a saúde das pessoas. No transcorrer do texto o desenvolvimento é abordado a partir da relação entre meio ambiente e saúde pública.

No nono capítulo as pesquisadoras Ana Paula Colavite e Nair Gloria Massoquim fazem o fechamento do livro debatendo a relação dialética entre sociedade, natureza e desenvolvimento. O título da pesquisa é “O uso de recursos naturais e o desenvolvimento socioeconômico”. O local pesquisado foi o município de Campo Mourão, no qual as autoras trataram do processo histórico de ocupação e povoamento, do uso e exploração econômica dos recursos naturais, das transformações na paisagem ocorridas ao longo do período estudado e do desenvolvimento socioeconômico. Destacam o domínio do agronegócio no referido município e seus efeitos econômicos e ambientais.

No transcorrer dos capítulos a transversalidade aparece em vários momentos enriquecendo o debate e oferecendo aos interessados uma análise

comprometida com o bem estar social e com a qualidade de vida da população. Esperamos que as ideias contidas no livro possam abrir caminho para novas pesquisas, bem como fomentar as discussões com relação às perspectivas para o desenvolvimento no Paraná.

Adalberto Dias de Souza
Fábio Rodrigues da Costa
(Organizadores)

PARTE 1

POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO

Capítulo 1

ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS E CRESCIMENTO ECONÔMICO NO ESTADO DO PARANÁ: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Jorge Leandro Delconte Ferreira

Letícia Xander Russo

Antônio Carlos de Campos

INTRODUÇÃO

O estudo de aglomerações produtivas industriais, ou Arranjos Produtivos Locais (APLs) difundiu-se rapidamente no Brasil, passando a ocupar espaço importante na maioria das agendas de políticas, por conta de experiências bem-sucedidas de capacitações produtivas e empresariais em tais estruturas de organização territorial da atividade produtiva (SUZIGAN et al, 2006; LASTRES et al, 2010). Esse movimento coincidiu com o destaque que a concentração espacial da atividade produtiva no Paraná recebeu, no início da década de 2000 (SCATOLIN, 2010).

Na década de 1990, os principais investimentos industriais no Paraná ficaram circunscritos ao entorno da capital do estado. Esse movimento foi influenciado não apenas pela dinâmica empresarial, mas também por políticas públicas que acabaram acentuando o contraste entre a região metropolitana de Curitiba e as demais regiões do estado. Com isso, emergiu a preocupação com o desenvolvimento desigual nas regiões paranaenses (SCATOLIN, 2010), mobilizando tanto os agentes econômicos quanto os formuladores de políticas públicas.

Dessa forma, na década passada, diversos esforços buscaram identificar concentrações industriais no interior do Paraná que pudessem agir como indutoras da interiorização do desenvolvimento industrial. Além de identificar tais

aglomerados produtivos, ocorreu também a aproximação de instituições públicas e privadas, com vistas a concentrar esforços para que as políticas públicas e as ações institucionais pudessem alavancar tais sistemas produtivos, de forma a promover a interiorização do desenvolvimento industrial. Tendo sido identificados algumas dezenas de APLs, foram concentrados esforços para que os APLs priorizados pudessem puxar o processo de desconcentração industrial, dinamizando as regiões do interior do Paraná.

Passado cerca de uma década dessa orientação inicial pela desconcentração do desenvolvimento industrial (para fora da região metropolitana da capital), é oportuno indagar quais foram efetivamente os resultados, em termos de desenvolvimento, promovidos por tais esforços. As microrregiões que abrigam os APL selecionados se desenvolveram de forma mais rápida que as demais regiões? A renda per capita nessas regiões foi intensificada, se comparado com o restante do estado? Qual a contribuição da existência de um APL para o crescimento da renda per capita de uma região? São essas as questões que orientaram o presente trabalho.

Este capítulo está dividido em cinco seções. Além desta seção introdutória, a segunda seção faz uma revisão dos conceitos sobre APLs, bem como detalha o histórico de políticas públicas para APL no Paraná. A seção seguinte detalha os procedimentos metodológicos que nortearam esta pesquisa. A quarta seção apresenta e discute os resultados obtidos e uma seção final apresenta as conclusões do capítulo.

REVISÃO DA LITERATURA

Esta seção tem sua estrutura dividida em três blocos. Inicialmente, é feita uma breve discussão sobre como e porque o conceito de Arranjo Produtivo Local emergiu como tema de investigação e como elemento norteador da formulação de políticas industriais no Brasil. A seguir, são evidenciadas posições sobre a relação entre desenvolvimento local e APLs. Por fim, é tecido um relato acerca das políticas implantadas no estado do Paraná, na década passada.

A EMERGÊNCIA DA PESQUISA E DE POLÍTICAS BASEADAS EM APL

Até meados da década de 1980, o ordenamento das empresas, para fins empíricos, tendia a se orientar por elementos como o setor de atuação, a cadeia industrial ou outros aspectos similares. Embora apontamentos acerca da importância do elemento espacial para explicar a eficiência empresarial já aparecessem em textos do século XIX (como em Schumpeter). Cassiolato e Szapiro (2002) destacam que a preocupação com a concentração espacial ficou adormecida até a segunda metade do século XX. Cavalcante (2009) destaca que, a partir dos anos 1950, tanto as teorias clássicas da localização quanto a vertente marshalliana do desenvolvimento regional passaram a inspirar tanto estudos empíricos quanto a formulação de políticas públicas em alguns locais.

Contudo, as evidências detectadas em aglomerados como o vale do sílcio (EUA) e a terceira Itália (em especial, na região da Emiglia Romagna), após os anos 1980, deram extremo vigor aos esforços por constituir políticas de desenvolvimento baseadas na especialização e na localização, em especial nos países em desenvolvimento (CASSIOLATO e SZAPIRO, 2002).

Indicadores da crescente influência do local nas políticas públicas são classificados por Cassiolato e Szapiro (2002) em quatro linhas de trabalho principais: i. A nova teoria do crescimento (da economia neoclássica tradicional); ii. A teoria das vantagens competitivas e sua ligação com fatores locais e o processo de *clustering* (que tem em Porter seu principal expoente); iii. A profícua produção da geografia econômica e da economia regional, destacando os distritos industriais e as experiências europeias (principalmente Itália) e norte-americanas; e iv. A economia neo-schumpeteriana de sistemas de inovação, que destaca o ambiente, o *milieuxinnovateur* e as instituições como agentes essenciais do desenvolvimento.

A associação entre competitividade e aglomerações se fortaleceu a partir do início dos anos 1990 (CASSIOLATO e SZAPIRO, 2002), chamando a atenção dos formuladores de políticas. Contudo, no caso brasileiro, apenas em 2000 os APL foram introduzidos como prioridade no Plano Pluri-

anual do governo federal, aparecendo no Plano Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação 2007-2010(LASTRES et al, 2010).

A atuação da Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais - RedeSist foi decisiva para a evidenciação dos APL tanto como unidade de análise quanto como objeto de ação das políticas industriais (CASSIOLATO e SZAPIRO, 2002). Entre 1999 e 2001, a RedeSist desenvolveu um projeto financiado por organismos federais cujo foco foi discutir políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico ancoradas em aglomerações produtivas, que resultou em dezenas de notas técnicas que não apenas analisavam aglomerados, mas que também propunham diretrizes para políticas industriais, como em Cassiolato, Lastres e Szapiro (2000) ou em Mytelka e Farinelli (2000).

Por fim, Lastres et al (2010) destacam o pioneirismo das ações do sistema Sebrae e do Ministério de Ciência e Tecnologia, bem como a estruturação orquestrada pelo Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio de uma instância para coordenar as ações institucionais de apoio a APLs no país, denominada Grupo de Trabalho Permanente em APLs.

Todos esses elementos proporcionaram um contexto fértil para que o estímulo à investigação científica e a formulação e implantação de políticas públicas tomassem os APL como foco. Lastres et al (2010) destaca três principais conquistas na formulação e execução de políticas para APLs: i. O resgate das políticas de desenvolvimento e da preocupação com dinâmicas locais; ii. Inclusão, na agenda de políticas, de regiões e atores normalmente ignorados; e iii. Ampliação da coordenação e das articulações desenvolvimentistas. Isso resultou em consequências bastante disseminadas, tanto nos diversos níveis da gestão pública (municipal, estadual e federal) quanto na orientação das ações de entidades de apoio, como as ligadas ao setor empresarial (federações de indústrias, de associações comerciais, sindicatos e outros), ao fomento (Sebrae, empresas de consultoria) ou à pesquisa (universidades, centros tecnológicos).

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

Um questionamento essencial para refletir sobre políticas de desenvolvimento que empregam Arranjos Produtivos Locais como objeto de análise e de atuação é trazido por Costa (2010, p. 165): as “aglomerações produtivas podem ser consideradas como um efetivo instrumento de desenvolvimento regional?”. Discutindo a esse respeito, o autor argumenta que os APLs constituem um elemento essencial de política econômica. Para Costa (2010), os APLs possibilitam a promoção do desenvolvimento regional, dentre outros motivos, porque desenvolvem vocações microrregionais; agregam valor aos produtos; diversificam a base produtiva; aumentam o mercado interno regional; endogeneizam variáveis-chaves do desenvolvimento; estimulam o capital social, e assim por diante.

Por outro lado, Santos (2013) afirma que os arranjos não são capazes, por si só, de reduzir as desigualdades regionais históricas do Brasil. O maior obstáculo para isso é a dominação que a polissemia exerce sobre discurso e práticas. Para o autor, tal polissemia impede que o potencial das economias de aglomeração se realize. Contudo, isso não desqualifica os APLs como instrumento de promoção do desenvolvimento, mas o relativizam.

Analisando a mesma questão, Marini e Silva (2012) concluem que os APLs uma possibilidade concreta para promoção do desenvolvimento regional. Contudo, criticam as formas correntes de identificação e intervenção em APLs, por entenderem que diversos aspectos importantes são subavaliados e pouco tratados. Marini e Silva (2012, p.122) lembram que “a própria terminologia arranjo produtivo local explicita (...) sua base territorial. Portanto, retoma o conceito de território como um espaço socialmente construído, ou seja, é o resultado da construção social conduzida por seus agentes”. Assim, sugerem que as relações nos arranjos deveriam ser mais bem compreendidas, avaliadas e tratadas; para esclarecer, propõem uma matriz de inter-relações territoriais para APLs com “visão multidimensional, com uma análise integrada e sistêmica, explicitando uma abordagem sob a ótica interdisciplinar” (MARINI; SILVA, 2012, p. 107).

Em que pesem as visões por vezes divergentes acerca da relação entre APL e desenvolvimento local, é fundamental compreender o paradoxo que envolve tal relação, no entendimento de Costa (2010, p. 166): “os APLs constituem-se como importantes instrumentos de desenvolvimento regional e, ao mesmo tempo, como resultado de políticas adequadas para o desenvolvimento regional”. São, portanto, produto e produtores de desenvolvimento local. Não se pode ignorar, portanto, que políticas acertadas podem resultar em grandes avanços em termos de desenvolvimento, mas políticas equivocadas podem dificultar muito esse processo.

POLÍTICAS DE APOIO A APLS NO ESTADO DO PARANÁ

No início dos anos 2000, o governo estadual incluiu a vertente de APL como elemento norteador para a análise da realidade industrial do estado, bem como para subsidiar a formulação de políticas públicas. Ficou evidente a preocupação com uma reconfiguração produtiva do Estado rumo ao novo padrão de industrialização, o que “exige dos agentes locais esforços para criar as condições internas ao desenvolvimento de Sistemas Locais de Inovação (SLIs) que possibilitem o desenvolvimento regional sustentável” (IPARDES, 2003, p. 1).

Com esse propósito, dois eixos importantes foram implantados: a fundamentação da análise espacial (capitaneada pelo IparDES e que envolveu, dentre outros atores, Universidades Estaduais) e a estruturação de uma rede institucional para produzir interação e sinergia na atuação com APL (a rede APL Paraná, constituída, dentre outros, pelo governo estadual, Sistema FIEP, Sebrae, agentes financeiros e Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade).

Entre 2005 e 2006, o IparDES coordenou um estudo das aglomerações produtivas paranaenses que visava subsidiar as ações da Rede APL Paraná. O estudo abrangeu distintas fases:

- Identificação e mapeamento de APLs potenciais: Cada aglomeração foi classificada conforme sua importância setorial e regional. Realizou-se também o mapeamento dos ativos institucionais e das ocupações de perfil técnico-científico.

- Seleção e validação dos APLs estratégicos para o Paraná: Nos arranjos selecionados, estudos de caso permitam a caracterização estrutural dos APLs, identificando demandas locais para auxiliar na elaboração de diretrizes políticas de apoio aos arranjos.

Inicialmente, utilizaram-se dois indicadores de concentração geográfica de atividades econômicas (quociente locacional e o coeficiente de Gini locacional) e informações a respeito de número de empregos e número de estabelecimento da mesma classe de atividade na região. Com base na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) para o ano de 2003, obtiveram-se dados para as 39 microrregiões paranaenses e para as 278 classes de atividades existentes no Paraná, incluindo a indústria extrativa, a indústria de transformação e atividade de *software*. Em seguida, foi aplicada uma tipologia adequada às especificidades do Estado, adaptada de Suzigan et al (2004), conforme ilustra o Quadro 1. Assim, das 114 aglomerações identificadas até essa etapa, estas foram classificadas em 12 NDSR, 25 VDL, 32 VA e 45 embriões.

Quadro 1. Tipologia das Aglomerações Produtivas

		Importância para o setor	
		Reduzida (<20% no emprego da classe industrial no Estado)	Elevada (≥20% no emprego da classe industrial no Estado)
Importância local	Elevada (QL ≥ 5)	Vetor de Desenvolvimento Local(VDL)	Núcleos de Desenvolvimento Setorial-Regional (NDSR)
	Reduzida (1 < QL < 5)	Embrião de Arranjo Produtivo Local(E)	Vetores Avançados (VA)

Fonte: BNDES (2014).

O passo seguinte considerou indicadores de exportação, valor de compras e vendas no Paraná e para demais estados, participação relativa das vendas da classe de atividade no total das vendas da microrregião, participação relativa do emprego da classe na microrregião, e presença de micro, pequenas e médias empresas. Para tanto, as informações foram obtidas do

Cadastro de Informações Fisco Contábeis, da Secretária de Estado da Fazenda. Com isso, foram pré-selecionados 25 APLs, sendo oito NDSR, cinco VDL, sete VA e cinco embriões.

Por fim, os pré-selecionados foram visitados, resultando em 21 aglomerações que atenderam os critérios de arranjo produtivo local (17 de outros setores e uma de software que foi desmembrada em quatro APLs). Além disso, a aglomeração de instrumentos médico-odontológicos de Campo Mourão foi adicionada à lista, pois já havia sido identificada em estudo anterior. Ao fim, 22 arranjos produtivos locais foram validados, os quais são destacados no Quadro 2.

A partir da identificação, seleção e priorização dos APL, os atores da rede APL Paraná focaram suas ações de modo a contemplar as especificidades desses aglomerados. Em uma análise das políticas direcionadas a tais aglomerados, Scatolin et al (2010) identifica três etapas sucessivas: i. Difusão do conceito de APL no contexto empresarial, intensificando as relações em rede; ii. Formação da rede APL Paraná e mapeamento e seleção (conforme descrito acima); iii. Implantação de políticas específicas. Para Scatolin et al (2010), essa terceira etapa apresentou fragilidades de médio e longo prazo.

Quadro 2 - APLs validados pelo Ipardes no Paraná

Núcleo de Desenvolvimento Setorial e Regional (NDSR)	Apucarana - Confeção de Bonés; Arapongas - Móveis; Loanda - Metais Sanitários; Paranavaí - Mandioca e Fécula; Ponta Grossa - Móveis de Metal e Sistemas de Armazenagem e Logística; União da Vitória - Esquadrias e Madeira.
Vetor de Desenvolvimento Local (VDL)	Cianorte - Confeção; Imbituva - Malhas; Rio Negro - Móveis e Madeira; Sudoeste - Confeção.
Vetor Avançado (VA)	Campo Largo - Louças e Porcelana; Curitiba- <i>Software</i> ; Londrina – <i>Software</i> ; Maringá - Confeção; RMC - Aparelhos, Equipamentos e Instrumentos Médico-odontológicos e Hospitalares; RMC - Cal e Calcário.

Embrião (E)	Campo Mourão - Instrumentos Médico-odontológicos; Cascavel/Toledo - Equipamentos e Implementos Agrícolas; Maringá- <i>Software</i> ; Pato Branco e Dois Vizinhos – <i>Software</i> ; Sudoeste - Móveis; Terra Roxa - Confeecção - Moda Bebê.
--------------------	---

Fonte: Ipardes (2006).

Embora tenham sobressaído ações pontuais de alguns dos atores institucionais (como Sebrae e sistema FIEP), a falta de governança da própria rede APL Paraná a manteve “como um conjunto formal, embora sem o conteúdo suficiente em termos de estratégia para o desenvolvimento dos APLs” (SCATOLIN et al, 2010, p. 133). Ainda que não ignore os avanços obtidos a partir de uma política que tem os APLs como objeto, Scatolin et al (2010) aponta que os avanços obtidos se devem mais à estruturação das governanças locais e apoio de dois atores específicos (Sebrae e Sistema FIEP) do que ao arranjo institucional como um todo ou a políticas públicas estaduais. Nesse sentido, Marini et al (2016) destacam que, mesmo contemplando ações e recursos específicos para APLs no Planejamento Plurianual (PPA) 2008-2011 (por meio do denominado programa Pró-APL), o governo estadual acabou não implementando essas ações.

Em termos de planejamento e execução orçamentária do governo do Paraná, destaca-se que houve inclusão de ações específicas para apoio aos APLs nos PPAs de 2008-2011 e 2012-2015. No primeiro, os recursos alocados foram de R\$ 26,9 milhões (PARANÁ, 2007). Já para o segundo PPA citado, 2012-2015, os valores orçados foram significativamente inferiores, chegando à ordem de R\$ 1,6 milhões (PARANÁ, 2011). Além da drástica redução de recursos alocados especificamente para o investimento em APLs, o relatório de execução orçamentária do PPA 2012-2015 apontou que apenas R\$ 1.080,00 do montante originalmente previsto, o que corresponde a apenas 0,16% da previsão do PPA 2012-2015.

A verificação da baixa execução orçamentária permite inferir que, em certo aspecto, o apoio do Governo Estadual não foi muito além de realizar o mapeamento dos aglomerados. Por outro lado, governos municipais tiveram protagonismo importante em vários aglomerados (MARINI et al, 2016). A

principal fragilidade das políticas direcionadas a APLs no Paraná é apontada pelos autores, com base em OCDE (2007), como a incapacidade de intensificar aprendizado e inovação nos APLs por conta, principalmente, de falhas institucionais¹.

METODOLOGIA

Para analisar, comparativamente, o crescimento da renda per capita entre as microrregiões paranaenses, primeiro foram selecionadas as microrregiões que concentram os APLs priorizados no Paraná. Embora diversos APLs não estejam espalhados por todos os municípios das microrregiões, em diversos deles, o peso do emprego gerado pelo arranjo na região é elevado, o que justifica a sua utilização como unidade de análise.

O recorte temporal adotado foi o período de 2003 a 2010, haja vista que as políticas de apoio por parte, sobretudo, do Governo Estadual, foi mais intensa nesse período, tendo sido quase inexistente (em termos de execução orçamentária) no período compreendido pelo PPA 2012-2015.

IDENTIFICAÇÃO DAS MICRORREGIÕES

O Estado do Paraná é composto por 399 municípios, distribuídos em 39 microrregiões. Assim sendo, os 22 APLs validados pelo IPARDES (2006) estão localizados em 18 microrregiões paranaenses, conforme demonstra o Quadro 3:

¹Os autores destacam a superposição de papéis e a inexistência/insuficiência de políticas específicas e efetivas para os APLs, argumentando que o discurso muitas vezes suplantou a prática nessas políticas.

Quadro 3 - Microrregiões do Paraná com APLs validados pelo IpardeS

MICRORREGIÃO	ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS
Apucarana	Confecção de bonés (Apucarana) e APL Móveis (Arapongas)
Campo Mourão	Instrumentos médico-odontológicos (Campo Mourão)
Capanema	Confecção (Sudoeste) e móveis (Sudoeste)
Cascavel	Equipamentos e implementos agrícolas (Cascavel e Toledo)
Cerro Azul	Aparelhos, equipamentos e instrumentos médicos, odontológicos e hospitalares (RMC) e cal e calcário (RMC)
Cianorte	Confecção (Cianorte)
Curitiba	Louças e porcelana (Campo Largo), <i>software</i> (Curitiba), aparelhos, equipamentos e instrumentos médicos, odontológicos e hospitalares (RMC) e cal e calcário (RMC)
Francisco Beltrão	<i>Software</i> (Pato Branco e Dois Vizinhos), confecção (Sudoeste) e móveis (Sudoeste)
Lapa	Aparelhos, equipamentos e instrumentos médicos, odontológicos e hospitalares (RMC) e cal e calcário (RMC)
Londrina	<i>Software</i> (Londrina)
Maringá	<i>Software</i> (Maringá) e confecção (Maringá)
Paranavaí	Mandioca e fécula (Paranavaí) e APL metais sanitários (Loanda)
Pato Branco	<i>Software</i> (Pato Branco e Dois Vizinhos) e confecção (Sudoeste) e móveis (Sudoeste)
Ponta Grossa	Móveis de metal e sistemas de armazenagem e logística (Ponta Grossa)
Prudentópolis	Malhas (Imbituva)
Rio Negro	Móveis e madeira (Rio Negro), aparelhos, equipamentos e instrumentos médicos, odontológicos e hospitalares (RMC) e cal e calcário (RMC)
Toledo	Confecção – moda bebê (Terra Roxa) e Equipamentos e Implementos Agrícolas (Cascavel e Toledo)
União da Vitória	Esquadrias e madeira (União da Vitória)

Fonte: adaptado de IpardeS (2006).

Hirschman (1958) aponta que há um efeito de transbordamento nas aglomerações. Nesse âmbito, deve ocorrer externalidades positivas nos municípios envoltos ao APL, ultrapassando os limites do município polo. Com isso, regiões próximas devem auferir ganhos oriundos das aglomerações produtivas. Em função disso, considera-se a relevância do APL para a microrregião em que está inserido e não apenas para o município em que está localizado.

BASE DE DADOS E DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS UTILIZADAS

Frente ao objetivo em analisar a relação entre crescimento econômico e arranjos produtivos locais, o presente trabalho parte do estudo do IparDES (2006) que validou 22 arranjos produtivos locais no Paraná. Para identificar tais APLs, o referido estudo tem como principal fonte de informação a RAIS com base no ano de 2003, portanto, sendo este o período inicial adotado neste trabalho. Dada a baixa execução orçamentária do Governo do Estado para os projetos de apoio aos APLs inclusos no PPA 2012-2015, optou-se por estender a análise até o ano de 2010. Assim, o período selecionado corresponde de 2003 a 2010.

As variáveis selecionadas para as estimações deste estudo foram as seguintes:

- Taxa de crescimento do PIB per capita (GPIB): Refere-se à taxa de crescimento das microrregiões paranaenses no período de 2003 a 2010, a preços constantes de 2000. Os dados têm como fonte o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A população residente nas microrregiões foi obtida no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

- Arranjos Produtivos Locais (APL): Utilizou-se uma variável *dummy* para distinguir as 18 microrregiões paranaenses com APLs selecionados, conforme IPARDES (2006).

- Analfabetos acima de 25 anos inicial: O percentual de analfabetos acima de 25 anos foi a *Proxy* para o capital humano. Nakabashi e Felipe (2007) destacam a importância do capital humano para explicar o diferencial no nível e na taxa de crescimento econômico *per capita* dos municípios do Estado do Paraná. Os dados foram obtidos no IPEA para o ano de 2000.

- Lnpib per capita inicial: O logaritmo do PIB *per capita* no ano de 2003 captura a convergência de renda entre as microrregiões. Os dados provêm do IPEA.

- Taxa de mortalidade infantil inicial: Razão entre o número de nascidos vivos e o número de óbitos de menores de um ano de idade por local de residência da mãe. Dados obtidos no Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS).

MODELO EMPÍRICO

O modelo proposto é o seguinte.

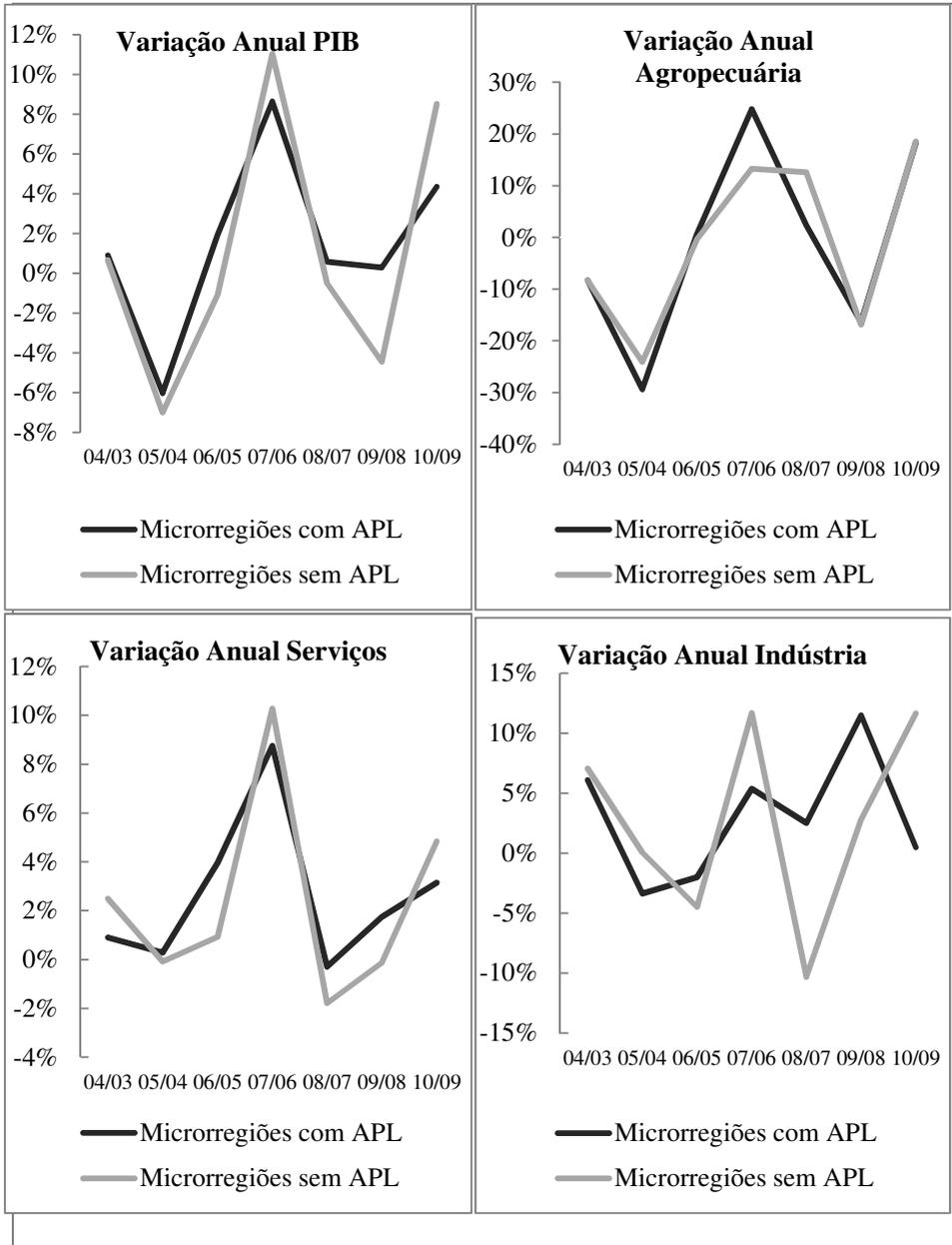
$$GPIB_i = \beta_0 + \beta_1 APL_i + \beta_2 Z_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

Onde $GPIB_i$ refere-se a taxa de crescimento da microrregião i , APL identifica as microrregiões com arranjo produtivo local, Z representa uma matriz de variáveis de controles e ε_i refere-se ao termo de erro. Para estimar a equação (1), utilizou-se o método de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO).

RESULTADOS

O gráfico 1 apresenta a variação anual do PIB *per capita* e do valor adicionado *per capita* nos setores de agropecuária, indústria e serviços no período de 2003 a 2010. Em relação ao PIB, as microrregiões validadas com arranjo produtivo indicaram, em geral, crescimento anual superior em relação às demais microrregiões. Os anos de 2005 e 2009 apontaram a maior lacuna entre os grupos, com significativo resultado negativo das microrregiões sem APL, impulsionado pelo desempenho negativo da microrregião de Paranaguá.

Gráfico 1 – Variação anual do PIB per capita e do valor adicionado per capita por setor. 2003-2010



Fonte: IPEADATA, 2014.

A agropecuária é o setor que apresenta maior similaridade na variação anual entre os grupos de microrregiões. O que indica, de modo geral, que a presença de arranjos produtivos não é um fator relevante para tal atividade.

Microrregiões validadas com APL apontaram superior variação anual no setor de serviços. Em 2007, destacou-se a microrregião de Paranaguá, com maior crescimento anual entre as microrregiões paranaenses. Já nos anos de 2005, 2008 e 2009 a microrregião de Paranaguá também se destacou, apresentando o maior crescimento negativo entre as microrregiões. Em 2006, a microrregião de Ibaiti apresentou maior crescimento negativo, seguido de Paranaguá.

O setor da indústria, o mais importante dentro da temática de APLs, expõe a maior discrepância em relação à variação anual entre os grupos de microrregiões. Em 2007, as microrregiões de Paranaguá, Palmas e Guarapuava apontaram o melhor desempenho, impulsionando o crescimento das microrregiões sem arranjos produtivos. Em 2008, Palmas e Porecatu indicaram significativa queda em relação ao período anterior, enquanto Pato Branco obteve elevado crescimento, resultando no expressivo diferencial de variação observado no gráfico.

Ademais, para o setor industrial, nota-se que as microrregiões sem APL seguem a mesma tendência do PIB e de demais setores. No entanto, microrregiões validadas com arranjo produtivo apontam maior dinamismo próprio, com menor volatilidade.

A tabela 1 apresenta a participação percentual dos setores no valor adicionado e o crescimento destes no período de 2003 a 2010. No setor agropecuário, a microrregião de Cerro Azul apresentou maior crescimento no período, resultado expressivamente acima das demais microrregiões. Cerro Azul, que tem como principal fonte de renda a citricultura, passou a ter ligação asfaltada com Curitiba em 2005, impulsionando a sua atividade. Contudo, significativa parcela das microrregiões paranaenses apontou crescimento negativo da agropecuária no período. No setor industrial, o maior crescimento foi da microrregião de Pato Branco. Nos serviços, o melhor desempenho foi de Cerro Azul, embora esta não tenha apresentado um crescimento tão discrepante como encontrado nos demais setores.

É notório o crescimento nos setores de serviços e indústria nas microrregiões, por outro lado, a agropecuária tem indicado desempenho negativo na maioria das microrregiões paranaenses. Não obstante, crescimento no período pode não apontar maior participação do setor no valor adicionado total, como é o caso da microrregião de Curitiba para indústria. Curitiba apresentou um crescimento no valor absoluto de 22% no período, mas o setor perdeu participação total no ano de 2010 em relação a 2003.

A tabela 2 expõe as microrregiões classificadas pela relevância dos setores no valor adicionado de cada microrregião. Dentre os setores, o agropecuário apresenta menor relevância para as microrregiões validadas com APL. A atividade dos mesmos está concentrada principalmente na indústria e serviços.

Tabela 1– Participação (%) dos setores de agropecuária, serviços e indústria no valor adicionado e crescimento (%) do valor adicionado dos setores 2010/2003.

Microrregião	Agro 2003	Agro 2010	Cresc Agro 2010/2003	Ind 2003	Ind 2010	Cresc Ind 2010/2003	Serv 2003	Serv 2010	Cresc Serv 2010/2003
Apucarana	10.24	6.17	-27.37	33.06	32.51	18.57	56.70	61.32	30.39
Assaí	37.45	21.55	-46.62	12.20	16.63	26.49	50.35	61.82	13.87
Astorga	29.13	19.82	-17.21	21.11	27.33	57.56	49.76	52.85	29.27
Campo Mourão	29.38	16.08	-48.50	15.74	20.44	22.23	54.88	63.48	8.84
Capanema	38.71	27.34	-21.85	12.74	16.02	39.14	48.55	56.63	29.04
Cascavel	19.15	11.75	-30.13	25.70	22.60	0.15	55.15	65.65	35.56
Cerro Azul	54.74	60.84	91.31	5.89	5.23	52.79	39.36	33.93	48.35
Cianorte	23.72	16.34	-6.02	25.03	29.94	63.19	51.25	53.72	43.01
Comélio Procópio	30.38	18.71	-40.76	16.99	17.41	-1.46	52.63	63.88	16.74
Curitiba	0.84	0.64	4.64	32.54	29.20	22.65	66.62	70.16	43.95
Faxinal	42.66	28.40	-35.30	8.64	10.52	18.31	48.70	61.08	21.90
Floráí	47.31	32.14	-48.22	6.75	8.75	-1.22	45.94	59.11	-1.92
Foz do Iguaçu	8.54	5.44	-34.69	52.46	52.07	1.70	39.01	42.49	11.59
Francisco Beltrão	28.22	21.92	-7.00	22.37	21.77	16.49	49.40	56.31	36.48
Goioerê	42.36	26.72	-46.24	9.57	12.40	10.41	48.07	60.88	7.96
Guarapuava	24.85	16.54	-32.21	25.52	26.50	5.75	49.64	56.95	16.82
Ibaití	22.08	31.25	20.36	11.53	11.20	-17.45	66.39	57.55	-26.29
Irati	30.77	19.65	-28.90	19.96	20.24	12.95	49.27	60.11	35.88
Ivaiporã	40.60	25.74	-35.22	7.79	12.09	58.72	51.61	62.17	23.09
Jacarezinho	22.42	17.78	-6.89	21.61	24.81	34.76	55.96	57.41	20.42
Jaguariaíva	26.36	26.21	-10.01	34.55	27.82	-27.12	39.09	45.97	6.42
Lapa	34.92	24.83	-22.32	23.09	22.51	6.52	41.99	52.66	37.00
Londrina	5.16	2.93	-35.13	25.32	23.79	7.21	69.52	73.28	20.32
Maringá	4.27	2.08	-35.04	21.38	21.68	34.89	74.35	76.23	36.37
Palmas	21.99	19.50	-27.38	43.70	33.39	-37.43	34.31	47.11	12.46
Paranaguá	1.83	3.28	30.95	35.08	36.01	-25.13	63.09	60.71	-29.79
Paranavaí	27.53	24.41	4.59	18.74	19.61	23.44	53.74	55.99	22.90
Pato Branco	23.41	14.28	-18.48	15.06	30.85	173.77	61.54	54.87	19.14
Pitanga	44.05	31.90	-29.20	6.59	9.25	37.10	49.36	58.85	16.57
Ponta Grossa	12.89	8.63	-27.22	36.10	32.58	-1.91	51.02	58.79	25.23
Porecatú	32.29	18.09	-47.60	11.54	16.68	35.14	56.17	65.23	8.60
Prudentópolis	48.02	33.39	-34.01	10.81	11.84	3.98	41.17	54.77	26.26
Rio Negro	23.16	21.85	30.43	30.22	29.68	35.77	46.62	48.48	43.77
São Mateus do Sul	33.46	27.15	-8.23	21.23	21.18	12.85	45.31	51.67	28.98
Telêmaco Borba	37.16	31.72	-3.12	24.88	25.72	17.36	37.96	42.55	27.23
Toledo	27.91	17.72	-34.06	21.32	24.98	21.72	50.77	57.29	17.21
Umuarama	24.85	18.23	-5.53	14.80	18.61	61.87	60.35	63.16	34.76
União da Vitória	31.45	29.47	-2.63	17.79	14.58	-14.86	50.76	55.96	14.54
Wesceslau Braz	30.40	28.88	27.17	15.30	13.41	17.37	54.30	57.71	42.26

Fonte: IPEADATA, 2014.

Tabela 2– Microrregiões ordenadas por relevância do setor (agropecuária, serviços e indústria) no valor adicionado (%), 2010*.

Microrregião	Agro 2010	Microrregião	Ind 2010	Microrregião	Serv 2010
Cerro Azul	60.84	Foz do Iguaçu	52.07	Maringá	76.23
Prudentópolis	33.39	Paranaguá	36.01	Londrina	73.28
Floraí	32.14	Palmas	33.39	Curitiba	70.16
Pitanga	31.90	Ponta Grossa	32.58	Cascavel	65.65
Telêmaco Borba	31.72	Apucarana	32.51	Porecatu	65.23
Ibaiti	31.25	Pato Branco	30.85	Cornélio Procópio	63.88
União da Vitória	29.47	Cianorte	29.94	Campo Mourão	63.48
Wenceslau Braz	28.88	Rio Negro	29.68	Umuarama	63.16
Faxinal	28.40	Curitiba	29.20	Ivaiporã	62.17
Capanema	27.34	Jaguariaíva	27.82	Assaí	61.82
São Mateus do Sul	27.15	Astorga	27.33	Apucarana	61.32
Goioerê	26.72	Guarapuava	26.50	Faxinal	61.08
Jaguariaíva	26.21	Telêmaco Borba	25.72	Goioerê	60.88
Ivaiporã	25.74	Toledo	24.98	Paranaguá	60.71
Lapa	24.83	Jacarezinho	24.81	Irati	60.11
Paranavaí	24.41	Londrina	23.79	Floraí	59.11
Francisco Beltrão	21.92	Cascavel	22.60	Pitanga	58.85
Rio Negro	21.85	Lapa	22.51	Ponta Grossa	58.79
Assaí	21.55	Francisco Beltrão	21.77	Wenceslau Braz	57.71
Astorga	19.82	Maringá	21.68	Ibaiti	57.55
Irati	19.65	São Mateus do Sul	21.18	Jacarezinho	57.41
Palmas	19.50	Campo Mourão	20.44	Toledo	57.29
Cornélio Procópio	18.71	Irati	20.24	Guarapuava	56.95
Umuarama	18.23	Paranavaí	19.61	Capanema	56.63
Porecatu	18.09	Umuarama	18.61	Francisco Beltrão	56.31
Jacarezinho	17.78	Cornélio Procópio	17.41	Paranavaí	55.99
Toledo	17.72	Porecatu	16.68	União da Vitória	55.96
Guarapuava	16.54	Assaí	16.63	Pato Branco	54.87
Cianorte	16.34	Capanema	16.02	Prudentópolis	54.77
Campo Mourão	16.08	União da Vitória	14.58	Cianorte	53.72
Pato Branco	14.28	Wenceslau Braz	13.41	Astorga	52.85
Cascavel	11.75	Goioerê	12.40	Lapa	52.66
Ponta Grossa	8.63	Ivaiporã	12.09	São Mateus do Sul	51.67
Apucarana	6.17	Prudentópolis	11.84	Rio Negro	48.48
Foz do Iguaçu	5.44	Ibaiti	11.20	Palmas	47.11
Paranaguá	3.28	Faxinal	10.52	Jaguariaíva	45.97
Londrina	2.93	Pitanga	9.25	Telêmaco Borba	42.55
Maringá	2.08	Floraí	8.75	Foz do Iguaçu	42.49
Curitiba	0.64	Cerro Azul	5.23	Cerro Azul	33.93

Fonte: IPEADATA, 2014.* As Microrregiões em negrito possuem APL.

Em tese, os APLs consistem em relevante elemento para a dinâmica econômica do setor produtivo. Contudo, arranjos produtivos constituem uma importante fonte de economias externas. Trintin e Gonçalves (2010) destacam que a proximidade geográfica impulsiona o desenvolvimento de atividades subsidiárias, fomentando o fornecimento de bens e serviços, trabalhadores qualificados e demais aspectos.

Em específico, a elevada participação de Foz de Iguaçu no setor industrial é devido à geração de energia elétrica por Itaipu. Em contrapartida, a microrregião foi acompanhada da redução dos setores de serviços e agropecuária após 1970 (PAIVA, 2014).

As tabelas 3 e 4 reportam os resultados da estimativa da equação (1). Na tabela 3 foi realizado o teste para heteroscedasticidade (Breusch-Pagan) que indicou evidências desse problema, portanto, na estimativa foi considerada correção para heteroscedasticidade.

Tabela 3- Estimação da taxa de crescimento nas microrregiões paranaenses, 2003-2010

	GPIB
APL	0.124* (0.0715)
Analfabetos acima de 25 anos inicial	0.00442 (0.00817)
Lnpib per capita inicial	-0.204* (0.118)
Taxa de mortalidade infantil inicial	2.220 (5.545)
Constante	0.267 (0.334)
Observações	39
R-squared	0.293

Erro-padrão em parênteses
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados da pesquisa.

A variável APL mostrou-se positiva e significativa, indicando que microrregiões validadas com arranjo produtivo apresentaram maior crescimento econômico no período. Das variáveis de controle, apenas PIB *per capita* inicial foi significativo, contudo, negativo. Tal resultado coaduna com a teoria de convergência de renda, visto que evidencia o seu efeito entre as microrregiões paranaenses. Resultado semelhante é apontado por Harfuch e Santos Filho (2008) para microrregiões paranaenses no período de 1970-2002 e por Dias e Porsse (2013) para os municípios do Paraná no período de 2000-2010.

A tabela 4 considera a taxa de crescimento dos setores da agropecuária, indústria e serviços. As duas primeiras estimativas também incluem correção para heteroscedasticidade, após teste de Breush-Pagan. A terceira estimativa não indicou problema de heteroscedasticidade.

Tabela 4: Estimação da taxa de crescimento por setor nas microrregiões do Paraná, 2003-2010

	GPIB Agropecuária	GPIB Indústria	GPIB Serviços
APL	0.166 (0.133)	0.201* (0.116)	0.128** (0.0483)
Analfabetos acima de 25 anos inicial	0.00788 (0.0143)	0.00783 (0.00697)	-0.00927* (0.00517)
LnpiB per capita inicial	-0.0600 (0.240)	-0.327** (0.160)	-0.346*** (0.0935)
Taxa de mortalidade infantil inicial	19.60** (9.587)	-4.916 (12.85)	-1.999 (4.940)
Constante	-0.596 (0.633)	0.695 (0.502)	0.985*** (0.262)
Observações	39	39	39
R-squared	0.195	0.168	0.432

Erro-padrão em parênteses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados da pesquisa.

A existência de Arranjo Produtivo Local não se mostrou variável significativa para o setor agropecuário. Tal resultado é evidenciado também na

análise gráfica precedente. Para o setor industrial, APL foi positivo e significativo, apresentando ainda, o maior coeficiente. APL também indicou impacto positivo no crescimento no setor de serviços. No mais, para o setor de serviços o percentual de analfabetos indicou ser negativamente relacionado com o crescimento do setor, resultado esperado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática de arranjos produtivos locais tem grande destaque dentro da perspectiva de desenvolvimento regional, se constituindo na última década como o principal instrumento de política econômica implementado tanto pelo governo federal (em especial o MDIC) quanto por governos estaduais. Nesse âmbito, as aglomerações também são relevantes para a dinâmica produtiva local e, portanto, devem contribuir para o seu desempenho econômico. Contudo, existe grande dificuldade em avaliar se os APLs possuem papel importante na determinação do crescimento da região, não raro se encontrando opiniões contraditórias acerca do tema.

Ao analisar as microrregiões paranaenses, tendo como base estudo prévio que validou os APLs do estado do Paraná, os resultados deste estudo apontam que as microrregiões caracterizadas por APLs validados apresentaram maior crescimento econômico no período de 2003 a 2010. Além disso, identificou-se a influência (menos intensa, mas estatisticamente significativa) do capital humano (maior capital humano significou maior crescimento nas microrregiões) para o setor de serviços, como determinante do crescimento da renda *per capita*. Um terceiro achado nessa análise foi a confirmação da tendência a convergência de renda, dado que as microrregiões com menor renda inicial tenderam a crescer mais rapidamente nos anos subsequentes. Por fim, destaca-se também a drástica redução de recursos prevista nos Planos Plurianuais do Governo do Estado para apoio aos APLs (comparando-se o PPA 2008-2011 e o PPA 2012-2015), bem como o nível extremamente baixo de execução orçamentária neste último período.

Ao se efetuar a análise econométrica considerando cada setor da economia (agropecuária, indústria e serviços), as estimativas também mostram o

impacto positivo do APL no crescimento no setor de serviços e, principalmente, no setor industrial.

Outra conclusão importante é que as microrregiões que abrigam APLs apresentam pouca relevância na atividade agropecuária e intensa participação dos setores industrial e, em especial, de serviços na geração de valor adicionado.

Por fim, a localização dos os arranjos produtivos locais nas microrregiões mais dinâmicas sugere que, com todas as fragilidades no estabelecimento de uma rede de políticas de apoio aos APLs no Paraná, o desenvolvimento local ainda pode ser um alvo factível para as políticas industriais no estado. Ganha, portanto, relevância a articulação de políticas públicas de apoio e fortalecimento desses arranjos como instrumento indutor do crescimento, bem como a importância de que o Governo do Estado reformule a atual política industrial especificamente direcionada para APLs, de forma a estimulá-los como vetor do desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS

CASSIOLATO, José E.; LASTRES, Helena M. M.; SZAPIRO, Marina. Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e Proposições de Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico. In: **Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.

CASSIOLATO, José E.; SZAPIRO, Marina. Arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais no Brasil. In: **Notas técnicas da fase II do Projeto** “Proposição de políticas para a promoção de sistemas produtivos e inovativos locais de micro, pequenas e médias empresas brasileiras”. Rio de Janeiro: UFRJ: RedeSist, 2002.

CAVALCANTE, Luiz R. M. Teixeira. Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização. **Revista brasileira de estudos regionais e urbanos**, v. 2, n. 1, 2009.

COSTA, Eduardo J. M. **Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional**. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2010.

DALLA VECCHIA, Raquel V. R. Arranjos produtivos locais como estratégia de desenvolvimento regional e local. **Capital Científico**, v. 4, n. 1, p. 31-50. Guarapuava, 2010.

DIAS, Flávio T.; PORSSSE, Alexandre A. Convergência de Renda nos Municípios Paranaenses no período 2000-2010: uma abordagem de econometria espacial. In: **Anais... XVI Encontro de Economia da Região Sul - ANPEC SUL**. Curitiba: ANPEC, 2013

HARFUCH, Leila; SANTOS FILHO, Jonas I. Convergência do PIB per capita das Microrregiões Paranaenses entre 1970-2002. **A Economia em Revista**, v. 16, n. 2, p. 5-16, jul. 2008.

HIRSCHMAN, Albert. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University, 1958.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Identificação, caracterização, construção de tipologia e apoio na formulação de políticas para os arranjos produtivos locais (APLS) do Estado do Paraná**: diretrizes para políticas de apoio aos arranjos produtivos locais. Curitiba: IparDES, 2006.

_____. **Arranjos produtivos locais e o novo padrão de especialização regional da indústria paranaense na década de 90**. Curitiba: IparDES, 2003.

LASTRES, Helena Maria M. et al. Políticas para arranjos produtivos locais no Brasil. **Política de gestão pública integrada**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MARINI, Marcos J.; SILVA, Christian L. Desenvolvimento Regional e Arranjos Produtivos Locais: uma abordagem sob a ótica interdisciplinar. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 8, n. 2, p. 107-129, maio-ago. 2012.

MARINI, Marcos J.; SILVA, Christian L.; NASCIMENTO, Décio E. Políticas públicas e arranjos produtivos locais: uma análise baseada na participação das esferas públicas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 12, n. 1, p. 311-330, jan.-abr. 2016.

MYTELKA, Lynn; FARINELLI, Fulvia. Local Clusters, Innovation Systems, and Sustained Competitiveness. In: **Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.

NAKABASHI, Luciano; FELIPE, Evânio. Capital Humano nos Municípios Paranaenses. **Análise Econômica**, Porto Alegre, a. 25, n.47, p. 7-22, 2007.

OECD. **Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches**. Paris: OECD, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/69nEcG>>. Acesso em: 12 de nov. 2017.

PAIVA, C.A. **Plano de desenvolvimento econômico de Foz do Iguaçu**. Foz do Iguaçu: Prefeitura Municipal, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/mnz8RD>> Acesso em: 26 de out. 2017.

PARANÁ. **Plano Plurianual 2008-2011**. Anexo II: Programas e Ações. Curitiba: Governo do Estado, 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/f5zHJL>>. Acesso em: 21/12/2017.

PARANÁ. **Plano Plurianual 2012-2015**. Anexo II: Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Curitiba: Governo do Estado, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/mVdymu>>. Acesso em: 21 de dez. 2017.

PARANÁ. **Acompanhamento do Plano Plurianual 2012 a 2015**. Exercício 2015. Curitiba: Governo do Estado, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/8PsKtu>>. Acesso em: 21 de dez. 2017.

SANTOS, Samuel C. Desenvolvimento regional e arranjos produtivos: velocidade de circulação do capital, polissemia discursiva e outros aspectos do desenvolvimento local. **Anais...** Encontros Nacionais da ANPUR, v. 15, 2013.

SCATOLIN, Fábio D. et al. Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Estado do Paraná. In: CAMPOS, Renato R. et al (org.). **Políticas Estaduais para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2010.

SCATOLIN, Fábio D. (coord.). **Os Arranjos Produtivos Locais no Paraná: Mapeamento, Metodologia de Identificação e Critérios de Seleção para Políticas de Apoio**. Relatório de Pesquisa. Projeto: Análise do Mapeamento e das Políticas para APLs no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

SUZIGAN, Wilson et al. Clusters ou sistemas locais de produção: mapeamento, tipologia e sugestões de políticas. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 4, p. 543-562, 2004.

_____. **Identificação, mapeamento e caracterização estrutural de arranjos produtivos locais no Brasil**. Brasília: Ipea, Diset, 2006.

TRINTIN, Jaime G.; GONÇALVEZ, L.A. Arranjo produtivo local: importância das ações institucionais e políticas públicas voltado ao setor de confecção de Maringá. **A Economia em Revista**, v.18, n.1, jun. 2010.

Capítulo 2

GEOGRAFIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: AVALIAÇÃO DE INDICADORES SOCIAIS EM MUNICÍPIOS PERIFÉRICOS

Fábio Rodrigues da Costa

INTRODUÇÃO

O intuito principal do presente capítulo é avaliar as transformações ocorridas nos indicadores sociais, no período entre os censos demográficos de 1991 até 2010, nos municípios de Altamira do Paraná, Corumbataí do Sul, Luiziana, Mamborê e Moreira Sales (situados na Mesorregião Centro Ocidental Paranaense). Tais municípios foram classificados como periféricos no estudo elaborado por Costa (2013). A justificativa para a realização da pesquisa se encontra no baixo desenvolvimento socioeconômico dos municípios citados, o que requer ampla discussão e contínuo debate.

A metodologia utilizada constou, em um primeiro momento, na leitura de referências sobre políticas públicas, indicadores sociais, desenvolvimento geográfico desigual, produção do espaço e municípios periféricos. Na sequência foram obtidos dados indiretos, com a finalidade de elaboração das tabelas, junto ao Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES, Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil – Atlas Brasil e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. A terceira etapa constou na avaliação e análise dos resultados obtidos e a comparação com o município de Campo Mourão (cidade polo da Mesorregião Centro Ocidental Paranaense) e com Curitiba, que possui o melhor desenvolvimento humano no Estado do Paraná.

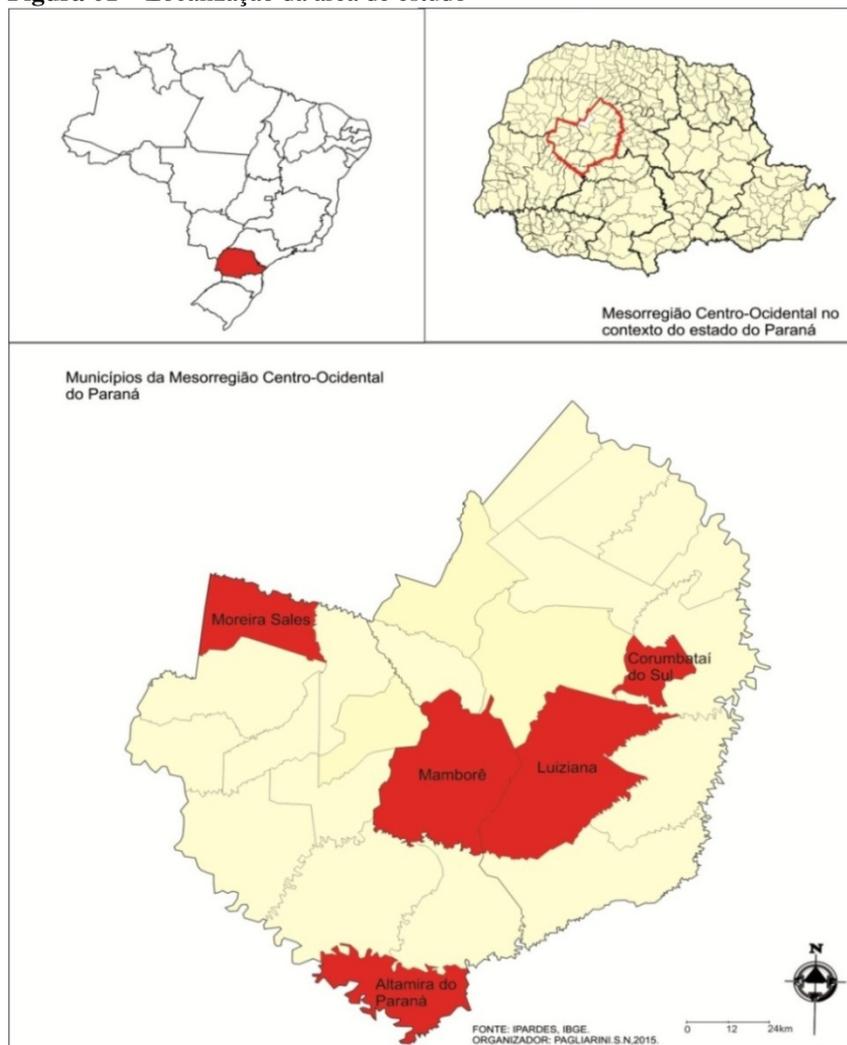
Apesar das possíveis limitações que dificultam a mensuração dos aspectos que definem o desenvolvimento, entendemos que o estudo de uma série histórica de indicadores sociais permite verificar as principais modificações ocorridas, bem como oferecer subsídios para a elaboração de políticas públicas que tratem das problemáticas identificadas. As políticas públicas são ainda mais importantes nas áreas de menor desenvolvimento, como os municípios periféricos que estamos estudando, visto que as contradições ligadas à concentração de renda, ao desemprego e a pobreza se manifestam com maior intensidade e magnitude.

A pesquisa está dividida em quatro partes. Na primeira apresentamos a localização e a caracterização da área de estudo. Na segunda discutimos a importância dos indicadores sociais para fomentar o planejamento e a necessidade das políticas públicas para melhorar a qualidade de vida da população. Na terceira tratamos do conceito de desenvolvimento geográfico desigual e da noção de municípios periféricos. Na quarta parte debatemos os resultados obtidos.

LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

A Mesorregião Centro Ocidental Paranaense é considerada, de acordo com dados obtidos no IPARDES (2017), a segunda mesorregião geográfica mais pobre do estado do Paraná, fato que motivou a realização da pesquisa. É composta por 25 municípios, possui área territorial de 11.937 km², população total estimada em 339.264 habitantes e grau de urbanização de 80,26% (IPARDES, 2017). Está subdividida em duas microrregiões: Campo Mourão e Goioerê. As cidades de Campo Mourão e Goioerê se destacam na arquitetura da rede urbana da mesorregião com significativa influência no setor de comércio e serviços especializados. A localização dos municípios periféricos selecionados para a avaliação de indicadores sociais está disponível na Figura 01.

Figura 01 – Localização da área de estudo



Fonte: IPARDES, IBGE, 2010

O município de Altamira do Paraná possui área territorial de 387 km², população estimada em 2017 de 2.948 habitantes e grau de urbanização de 49%. Corumbataí do Sul apresenta área territorial de 169 km², população estimada em 3.617 habitantes e grau de urbanização de 53%. O município de Luiziana possui área territorial de 908 km², população estimada em 7.455 habitantes e grau de urbanização de 65%. Mamborê tem uma área territorial de 782 km², população estimada em 13.798 habitantes e grau de urbanização

de 64%. Moreira Sales tem uma área territorial de 357 km², população estimada em 12.621 habitantes e grau de urbanização de 78% (IPARDES, 2017).

POLÍTICAS PÚBLICAS E INDICADORES SOCIAIS

As políticas públicas constituem um conjunto de programas e ações promovidas pelo Estado com o intuito de atender as necessidades da população nas mais diversas áreas, tais como: infraestrutura, meios de transporte, educação, saúde, renda, habitação, saneamento, meio ambiente, lazer etc. Conforme argumentação elaborada por Souza (2006):

[...] a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos [...]. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos. (SOUZA, 2006, p. 25).

Para Souza (2006, p. 29), as políticas públicas são o estágio no qual os governos democráticos colocam em prática suas plataformas eleitorais via programas e ações que transformarão o mundo real. O ciclo da política pública “é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”.

Com relação à existência da política social, ela representa a própria natureza contraditória do modo de produção capitalista. Visto que se trata de uma tentativa, por parte do Estado, de responder as práticas devastadoras promovidas pela ação desmedida do capital.

[...] a crescente intervenção estatal por meio de políticas sociais é em si mesma a manifestação da natureza contraditória do capitalismo, que tem origem na necessidade do Estado de atuar como forma de atenuação dos efeitos mais destrutivos da ordem capitalista sobre os fatores de produção, mas cuja intervenção torna-se, por sua vez, elemento de potencialização e agudização da contradição básica deste modo de produção entre a socialização das forças produtivas e a apropriação privada da riqueza social. (FLEURY, 1994, p. 11).

Dentro do exposto, Fleury (1994) chamou a atenção para o fato de que as políticas sociais estão inseridas como possibilidades e como necessidades no âmbito dos Estados capitalistas, e que o surgimento de uma política social é o resultado da contradição entre o capital e o trabalho.

[...] a política social seria a resultante possível e necessária das relações que historicamente se estabelecem no desenvolvimento das contradições entre capital e trabalho, mediadas pela intervenção do Estado, e envolvendo pelo menos três atores principais: a burocracia estatal, a burguesia industrial e os trabalhadores urbanos. (FLEURY, 1994, p. 43).

A ação mediadora do Estado por meio da elaboração de política social, com toda contradição e antagonismo existentes, reflete a impossibilidade – no interior do modo de produção capitalista – de solucionar a problemática da elevada concentração de renda, da exploração da força de trabalho, das desigualdades socioeconômicas, da propriedade privada e da criação de riqueza e de pobreza, na qual a riqueza se nutre da pobreza.

Desta forma, na tentativa de minimizar algumas contradições, de atender as pressões exercidas por distintas classes sociais e de manter as condições apropriadas para a reprodução da força de trabalho, o Estado estabelece – ora com maior intensidade, ora com menor interesse dependendo da orientação política – um conjunto de políticas sociais destinadas para “melhorar” as condições de vida de determinados grupos de população, especialmente os pertencentes à classe social dos trabalhadores.

Nesse aspecto, para verificar as condições de vida da população, propor ações com o intuito de modificar a realidade e avaliar os resultados das políticas sociais postas em ação são utilizados um conjunto de indicadores sociais. A análise de indicadores sociais, ainda que insuficiente e limita-

da, é válida para a elaboração de um diagnóstico das condições de vida da população de um país, estado, município ou bairro, e oferece informações para a formulação, planejamento e avaliação das políticas sociais.

A criação dos indicadores sociais e o seu uso atrelado ao planejamento de políticas públicas não é tão recente como se faz crer. Segundo argumentação elaborada por Santagada (2007) foi na década de 1960, nos Estados Unidos da América, em um contexto histórico marcado por profundas transformações que surgiram os primeiros indicadores sociais. Na década de 1970, organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas – ONU estabeleceram esforços para estudar os indicadores sociais em diferentes regiões do mundo. O interesse seria o resultado de uma maior preocupação com a “qualidade de vida” e com o “bem-estar”. (SANTAGADA, 2007).

No Brasil as preocupações em relacionar o uso dos indicadores sociais com as políticas de planejamento ocorreram a partir da década de 1970. Conforme Santagada (2007) são exemplos de políticas públicas o II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND e a formação, em 1974, do Conselho de Desenvolvimento Social – CDS, ficando o IBGE como encarregado do Sistema de Indicadores Sociais. Jannuzzi (2001) também destacou o papel desempenhado pelo IBGE na produção e disseminação de estatística pública no país. Os censos demográficos realizados a cada 10 anos e os realizados nos períodos intermediários são uma grande fonte de informações disponibilizadas para pesquisas e para o planejamento. Jannuzzi (2001) define que um indicador social é:

[...] uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão ocorrendo na mesma. **Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo**, possibilitam o monitoramento, por parte do poder público e da sociedade civil, das condições de vida e bem-estar da população [...]. (JANNUZZI, 2001, p. 55, grifo nosso).

Os indicadores sociais podem ser utilizados para subsidiarem a construção de planos diretores, avaliar os impactos ambientais, verificar as condições de vida da população e justificar o repasse de verbas federais direcionadas para o estabelecimento de programas sociais específicos. Se utilizados adequadamente enriquecem a análise da realidade socioespacial e podem orientar a implementação de políticas sociais gerais ou específicas para cada lugar, minimizando os problemas vivenciados por uma parcela da população.

Mesmo ciente do interessante papel desempenhado pelos indicadores sociais, Jannuzzi (2001, p. 70), não deixou de questionar as suas limitações: “[...] os diagnósticos, por mais abrangentes que sejam, são retratos parciais e enviesados da realidade, espelham aquilo que a visão de mundo e a formação teórica dos técnicos de planejamento permitem ver ou priorizam enxergar.” Com base no exposto, para Santagada (2007):

Os indicadores sociais devem responder às preocupações quanto à dinâmica social, ou seja, as mudanças significativas que estão em curso na sociedade capitalista atravessada pelo conflito de classes; elucidar as questões que não se atenham somente ao que pode ser mensurado, mas ir além da informação quantitativa e desta forma aproximar-se, dos conflitos de interesse que são o motor do processo social. (SANTAGADA, 2007, p. 135).

Assim, é válido reforçar a necessidade da ampliação dos canais de discussões, sobre as práticas democráticas, na tomada de decisão das ações que vão se materializar por meio de políticas sociais. As prioridades e o direcionamento dos investimentos devem ser amplamente debatidos pela sociedade com a participação de diferentes grupos e classes, e não devem estar concentrados, exclusivamente, nas mãos dos gestores políticos ou sob o controle do capital.

No contexto de uma sociedade democrática o processo de planejamento não pode ser conduzido de forma tecnocrática, como se as pressões políticas não fossem legítimas ou como se os interesses divergentes não devessem ser explicitados. O planejamento público é um jogo político legítimo, no qual participam e devem participar técnicos de planejamento e vários outros *stakeholders*, isto é, outros grupos de pressão interessados na definição das políticas, no governo, na sociedade civil, nas diferentes instâncias da burocracia pública (federal, estadual e municipal). Não é um processo linear, mas permeado de vicissitudes

e sujeito a diversas condicionantes político-institucionais. (JANNUZZI, 2001, p. 70).

Não basta apenas falar em democracia, como ocorre cotidianamente, é preciso efetivar a participação da população na tomada das decisões. Sem a participação de um grande número de pessoas nas discussões e debates que orientam as decisões é difícil acreditar no resultado adequado das políticas sociais.

Estamos cientes das limitações dos indicadores sociais e das políticas sociais, visto que não oferecem mecanismos e orientações para radicalizar, ou seja, transformar efetivamente a realidade. Mesmo assim, entendemos que as políticas sociais quando bem orientadas permitem melhorias na vida da classe trabalhadora, o que pode contribuir para a tomada de consciência e a mudança.

A NOÇÃO DE MUNICÍPIOS PERIFÉRICOS

Costa (2013), estudando as contradições existentes no espaço geográfico paranaense e considerando o conceito de produção do espaço, bem como a teoria do desenvolvimento geográfico desigual, desenvolveu a noção de municípios periféricos. Para o autor os municípios periféricos:

[...] atuam como centros locais cuja influência não extrapola seus limites territoriais ou como centros de zona com pequena influência. Possuem dificuldades para atender as necessidades básicas da população (saúde, educação, emprego, renda, moradia, consumo, serviços e lazer). Existe evasão da população, elevada taxa de pobreza e são considerados sem relevância ou com baixa relevância para a composição do PIB estadual. Nos últimos anos vem ocorrendo perda de centralidade e de funções urbanas em razão do esvaziamento populacional e da nova dinâmica capitalista que modernizou a agricultura e alterou a rede urbana. (COSTA, 2013, p. 120).

Para ser considerado periférico o município deve enquadrar-se nos seguintes critérios: esvaziamento populacional, subordinação territorial, dependência econômica e indicadores sociais críticos (COSTA, 2013).

O esvaziamento populacional nos municípios periféricos é oriundo da orientação econômica e política proposta pelo Estado, influenciado pelo capital, que promoveu a modernização da agricultura a partir da década de 1970 e incentivou a industrialização em restritas cidades. Os trabalhadores rurais migraram para as cidades mais dinâmicas em busca de emprego, visto que foram substituídos por máquinas no campo. Sem condições de atender as demandas da população, especialmente no que diz respeito ao emprego, muitos municípios do interior do Paraná começaram a perder continuamente população. Entre as décadas de 1980, 1990, 2000 e 2010 a mobilidade da população foi significativa. Os dados do IBGE (2011) mostraram que 46% dos municípios paranaenses perderam população entre 2000 e 2010.

A subordinação territorial ocorre em virtude dos municípios periféricos apresentarem pouca autonomia para a tomada de decisão política e econômica. O destino dos investimentos privados, bem como dos investimentos públicos, são definidos em outros pontos do território. São os bancos, as grandes empresas e o governo federal e estadual que tem maior poder para definir o caminho dos investimentos. Desta maneira, uma parcela pequena dos recursos financeiros é destinada aos municípios periféricos para o estabelecimento de políticas públicas, o que acaba intensificando a estagnação, ou até mesmo estabelecendo a decadência.

A dependência econômica também está ligada a relação de subordinação (COSTA, 2013). No caso dos municípios periféricos é mais evidente quando observamos as transferências realizadas por fundos de participação. Assim, muitos municípios com pequena arrecadação de tributos se tornam dependentes dos repasses estabelecidos pelo governo federal e estadual. O principal recurso de transferência é o Fundo de Participação Municipal – FPM, que pode chegar a mais de 80% das receitas líquidas nos municípios periféricos.

Os indicadores sociais críticos se referem aos baixos valores obtidos nos indicadores sociais, especialmente nos ligados ao desenvolvimento humano. Tal fato evidencia as dificuldades e os problemas existentes nos municípios periféricos quando comparados com os municípios dinâmicos.

Com base nas informações apresentadas avaliamos um conjunto de indicadores sociais em cinco municípios periféricos selecionados para a

análise. O objetivo principal foi verificar as transformações ocorridas entre os censos demográficos realizados entre 1991 e 2010.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

No Estado do Paraná as contradições sociais, econômicas e políticas existentes no espaço geográfico se tornam mais evidentes quanto avaliamos as discrepâncias existentes entre as mesorregiões geográficas. Conforme constatou o estudo realizado por Borges (2015), as mesorregiões geográficas paranaenses apresentam características heterogêneas em relação aos aspectos econômicos, níveis de emprego, IDH e distribuição espacial da população.

Na produção do espaço paranaense, especialmente a partir da década de 1970, com a reestruturação produtiva estabelecida pela ação do capital e do Estado, os maiores investimentos foram destinados para as áreas dinâmicas. A Mesorregião Metropolitana de Curitiba, por apresentar as condições mais adequadas, cresceu significativamente. A Mesorregião Norte Central, onde estão situadas as cidades dinâmicas de Londrina e Maringá, e a Mesorregião Oeste, com destaque para Cascavel, Toledo e Foz do Iguaçu, também receberam investimentos importantes.

A Mesorregião Centro Ocidental Paranaense, contraditoriamente, foi precariamente inserida no fluxo de desenvolvimento paranaense observado nas últimas décadas. O resultado foi revelado por meio dos sérios problemas econômicos e sociais existentes. Tal fato foi o resultado do processo de desenvolvimento geográfico desigual entre as regiões.

De acordo com o estudo intitulado Diagnostico da Região da COMCAM (2012), os principais problemas encontrados na mesorregião são: diminuição da população total, migração de população jovem, predomínio do trabalho informal, criação de empregos concentrada em poucos municípios, baixos salários e despreparo da população para o enfrentamento das novas demandas por trabalho.

Na citada mesorregião apenas o município de Campo Mourão foi capaz de estabelecer articulações dinâmicas mais complexas e duradouras. No estudo do IPARDES (2006), Campo Mourão foi caracterizado com um ponto relevante economicamente em uma região que não apresenta condi-

ções similares. Os dados evidenciam que o dinamismo de Campo Mourão foi estimulado pelo agronegócio e pela prestação de serviços, porém, não se estendeu para os demais municípios. Assim, no interior da mesorregião também ficou nítido o desenvolvimento geográfico desigual. Borges (2015) considerou que os municípios destaques na mesorregião são: Campo Mourão, Goioerê e Ubitatã.

O IDHM de Campo Mourão é o maior na mesorregião com valor de 0,757. O crescimento da agricultura, da indústria de transformação e do setor de comércio e serviços possibilitou dinamismo econômico e avanço nos indicadores sociais. Porém, quando ampliamos o foco de análise para a região percebemos que existem municípios que foram classificados com valores de IDHM entre os mais baixos do Paraná.

O estudo realizado por Costa (2016) indicou que dos 25 municípios que compõem a Mesorregião Centro Ocidental, 21 são considerados como periféricos, 4 como intermediários e apenas Campo Mourão foi classificado como dinâmico. Os municípios periféricos apresentam um contínuo processo de redução de população nas últimas décadas, subordinação territorial e dependência econômica em relação às cidades dinâmicas e indicadores sociais críticos, visto que estão abaixo da média paranaense.

Para estudar as transformações ocorridas entre os censos demográficos de 1991 e 2010, nos municípios periféricos de Altamira do Paraná, Corumbataí do Sul, Luiziana, Mamborê e Moreira Sales foram selecionados os seguintes indicadores: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM, mortalidade infantil, esperança de vida ao nascer, porcentagem de pobres, renda per capita e os valores de população total. Para auxiliar na interpretação dos dados e atuar como base de comparação foram inseridos os municípios de Campo Mourão, cidade polo da mesorregião, e Curitiba, capital do Estado, que possui os melhores valores de desenvolvimento no Paraná e foi classificado como fortemente dinâmico no estudo elaborado por Costa (2016).

A tabela 01 apresenta os dados sobre o IDHM. Os resultados revelaram significativo avanço em todos os municípios ao longo do período estudado. Foram classificados, considerando-se o ano de 2010, na faixa de médio desenvolvimento humano (0,600 até 0,699): Altamira do Paraná, Co-

rumbataí do Sul, Luiziana e Moreira Sales. Na faixa de alto desenvolvimento humano (0,700 até 0,799): Mamborê e Campo Mourão. Na faixa de muito alto desenvolvimento humano (0,800 até 1,000): Curitiba.

Tabela 01 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM

Município	1991	2000	2010
Altamira do Paraná	0,333	0,496	0,667
Corumbataí do Sul	0,304	0,507	0,638
Luiziana	0,346	0,530	0,668
Mamborê	0,435	0,604	0,719
Moreira Sales	0,412	0,567	0,675
Campo Mourão	0,524	0,675	0,757
Curitiba	0,640	0,750	0,823

Fonte: Atlas Brasil (2013)

Ao observarmos o conjunto dos dados do IDHM, os valores indicam crescimento contínuo e melhorias significativas. Corumbataí do Sul, por exemplo, saiu de uma situação de IDHM no valor de 0,304 em 1991, para 0,638 em 2010. No entanto, quando avaliamos separadamente os componentes (educação, renda e saúde), os resultados indicam problemas que ainda não foram superados. O IDHM educação, por exemplo, em 2010 foi um componente que obteve valores abaixo do esperado nos municípios de: Altamira do Paraná (0,571), Corumbataí do Sul (0,520), Luiziana (0,580) e Moreira Sales (0,570), que foram classificados na faixa de baixo desenvolvimento. Os municípios de Mamborê (0,649) e Campo Mourão (0,689) foram classificados na faixa de médio desenvolvimento e apenas Curitiba (0,768) como alto desenvolvimento.

Os dados confirmam a desigualdade no nível de desenvolvimento entre os municípios e entre as regiões. Um dos caminhos para reverter o quadro crítico historicamente estabelecido é melhorar a qualidade da educação. Para isso ocorrer é necessário continuar investindo na formação inicial e na qualificação dos professores, na formação continuada, contar com a participação da família na escola, ampliar a infraestrutura e rever as propostas

curriculares. Sem avanços substanciais na educação é impossível viabilizar empregos qualificados, despertar a consciência crítica e reduzir a desigualdade local e regional.

Na tabela 02 estão disponíveis os dados sobre mortalidade infantil. Os avanços são expressivos em todos os municípios estudados. Corumbataí do Sul, por exemplo, reduziu a mortalidade de 53,6‰ no ano de 1991, para 16,5‰ em 2010, e Altamira do Paraná reduziu de 48,6‰ no ano de 1991, para 18,6‰ em 2010.

Tabela 02 – Mortalidade infantil até 1 ano por grupo de mil hab.

Município	1991	2000	2010
Altamira do Paraná	48,6	32,8	18,6
Corumbataí do Sul	53,6	35,6	16,5
Luiziana	40,2	35,4	18,4
Mamborê	43,0	30,6	13,7
Moreira Sales	43,3	33,4	16,4
Campo Mourão	31,9	23,6	12,1
Curitiba	30,2	21,2	11,9

Fonte: Atlas Brasil (2013)

A redução da mortalidade infantil está inserida no contexto de intensificação das políticas públicas para a saúde da população. O estudo elaborado por Greyce Costa (2014), em Luiziana verificou as seguintes ações estabelecidas para a redução da mortalidade infantil:

[...] a redução da mortalidade infantil está vinculada aos programas governamentais que fizeram com que houvesse avanços na qualidade dos atendimentos aos recém-nascidos e para as mães no período de gestação como a **rede mãe paranaense** que propõe a organização da atenção materno-infantil nas ações do pré-natal e puerpério e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento das crianças, em especial no seu primeiro ano de vida. (G. COSTA, 2014, p. 21).

Conforme a Secretaria da Saúde - Paraná (2015), o público alvo da Rede mãe paranaense são mulheres em idade fértil e crianças menores de 1

ano de idade. Propõe o mínimo de 7 consultas no pré-natal e a realização de 17 exames. Atende a todos os 399 municípios do Paraná. As campanhas de vacinação também são fundamentais para a redução da mortalidade infantil, visto que previnem a ocorrência de doenças que podem conduzir ao óbito.

Outra política pública interessante desencadeada no Paraná é o Programa Leite das Crianças, que tem como objetivo auxiliar o combate à desnutrição infantil. O programa distribui, diariamente, um litro de leite destinado para crianças de 06 a 36 meses e atende a todos os municípios. (PARANÁ, 2015).

A redução da mortalidade infantil colaborou para que a esperança de vida ao nascer, conforme os dados inseridos na tabela 03, aumenta-se nos municípios estudados. Em Altamira do Paraná passou de 62,8 anos em 1991, para 71,8 anos em 2010, uma diferença de nove anos. Em Mamborê saltou de 64,3 anos em 1991, para 74,2 anos em 2010. A elevação da expectativa de vida está relacionada às políticas públicas direcionadas para a saúde. No contexto da saúde, a disponibilidade de atendimento médico, de exames, as campanhas de prevenção (pressão alta, diabetes, colesterol, entre outros), o aumento no número de postos de saúde, o incentivo para a prática de atividade física e a aposentadoria rural e urbana também são elementos importantes para melhorar as condições de vida da população.

Tabela 03 – Esperança de Vida ao nascer em anos

Município	1991	2000	2010
Altamira do Paraná	62,8	67,5	71,8
Corumbataí do Sul	61,6	66,6	72,4
Luiziana	65,0	66,6	71,9
Mamborê	64,3	68,5	74,2
Moreira Sales	64,2	67,4	73,1
Campo Mourão	67,5	71,6	75,4
Curitiba	68,7	72,8	76,3

Fonte: Atlas Brasil (2013)

A pobreza assolava os municípios estudados em 1991, com valores muito elevados para Corumbataí do Sul, Luiziana e Altamira do Paraná, ultrapassando 50% da população de acordo com os dados disponíveis na tabela 04. Comparando os dados com Curitiba ficam evidentes as grandes assimetrias socioeconômicas em virtude do desenvolvimento geográfico desigual. Nas décadas seguintes ocorreram avanços importantes em todos os municípios. No entanto, Altamira do Paraná ainda possuía um quarto da população vivendo na pobreza e Moreira Sales 10%, enquanto que Curitiba apresentava apenas 1,7% da população. Os dados confirmam o desenvolvimento geográfico desigual entre os municípios que compõem o Paraná.

Tabela 04 – Porcentagem de pobres (%)

Município	1991	2000	2010
Altamira do Paraná	58,6%	53,8%	25,0%
Corumbataí do Sul	81,7%	51,9%	16,8%
Luiziana	66,7%	37,5%	11,4%
Mamborê	49,5%	33,6%	12,6%
Moreira Sales	48,3%	30,4%	10,1%
Campo Mourão	25,2%	18,1%	4,5%
Curitiba	7,9%	6,2%	1,7%

Fonte: Atlas Brasil (2013)

A renda baixa foi um dos principais problemas detectados nos municípios periféricos. Utilizando como referência o salário mínimo nacional em 2010, no valor de R\$ 510,00 (BRASIL, 2015), somente Moreira Sales e Mamborê apresentavam valores superiores. No entanto, quando comparamos com os dados de Curitiba (tabela 05), a renda per capita nos municípios estudados foi de aproximadamente um terço da renda per capita da capital paranaense. A renda baixa continua estimulando a mobilidade forçada do trabalho, visto que uma parte da população sai dos municípios periféricos e se desloca para os municípios fortemente dinâmicos em busca de uma renda

melhor, de condições de vida melhores, como alertou o estudo de Costa e Rocha (2014).

A renda baixa beneficia uma parcela da elite local que contrata a mão de obra da população trabalhadora a baixos valores e com isso amplia o seu capital. Os baixos salários contribuem para a concentração de renda nas mãos das elites dominantes e, por outro lado, impõem severas restrições para a população trabalhadora. Tal contradição é um dos maiores obstáculos para o desenvolvimento local e regional.

Tabela 05 – Renda per capita (R\$)

Município	1991	2000	2010
Altamira do Paraná	164,03	257,35	506,31
Corumbataí do Sul	121,25	193,47	409,02
Luiziana	222,08	297,72	482,03
Mamborê	336,54	351,55	619,46
Moreira Sales	230,34	348,01	528,33
Campo Mourão	421,49	559,12	843,42
Curitiba	878,39	1.225,28	1.581,04

Fonte: Atlas Brasil (2013)

Nos municípios periféricos estudados a renda baixa, somada com uma educação pública de baixa qualidade resultou em condições de vida abaixo da esperada pela população. Tal fato estabeleceu um fluxo contínuo de mobilidade da população, especialmente jovens entre 18 e 29 anos, promovendo a redução no número total de habitantes. Os dados contidos na tabela 06 mostram que a redução da população foi contínua em Altamira do Paraná, Corumbataí do Sul e Mamborê. Os municípios de Luiziana e Moreira Sales também apresentavam esvaziamento, porém, tem previsão de pequeno crescimento na estimativa para 2017. Enquanto isso, a capital Curitiba apresentou crescimento de 593.324 habitantes no período entre 1991 e a previsão para 2017.

A reversão do atual quadro de relativa precariedade instalada nos municípios periféricos avaliados, especialmente em relação à baixa renda e escolaridade, requer melhoria na qualidade da educação, continuação e ampliação das políticas de saúde pública, geração de empregos, aumento na renda e participação democrática da população nas decisões políticas. Esses são alguns dos desafios para romper com o *status quo* e melhorar as condições de vida tanto na área urbana como na área rural.

Tabela 06 – População Total

Município	1991	2000	2010	2017*
Altamira do Paraná	7.437	6.999	4.306	2.948
Corumbataí do Sul	6.642	4.946	4.002	3.617
Luiziana	9.228	7.540	7.315	7.455
Mamborê	16.317	15.156	13.961	13.798
Moreira Sales	17.004	13.395	12.606	12.621
Campo Mourão	77.930	80.476	87.194	94.153
Curitiba	1.315.035	1.587.315	1.751.907	1.908.359

Fonte: IBGE (censo 1991, 2000, 2010, 2017* estimativa).

As contradições existentes têm limitado as ações direcionadas para o desenvolvimento territorial local e regional. O governo estadual pouco tem feito para reverter o quadro instalado, ainda que na área da saúde os avanços verificados foram significativos. As elites locais se beneficiam da concentração de terra e dos baixos salários pagos aos trabalhadores. A população trabalhadora possui poucos anos de estudo ou qualificação insuficiente e tem dificuldade de estabelecer mecanismos de participação democrática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados apresentados indicam que os avanços ocorridos nos municípios periféricos nas últimas décadas, especialmente nas áreas de educação, saúde e renda foram significativos e contribuíram para melhorar as

condições de vida de uma parte da população. Porém, não foram suficientes para solucionar os problemas socioeconômicos e ambientais existentes, nem para fixar a população nas cidades ou no campo e estancar o esvaziamento populacional.

Os dados obtidos a partir dos censos demográficos de 1991, 2000 e 2010 indicaram que os maiores avanços ocorreram na área da saúde e na redução da pobreza. A educação e a renda não avançaram nas mesmas proporções, o que ajuda a explicar o processo de mobilidade da população, especialmente de jovens, com indicativo de esvaziamento populacional.

A necessidade de elevação da renda e a melhoria na qualidade da educação são, em nossa avaliação, os maiores desafios. Sem melhorias na renda a população vai continuar o processo já histórico de migração para as cidades dos municípios fortemente dinâmicos. Sem avanços consistentes na educação a população não terá condições de enfrentar os novos desafios existentes no mundo do trabalho em virtude dos rápidos avanços tecnológicos.

Uma das alternativas possíveis para geração de renda são ações direcionadas para o desenvolvimento territorial local. De acordo com Saquet (2015, p. 133) é preciso: “[...] produzir uma processualidade dialógica de gestão participativa e reflexiva do território-lugar”, com ênfase na organização política de gestão e autonomia. Assim, é: “necessário construir um novo território para uma nova sociedade, [...] valorizando os saberes populares, a agricultura camponesa agroecológica, o pequeno comércio, a produção artesanal de alimentos saudáveis [...]”.

Conforme o entendimento de Rocha (2008), a economia solidária também é uma alternativa com grande potencial para desencadear ações inovadoras e criativas nos municípios periféricos, pois: “É introduzida a possibilidade de desenvolver uma ação solidária não mais no centro regional (cidades polo), mas nas cidades periféricas visando a perspectiva de reversão da estagnação geoeconômica destas comunidades” (ROCHA, 2008, p. 247).

O Diagnóstico da Região da COMCAM (2012, p. 64), vai ao encontro do exposto e propõe as seguintes ações: 1) estabelecimento de instrumentos de cooperação entre os municípios; 2) redução das desigualdades por

meio de instâncias de cooperação; 3) formatação de políticas regionais a partir da identificação de objetivos comuns.

As ações indicadas por Saquet (2015), Rocha (2008) e pelo Diagnóstico da Região da COMCAM (2012), são possíveis caminhos para melhorar as condições de vida da população que habita os municípios periféricos. É importante destacar que a participação da população no processo de desenvolvimento territorial local é fundamental. Não adianta impor ações e projetos de cima para baixo, visto que ao termino das atividades externas as chances do projeto continuar são poucas. É preciso que a própria população local aproveite - com o apoio dos atores externos - as suas potencialidades, as suas ideias, as suas criatividade e os seus desejos; produzindo espaços renovados, inovadores e revolucionários cujo centro das ações seja as pessoas.

REFERÊNCIAS

ATLAS BRASIL. **Atlas do desenvolvimento humano do Brasil**. PNUD, Fundação João Pinheiro, IPEA. 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em 27 de nov. 2015.

BORGES, Paulo Roberto Santana. **Inserção da região centro ocidental no cenário econômico do Paraná: atividades industriais**. 2015. 462f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2015.

BRASIL. **Ministério da Previdência Social**, 2015. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/informacoes-gerais/historico-valor-salario-minimo-teto-contribuicao/>>. Acesso em: 09 de dez. 2015.

COSTA, Fábio Rodrigues da. **A noção de municípios periféricos: condições e desigualdades no Estado do Paraná**. 2013. 215f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2013.

COSTA, Fábio Rodrigues da; ROCHA, Márcio Mendes. Nova dinâmica dos municípios do Paraná. **Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 2, p. 91-104, mai./ago., 2014. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/view/1197/544>>. Acesso em: 23 de nov. 2015.

- COSTA, Greyce Naiara da. **Análise de indicadores sociais no município de Luiziana – PR**. 2014. 38f. Monografia (Bacharelado em Geografia). Universidade Estadual do Paraná, Campo Mourão, 2014.
- DIAGNÓSTICO DA REGIÃO DA COMCAM. **Comunidade dos municípios da região de Campo Mourão**. Maringá: UEM, 2012.
- FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.
- HARVEY, David. **The Limitsto Capital**. Oxford: British Library, 1982.
- HARVEY, David. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2004.
- IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Perfil avançado dos municípios**. 2017.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **RAP**. Rio de Janeiro, n. 32, p. 51-42, jan./fev. 2002.
- PARANÁ. Secretaria da agricultura e do abastecimento. **Programa Leite das crianças**, 2015. Disponível em: <<http://www.leitedascrianças.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1>>. Acesso em: 04 dez. 2015.
- PARANÁ. Secretaria da saúde. **Rede mãe paranaense**, 2015. Disponível em: <<http://www.saude.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2892>>. Acesso em: 04 dez. 2015.
- ROCHA, Márcio Mendes. A produção dos espaços periféricos na ação regional a partir da economia solidária. **Revista Terr@ Plural**, Ponta Grossa, n. 2 (1), p. 241-248, jul./dez. 2008.
- SANTAGADA, Salvatore. Indicadores sociais: uma primeira abordagem social e histórica. **Pensamento Plural**. Pelotas, n. 1, p. 113-143, jun. /dez. 2007.
- SAQUET, Marcos. **Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação para o desenvolvimento territorial**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual**: natureza, capital e a produção de espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n 16, jul/dez. 2006, p. 20-45.

THEIS, Ivo Marcos. Do desenvolvimento desigual e combinado ao desenvolvimento geográfico desigual. **Revista Novos Cadernos NAEA**. v. 12, n. 2, p. 241-252, dez. 2009.

Capítulo 3

APOSENTADORIA RURAL COMO POLÍTICA PÚBLICA: IMPACTOS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL DE PEQUENAS CIDADES²

Cláudia Chies
Márcio Mendes Rocha

INTRODUÇÃO

A noção de desenvolvimento usualmente está vinculada à perspectiva do crescimento econômico, porém compreendemos que o conceito de desenvolvimento é mais abrangente, implicando em diversas dimensões da vida em sociedade. Assim, é importante pensar no “desenvolvimento humano”, que indica a necessidade de um conjunto de requisitos de bem estar e qualidade de vida.

Frente a esta perspectiva, origina-se a temática do desenvolvimento local, que se fortaleceu na década de 1990, transferindo uma agenda de responsabilidades aos municípios. Frequentemente as ações convergiram para práticas de diagnósticos de potencialidades locais, considerando características sociais, culturais e ambientais dos municípios, a partir da tradição e vocação econômica e dos recursos naturais e humanos disponíveis.

Neste sentido, a proposição de políticas públicas que visam ao fortalecimento do desenvolvimento local vinculam-se a manutenção e criação de postos de trabalho; propostas de novas atividades econômicas; fortalecimento da agricultura familiar; estabilização da renda familiar; participação popular na gestão pública, entre outros (BROSE, 1999, p. 49).

² Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada no II Simpósio Brasileiro de Desenvolvimento Territorial Sustentável, realizado na Universidade Federal do Paraná, Setor Litoral, Matinhos – PR em 2017. A partir dos debates e reflexões promovidas no evento, ampliamos as análises e as apresentamos neste capítulo.

A partir dessas acepções, neste trabalho objetivamos discutir o desenvolvimento local a partir da perspectiva de autonomização dos territórios, avaliando a aposentadoria rural como política pública e indicando se é capaz de promover movimentação e/ou desenvolvimento/crescimento do comércio local em municípios com pequenas cidades, e sua importância para dinamizar o desenvolvimento local.

Peters (1986) define política pública como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Neste sentido, entendemos que tais ações devem voltar-se à busca da melhoria das condições de vida da população, sobretudo dos seguimentos sociais menos favorecidos diante do contexto capitalista.

Justificamos a realização do trabalho pela importância de refletir sobre o desenvolvimento local, a fim de contribuir na proposição de políticas públicas que contribuam para o fortalecimento socioeconômico dos territórios, especialmente dos municípios com pequenas cidades, que enfrentam severos processos de evasão populacional. Além disso, quando tratamos do tema aposentadoria rural, contribuimos com reflexões sobre a importância dessa política pública, da valorização e respeito aos idosos, e da importância de programas de redistribuição de renda no país.

A análise aqui proposta desdobra-se da pesquisa desenvolvida no Curso de Doutorado em Geografia, pela Universidade Estadual de Maringá – UEM, defendida em 2017, com a tese intitulada: “Aposentadoria rural e políticas públicas para a agricultura familiar: estudo dos municípios de Guaporema, São Tomé, Tapejara e Tuneiras do Oeste – PR”. Assim, no desenvolvimento da pesquisa foram estudados quatro municípios da Região Noroeste do Paraná, sendo todos municípios com pequenas cidades.

Para a realização da pesquisa adotamos uma perspectiva crítico/dialética e quali-quantitativa, considerando que são aspectos importantes e complementares. Como metodologia, além de levantamentos teóricos, utilizamos a aplicação de questionários complementados com entrevistas a aposentados rurais dos municípios pesquisados. Na maioria das vezes, os questionários são propostos por escrito aos respondentes, ou seja, são auto aplicados, porém em alguns casos as questões são formuladas oralmente pelo pesquisador.

Optamos pela aplicação dos questionários com entrevistas, tendo em vista que o grupo participante da pesquisa é composto por aposentados e pensionistas (idosos), geralmente com baixa e/ou sem escolaridade, o que em muitos casos inviabilizaria a auto aplicação. Assim, a perspectiva qualitativa foi utilizada a partir das entrevistas com os aposentados, aonde percebermos as opiniões e consequências da aposentadoria rural e a mobilidade humana induzida por este benefício. Também verificamos a polarização da família em torno do aposentado, por conta de um mínimo de estabilidade que o benefício propicia.

Já em relação à aplicação de questionários, de acordo com Gil (2007, p. 128) tem “por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas etc.”, além disso, o questionário “possibilita atingir grande número de pessoas, mesmo que estejam dispersas numa área geográfica muito extensa” (GIL, 2007, p. 128). No total foram aplicados 114 questionários, constituindo 6% do total de aposentados rurais de cada município pesquisado.

Optamos pela definição de uma amostragem não-probabilística, ou seja, não baseada no rigor estatístico, devido às particularidades da pesquisa. Definimos assim a amostragem por tipicidade, que consiste em selecionar um subgrupo do universo considerado representativo, com base nas informações e conhecimentos prévios sobre o grupo (GIL, 2007).

Os resultados obtidos com a aplicação dos questionários foram tabulados em forma de gráficos, sendo aqui apresentados alguns mais representativos dentro da discussão proposta, e analisados com base nos objetivos colocados, na discussão teórica e na realidade verificada nos municípios pesquisados.

Organizamos o capítulo em duas partes, na primeira discutimos desenvolvimento local e pequenas cidades e na segunda a aposentadoria rural como política pública, seus alcances e os resultados obtidos na pesquisa a campo.

O DESENVOLVIMENTO LOCAL E AS PEQUENAS CIDADES

Ao conceito de desenvolvimento é comum a inserção de variados adjetivos, por exemplo: sustentável, rural, urbano, econômico, local. Desta forma, a depender da abordagem adotada, muda-se os sujeitos sociais envolvidos e ocorrem conflitos de interesses.

Defendemos que o desenvolvimento implica no acesso de qualidade à educação formal, à moradia digna, ao atendimento adequado nos serviços de saúde, à formação e profissionalização das pessoas, ao acesso ao lazer e à vida em comunidade, o direito a um ambiente menos degradado, ao respeito às diversas culturas e religiões. Dentro desta perspectiva, cabe destacar:

[...] um conceito alternativo de desenvolvimento que leva em consideração a dimensão humana e social tem ganhado a atenção de alguns setores da sociedade comprometidos com a melhoria da qualidade de vida da população brasileira. Cada vez mais, a abordagem tecnicista do tema do desenvolvimento deixa de ser hegemônica [...] (FARIA, 2002, p. 103).

A perspectiva do desenvolvimento local surge neste contexto, sendo fortalecida no Brasil na década de 1990. De acordo com Brose (1999, p. 48) “apesar de se referirem a ideias diferenciadas, os conceitos de desenvolvimento rural, desenvolvimento local, desenvolvimento local baseado na agricultura familiar, e similares, são utilizados na linguagem coloquial de modo pouco diferenciado”. O autor acrescenta que o conceito de desenvolvimento local surge do entendimento de que o meio rural, por não ser apenas agrícola, engloba as pequenas cidades, e estas, apesar de serem espaços urbanos, vinculam-se de modo estreito ao meio rural, visto que a economia local depende em muito do setor agropecuário, e na área urbana é oferecida a prestação de serviços básicos.

A geração de emprego e renda para a população é o principal aspecto a ser pensado nas propostas para a busca do desenvolvimento local, pois a falta de postos de trabalho e/ou a baixa remuneração criam processos de êxodo populacional, especialmente da população rural, devido ao processo de modernização agrícola conservadora.

Frente a esta abordagem, evidenciamos a importância da geração de empregos, tanto em atividades econômicas presentes nos municípios, como pela implantação de novas atividades. No caso dos municípios pesquisados, podemos citar a instalação de agroindústrias (lácteos, doces, conservas, panificação, derivados da mandioca) e facções de costura, vinculadas à fortalecida indústria têxtil regional, com destaque para a cidade polo, Cianorte.

Também verificamos a necessidade de fortalecimento da agricultura familiar, por exemplo, a partir da diversificação das culturas agrícolas, como a implantação e fortalecimento da fruticultura e da olericultura, seja para geração de emprego e renda, seja para a promoção de práticas produtivas menos nocivas ao meio ambiente. Neste sentido, destacamos a importância de políticas públicas, tanto para agricultura familiar como para outros segmentos, como a indústria e o comércio, pois além de fortalecerem as atividades, promovem maior participação popular nas decisões sobre investimentos e na gestão pública.

As ações de desenvolvimento local chamaram a atenção de variados segmentos, em especial do meio acadêmico, o que levou a análises e estudos a esse respeito, que convergem “para o local como um espaço de efetiva atuação de diferentes indivíduos e segmentos sociais na busca do desenvolvimento” (FRANÇA; VAZ; SILVA, 2002, p. 6). Os resultados dessas análises apontam para a importância do exercício de uma resistência frente a um modelo econômico neoliberal e a uma estrutura política excludente.

Sendo assim, “[...] a capacidade de mobilização e articulação de atores sociais aparece como uma dimensão fundamental, indicando que os aspectos sociais e políticos desempenham um papel chave nos resultados econômicos, tornando sua dissociação não recomendada” (FRANÇA; VAZ; SILVA, 2002, p. 7). Desta maneira focou-se na sociedade civil como protagonista de um novo modelo de desenvolvimento, evidenciando-se então a relevância da participação político-social dos atores locais nas iniciativas de desenvolvimento local, devendo-se considerar seu grau de organização e envolvimento, sendo estes fatores preponderantes para o êxito dessas ações.

Assim, é essencial o envolvimento contínuo da comunidade para a aplicação das políticas públicas. Neste mesmo sentido, Oliveira (2001, p. 12), afirma que para que haja êxito no enfoque sobre desenvolvimento e em

específico sobre desenvolvimento local, a partir de uma perspectiva que considere o humano e o social, é fundamental o fortalecimento da cidadania. Da mesma forma, “a noção de desenvolvimento local, como qualidade, ou ancora na cidadania, ou então será apenas sinônimo de uma certa acumulação de bem-estar e qualidade de vida nos âmbitos mais restritos”. Brose (1999, p. 65) corrobora com este entendimento ao afirmar: “a participação é resultado de um longo processo de democratização e construção da cidadania que transforma aos poucos a sociedade e o espaço público”. Além disso, é necessária a construção de articulações.

[...] o protagonismo local, a articulação entre organização e conhecimento, o fomento ao empreendedorismo integrado a redes e cadeias produtivas, a criação de novos espaços públicos de decisão e gestão, a mudança de cultura política, entre outros fatores – adquirem grande relevância em um processo de desenvolvimento local (FRANÇA; VAZ; SILVA, 2002, p. 8).

Diante desta tendência de se pensar o desenvolvimento a partir do local, ações e projetos colocados em prática, como por exemplo: incubadoras, agências de desenvolvimento, consórcios intermunicipais, apoio à agricultura familiar, políticas de atração de investimentos, intervenções em cadeias produtivas e sistemas locais de produção, capacitação de empreendedores e outros agentes, criação de infraestrutura e intervenções urbanas, apesar de serem complementares, em grande parte dos casos não alcançaram integração (FRANÇA; VAZ; SILVA, 2002).

Essas iniciativas partem de órgãos e instituições variadas, “como governos, organizações da sociedade civil, sindicatos, setores populares, agências de fomento, entre outros”. Dessa forma, confirma-se que a temática do desenvolvimento local não ficou apenas no campo das ideias, mas efetivamente foi praticada por inúmeros agentes locais (FRANÇA; VAZ; SILVA, 2002, p. 8).

No entanto, considera-se que tem havido uma ênfase exagerada na capacidade endógena dos municípios (MOURA, 2009; FRANÇA; VAZ; SILVA, 2002; OLIVEIRA, 2001), como se tivessem a autonomia necessária para desenvolverem-se de modo independente. Sobre esta abordagem, destacamos o entendimento de Oliveira (2001, p. 13):

[...] está-se elaborando um discurso sobre o desenvolvimento local como paradigma alternativo à sociedade plugada de conflitos por todos os lados; desenvolvimento local é apresentado como um “emplastro” (do romance de Machado de Assis, *Memórias Póstumas de Brás Cubas*) capaz de curar as mazelas de uma sociedade pervertida, colocando-se no lugar bucólicas e harmônicas comunidades.

Desta maneira, o principal problema que se verifica são as estratégias de desenvolvimento local que estão sendo pensadas apenas por meio da escala espacial local/municipal, sem considerar as influências mais gerais do ambiente macroeconômico, e sem o estabelecimento de articulações concretizadas com as demais esferas de governo. Sobre esta questão, Moura (2009, p. 36), elucida:

Torna-se inequívoca a necessidade do pacto federativo, no qual o Estado nacional se estrutura de forma que permita a convivência de um poder central forte e articulado com entes federados dotados de autonomia, recursos e atribuições relevantes, e que concilie essas múltiplas instâncias político-administrativas, segundo cortes justapostos de abrangência jurisdicional territorial; um modelo de difusão de poderes, no qual a União passe a conviver com o contraditório, sem romper sua unidade.

Corroborando com estas análises, Carvalho (2009) defende que o desenvolvimento local autogerido deve buscar metas como: justiça social, democracia radical, equilíbrio social da renda e equilíbrio ambiental. O autor levanta ainda a questão de que não havendo articulação entre o local e demais segmentos e instâncias do governo, por meio de um pacto geral, corre-se o risco de haver uma disputa entre lugares na atração de capital, o que leva à diminuição da qualidade de vida da população e ao não desenvolvimento socioeconômico.

A partir dessas acepções, destacamos as políticas públicas como alternativas para o estabelecimento de maior articulação entre as esferas de governo, pois muitas das políticas públicas desenvolvidas nos municípios exigem esta articulação. No entanto, como alerta Faria (2002, p. 106) “o desenvolvimento local não será alcançado apenas através de políticas públicas, ainda que a implementação de algumas ações possa contribuir para criar um ambiente mais favorável para o debate sobre o assunto”.

Dessa forma, verificamos que as políticas públicas contribuem para maior articulação dos municípios entre setores da própria administração local, como com os demais organismos governamentais e outras instituições, porém é necessário planejamento estratégico dos atores sociais envolvidos, em especial, das lideranças locais, com objetivo de promover esta articulação. Sobre esta questão, Moura (2009, p. 36), explica:

É necessário também criar articulações intermunicipais: consórcios, associações, agências, fóruns, redes, câmaras intermunicipais, que auxiliem na solução de problemas comuns, e ter claras, na cooperação, as responsabilidades, evitando a subordinação dos mais fracos pelos mais fortes, pois a cooperação implica (re) definição do poder.

Neste sentido, é importante destacar que o exercício do Poder Local no Brasil historicamente vincula-se ao coronelismo³, ao patrimonialismo⁴ e ao personalismo⁵, no entanto, em um regime democrático, é preciso ser entendido a partir da perspectiva da descentralização e participação cidadã na gestão pública (SANTIN, 2007). Ainda sobre esta questão, a autora esclarece:

[...] num Estado Democrático de Direito o Poder Local apresenta-se como um novo paradigma de exercício do poder político, fundado na emancipação de uma nova cidadania, rompendo as fronteiras burocráticas que separam o Estado do cidadão e recuperando o controle do cidadão no seu Município mediante a reconstrução de uma esfera pública comunitária e democrática (SANTIN, 2007, p. 323).

Diante do exposto, compreendemos a necessidade de se romper com as velhas práticas enraizadas nos segmentos político-administrativos, sobretudo as cristalizadas nos âmbitos locais, ampliando os mecanismos participa-

³ Prática de cunho político-social, presente no meio rural e nas pequenas cidades do interior, que floresceu durante a Primeira República 1889-1930. “[...] é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras” (LEAL, 1997, p.23).

⁴ É um termo utilizado para descrever a falta de distinção por parte dos líderes políticos entre o patrimônio público e o privado em um determinado governo de determinada sociedade (SCHWARTZMAN, 2007).

⁵ Valorização da figura do candidato ou do governante em detrimento do partido político ou do governo (BAQUERO, 1994).

tivos na gestão municipal, pois como esclarece Faria (2002, p. 124), os detentores do poder em geral “[...] não estão interessados em abrir mão dele em benefício de outras parcelas da população, normalmente excluídas quando da composição de um conselho municipal qualquer. A ‘prefeiturização’ dos conselhos, aliás, é um fato corriqueiro”. Desta maneira, romper com este processo exige aprimoramento das instituições de educação para emancipar as pessoas e encorajá-las a deliberar sobre política.

Dito isto, cabe esclarecer que concomitante à abordagem sobre desenvolvimento local, surge uma preocupação mais acentuada a respeito das pequenas cidades, pois “estas localidades abrigam significativa parte da população brasileira e constituem numerosos pontos de suporte territorial para todo país” (ENDLICH; ROCHA, 2009, p. 9). Assim, buscou-se desenvolver os projetos de desenvolvimento local, em especial nos municípios com pequenas cidades. A respeito das pequenas cidades, Fresca (2009, p. 41), esclarece: “[...] a intensificação da reestruturação produtiva impôs para estas, outras demandas que possibilitaram o desempenho de novas centralidades no contexto das redes urbanas”. Sobre este processo no Paraná, Moura enfatiza:

No âmbito estadual, a adoção de uma política de desconcentração econômica emerge como importante medida, não somente para aliviar a pressão por infraestrutura e serviços públicos, tanto do setor produtivo, quanto por parte da população, mas principalmente, para melhor aproveitar a potencialidade produtiva das demais porções do Paraná. Aos pequenos municípios é fundamental apoio e fortalecimento das atividades existentes, como também o adensamento das cadeias produtivas (MOURA, 2009, p. 36).

Para a autora, nas espacialidades socialmente críticas do estado do Paraná, que representam os resultados estruturais específicos da dinâmica seletiva da expansão do capital, o baixo desenvolvimento econômico é um processo que tende a se perpetuar, caso não haja ações de intervenção, aumentando assim a desigualdade em relação a outras áreas do Estado. Desta forma, estas áreas “demandam, como medida emergencial, a convergência de programas em curso e de outros em formulação, coordenados articuladamente, numa ação conjunta com as organizações locais já existentes [...]”,

priorizando a redução da vulnerabilidade social e o fortalecimento e a dinamização das economias locais (MOURA, 2009, p. 37).

Neste contexto estadual, constatamos nas pequenas cidades a importância das aposentadorias rurais para a ampliação da renda das famílias que trabalham em regime de economia familiar na agricultura. A ampliação da renda melhora significativamente as condições de vida das famílias além de dinamizar o comércio e a economia local contribuindo para o desenvolvimento.

A APOSENTADORIA RURAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

O objetivo da previdência social é assegurar ao trabalhador e a sua família uma renda quando da perda, temporária ou permanente, da capacidade de trabalho em decorrência dos riscos sociais. Riscos sociais são condições que geram vulnerabilidade à pessoa ou ao grupo, como no caso dos idosos, a perda da plena capacidade de trabalho e/ou a idade avançada.

De acordo com o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS, 2002) a Previdência Social serve para substituir a renda do segurado-contribuinte quando da perda de sua capacidade laborativa por doença, invalidez, idade avançada, desemprego involuntário, morte, incluindo também a maternidade e reclusão.

No Brasil temos o sistema de previdência estatal (básico e obrigatório), e o privado (complementar e facultativo). É importante mencionar que “os aposentados rurais são normalmente pessoas que pelo próprio isolamento, tanto cultural quanto econômico, a que foram relegados, terão muitas dificuldades para se integrar a um sistema de previdência privado” (ALBUQUERQUE; LÔBO; RAYMUNDO, 1999, p.6).

Neste contexto, entender a previdência rural como política pública inclui analisá-la não só no seu objetivo primeiro de garantir a renda ao segurado, mas avaliá-la num contexto de importância e alcance social.

A inclusão dos trabalhadores rurais no Regime Geral da Previdência Social pode ser considerada a política de caráter mais universalista dentre as políticas sociais implantadas a partir da Constituição de 1988. Esse caráter é dado pelo papel social que a previdência rural tem

desempenhado na elevação da renda no campo, ultrapassando a função de servir como "seguro contra a perda da capacidade laborativa", e colaborando para a erradicação da pobreza no meio rural (SUGAMOSTO, 2003, p. 13).

Nesse sentido, a previdência rural tem se mostrado com *status* de política pública, pois beneficia os agricultores familiares independente de sua capacidade contributiva, e promove a redistribuição de renda para o segmento mais vulnerável do meio rural.

Para Delgado e Cardoso Jr. (1999, p.21), a previdência rural pode ser vista como “uma política social que reconhece o direito do idoso ao acesso à aposentadoria [...]”. Albuquerque, Lôbo e Raymundo (1999, p.06), compreendem que “é necessário esse tratamento diferenciado, face às incertezas e fragilidades a que estão submetidos esses pequenos produtores”. Corroboramos com o entendimento desses autores, pois valorizamos a contribuição social que esses trabalhadores geram à sociedade como um todo.

Um aspecto social muito importante da aposentadoria rural é a promoção da revalorização dos idosos no meio rural, principalmente nas áreas mais pobres. Como apontam Delgado e Cardoso Jr. (1999, p. 02):

[...] a previdência rural universal para idosos e inválidos, ainda que tardia, cumpre uma função de proteção social moderna, que é essencial à sociedade democrática. Permite, ainda no espaço privado familiar, uma revalorização das pessoas de idade que, ao acessarem a renda de aposentadoria, obtêm uma espécie de salvaguarda de subsistência familiar, invertendo o papel social de assistidos para assistentes, no contexto da estratégia de sobrevivência das famílias pobres.

No nordeste brasileiro, por exemplo, França (2004, p. XIII) diz que — os idosos são disputados pelo núcleo familiar, na condição de praticamente os únicos a possuírem renda fixa. O mesmo autor acrescenta:

Muitos aposentados e pensionistas são colocados na figura de "marajás" no interior dos municípios nordestinos, não por ganharem bem, mas pela "ascensão social" que conquistam ao aposentar-se. Um trabalhador rural que é explorado nas fazendas pelo "salário" em torno de R\$ 60,00 tem sua renda multiplicada por quatro ao passar a receber o salário mínimo a que faz jus após aposentar-se. Na Paraíba, há profes-

soras ganhando algo em torno de R\$ 60,00, ou menos, que muitas vezes ficam dois ou três meses sem receber seu "salário".

Quando se aposentam, não só aumentam consideravelmente sua renda, como passam a receber em dia (FRANÇA, 2004, p. XIV).

Neste sentido, avaliamos que a aposentadoria cria uma revalorização dos idosos no meio rural, principalmente nas áreas mais pobres. No entanto defendemos a perspectiva de que a valorização do idoso deve passar pelo reconhecimento e valorização de sua experiência e vivência, compreendendo o envelhecimento como uma condição biológica da vida humana, na qual, todos podem e deveriam alcançar. Então, estar na condição de idoso, deve ser visto como uma conquista.

Outro aspecto importante é apresentado por Brant (2001) que argumenta que os benefícios da previdência rural representam um autêntico programa de renda mínima aos idosos na área rural. França (2004, p. XV) concorda com esta visão ao expor:

[...] essas pessoas pouco ou nada contribuíram diretamente para a Previdência Social, o que remete à conclusão óbvia de que, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, a instituição acaba funcionando como um verdadeiro programa de renda mínima para os idosos no Brasil.

Compreendemos que a garantia de uma renda mínima é fundamental no meio rural, especialmente aos idosos, para que possam ter condição de dignidade no seu cotidiano, e as condições para a reprodução das atividades agrícolas. Essa renda também é essencial para o idoso que vive ou foi viver nas cidades, pois garante a sobrevivência básica dessas famílias.

Ainda sobre a previdência e a representatividade para os municípios brasileiros, França (2002) apresentou outra análise interessante. O autor comparou entre o total de pagamentos de benefícios aos aposentados e pensionistas e o Fundo de Participação Municipal (FPM). De 5.507 municípios pesquisados, 3.479 (63,17%) apresentaram um número de benefícios previdenciários maiores que a arrecadação do FPM.

Ainda no que se refere aos impactos econômicos da previdência rural, é importante salientar que tais benefícios permitem a muitas famílias sair da condição de pobreza, pois a renda das famílias que recebem benefícios previdenciários no meio rural é significativamente maior do que a das que

não recebem (DELGADO E CARDOSO JR., 1999). Sobre isto, Brant (2001) apresentou uma pesquisa do IPEA, que com base nos dados da PNAD de 1999, constatou que nos domicílios com algum membro beneficiário da previdência, o nível de pobreza é 40,6% menor que o restante dos domicílios.

Ressaltamos ainda que a participação da previdência social rural é ainda mais significativa nas regiões mais pobres e/ou entre as famílias mais carentes. De acordo com Delgado (1997), os resultados revelaram que os impactos dos benefícios previdenciários, são mais favoráveis para pessoas residentes em municípios com pequenas cidades, regiões ou estados mais pobres, para mulheres, e em economias rurais menos consolidadas no contexto do chamado regime de economia familiar.

Em nossa pesquisa, um dos pontos de mudanças na melhoria das condições de vida, citado pelos aposentados, foi o ganho de autonomia financeira. Cabe salientar que essa foi uma resposta dada por mulheres. Para uma parcela das trabalhadoras rurais aposentadas, o recebimento do benefício previdenciário é sinônimo de autonomia e independência para comprar os produtos que desejam, sem necessariamente precisarem da aprovação dos maridos. Vale destacar que há uma cultura no meio rural de os homens administrarem o dinheiro da família, e que com a aposentadoria as mulheres ganham mais autonomia neste sentido.

Outro ponto importante a ser mostrado, é que vários estudos, como: Delgado (1997), Gomes e McDowell (1997) e Schwarzer (2000), chegaram à conclusão que a previdência rural apresenta resultados significativos na redistribuição de renda inter-regional. Gomes e Mac Dowell (1997) utilizando os dados da Síntese Dataprev e do IBGE (contagem da população 1996), elucidam que há uma redistribuição da renda, sobretudo dos municípios mais populosos do Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil, para as regiões Norte e Nordeste, sendo os municípios pequenos e médios os principais receptores líquidos de recursos.

Além disso, a previdência de modo geral, e principalmente as aposentadorias rurais vêm apresentando resultados importantes no que diz respeito ao fortalecimento da economia dos municípios, sobretudo os menores, pois os aposentados e pensionistas geralmente compram no comércio local, e

como têm renda fixa garantida, tornam-se consumidores efetivos, apesar do baixo valor das aposentadorias que recebem. Sobre isto, França (2004, p. IX) argumenta:

[...] a realidade pulsante em parcela expressiva dos municípios brasileiros: são os idosos os maiores responsáveis pela manutenção da saúde econômica nesses municípios, pois com seus modestos benefícios eles acabam sendo os protagonistas da movimentação no comércio, que sobrevive da venda de mercadorias para os aposentados e pensionistas.

Augusto e Ribeiro (2005, p.205), também corroboram com esta perspectiva ao afirmarem:

Ao ponderar-se sobre o valor mínimo pago pelo benefício previdenciário ser nacional, nos municípios menores de regiões pobres ele tem maior poder de compra, proporcionando, assim, renda para o município e melhores condições de vida para o aposentado e sua família. Sem sombra de dúvidas, a Previdência dinamiza a economia local, pois, apesar de não pagar altos valores, principalmente aos beneficiários rurais, este dinheiro é gasto totalmente nos comércios locais, o que gera emprego, crescimento dos estabelecimentos, maior movimentação financeira, mais financiamentos, devido ao pagamento em dia e muito mais.

Na compreensão de Albuquerque, Lôbo e Raymundo (1999, p. 8):

O mundo rural deixou de ter, como única ou principal fonte de renda, a produção agrária. Esse fato, que se verificou nos países mais desenvolvidos, chega agora com muita força em nosso país. O comércio, as pequenas indústrias, os serviços e as aposentadorias constituem hoje os principais vetores de recursos para os pequenos municípios brasileiros.

Portanto vemos que a previdência de modo geral, e principalmente as aposentadorias rurais, vêm apresentando resultados importantes no que diz respeito ao fortalecimento da economia dos municípios, sobretudo os menores, garantindo a manutenção de inúmeros comércios. Com isto o comércio local pode expandir-se, dinamizar-se e gerar empregos, fortalecendo a economia local como um todo.

Nesse sentido avaliamos nos municípios estudados: Guaporema, São Tomé, Tapejara e Tuneiras do Oeste, os impactos das aposentadorias rurais na dinamização do desenvolvimento local. Com o intuito de contribuir com esta análise, apresentamos alguns dados sobre benefícios e pensões pagas pelo INSS nos quatro municípios, tendo como referência o mês de Abril de 2014 (tabela 1).

Tabela 1 - Total pago em benefícios pelo INSS, no mês de Abril de 2014

Município	Benefícios rurais	Benefícios rurais (segurado especial)	Total de benefícios rurais	Benefícios urbanos	Total de benefícios (rural e urbano)
Guaporema	R\$ 90.008,48	R\$ 127.285,14	R\$ 217.293,62	R\$ 139.453,69	R\$ 356.747,31
São Tomé	R\$ 183.489,32	R\$ 252.376,68	R\$ 435.866,12	R\$ 370.242,59	R\$ 806.108,59
Tapejara	R\$ 600.742,88	R\$ 483.531,51	R\$ 1.084.274,39	R\$ 1.212.814,55	R\$ 2.297.088,94
Tuneiras do Oeste	R\$ 293.472,83	R\$ 618.871,85	R\$ 912.344,68	R\$ 473.094,17	R\$ 1.385.438,85

Fonte : INSS, Agência de Cianorte. Org. pela autora

Como podemos apurar a partir dos dados apresentados na tabela 1, os benefícios rurais dos segurados especiais (agricultores familiares), tem peso importante no montante do valor pago em benefícios pelo INSS nos municípios. Chama atenção o forte peso dos benefícios rurais dos segurados especiais no município de Tuneiras do Oeste. Também constatamos que apenas em Tapejara a soma dos benefícios urbanos supera a soma dos benefícios rurais, mas que mesmo assim essa diferença é pouca, o que mostra o peso e a importância econômica do setor agropecuário nos municípios, o que reflete no número de aposentados rurais e no montante de recursos dessas aposentadorias.

Neste mesmo sentido, outra análise interessante é o comparativo entre os recursos provenientes das aposentadorias rurais especiais e o Fundo de Participação⁶ dos quatro municípios pesquisados (tabela 2). Para esta análise

⁶ Corresponde ao repasse de recursos do Governo Federal aos municípios, que considera, entre outros fatores, o número de habitantes.

nos baseamos nos dados de 2014, disponibilizados pelo IparDES e pelo INSS⁷.

Tabela 2 - Comparativo entre o Fundo de Participação dos municípios e o montante anual dos valores pagos em benefícios rurais especiais no ano de 2014.

Município	Fundo de Participação do município	Montante anual do valor pago pelo INSS em benefícios para o segurado rural especial
Guaporema	R\$ 5.904.470,22	R\$ 1.654,706,82
São Tomé	R\$ 5.904.470,22	R\$ 3.280,896,84
Tapejara	R\$ 9.840.783,46	R\$ 6.285,909,63
Tuneiras do Oeste	R\$ 5.904.470,22	R\$ 8.045,334,05

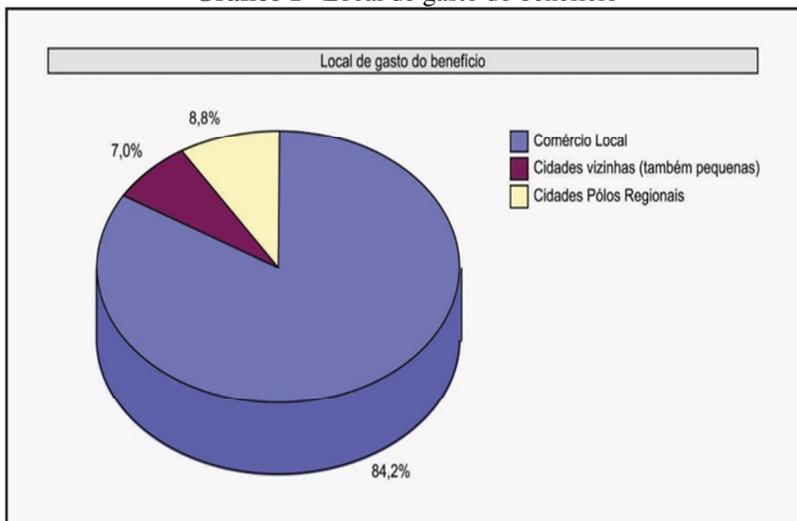
Fonte: IparDES (2016); INSS, Agência de Cianorte (2014). Org. pela autora

A partir das informações apresentadas na tabela 2, podemos constatar a significativa representatividade dos recursos provenientes dos benefícios rurais em âmbito local, o que trás maior dinamismo econômico aos municípios pesquisados. Destacamos o expressivo valor dos recursos em benefícios previdenciários para os segurados rurais especiais no município de Tuneiras do Oeste, cujo valor superou significativamente o Fundo de Participação municipal.

Assim, avaliamos que os aposentados têm um peso importante no comércio local desses municípios, assim como os recursos provenientes dos benefícios previdenciários, contribuindo para a dinamização do comércio e da economia local, e para que haja mais desenvolvimento. Em relação a isso, uma das questões que fizemos aos aposentados participantes da pesquisa foi onde gastam a maior parte do recurso recebido com o benefício previdenciário (gráfico 1).

⁷ O INSS nos forneceu o montante de recursos pagos em benefícios rurais aos municípios, referente ao mês de Abril de 2014. Com o objetivo de conhecermos o montante anual, multiplicamos esses valores por 13, que corresponde ao número de meses do ano, mais o 13º salário. Portanto trata-se de um valor estimado.

Gráfico 1– Local de gasto do benefício



Fonte: Pesquisa de campo (2015/2016)

Como vemos, a grande maioria dos participantes da pesquisa (84,2%) afirmou gastar a maior parte do recurso recebido com o benefício previdenciário no comércio local, enquanto que 8,8% afirmaram gastar em cidades polos regionais, e 7% afirmam gastar em cidades vizinhas, também pequenas. Com esses dados podemos esclarecer que os recursos da aposentadoria rural nesses municípios permanecem em sua maior parte no comércio local. Nos trabalhos de campo, observamos que os aposentados promovem certo dinamismo nos comércios locais e se constituem em uma clientela cativa e adimplente.

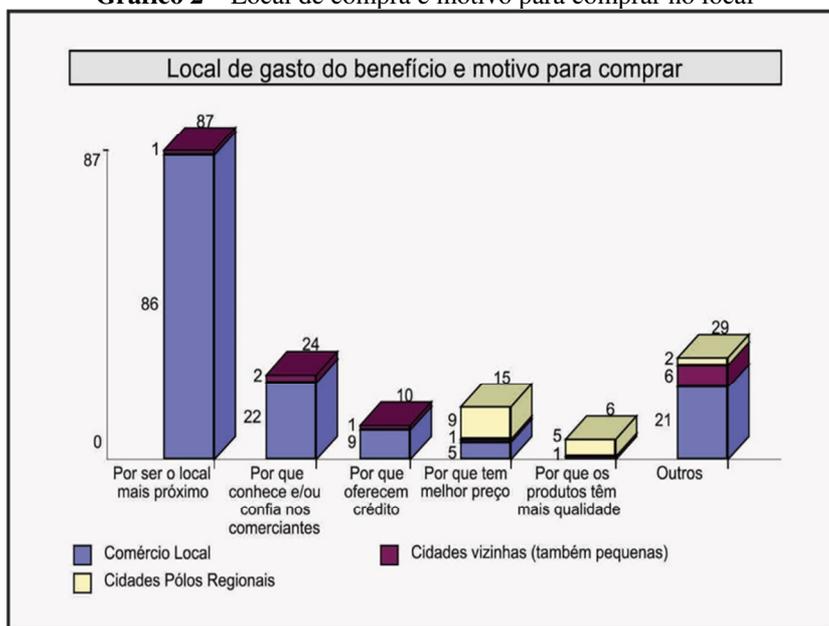
Complementando essas análises, ainda perguntamos aos aposentados, porque preferem comprar no comércio local/ou em cidades vizinhas/ou em cidades polos regionais, e fizemos uma correlação entre o local de compra e o (s) motivo (s) para comprar naquele local (gráfico 2). Nessa questão era possível apontar mais de um motivo.

Assim constatamos que a maioria dá preferência ao comércio local pela proximidade e facilidade de acesso. Inúmeros relataram o fato de os supermercados locais entregarem as compras em casa, caso seja necessário. Outros aposentados também relataram que só dirigem os automóveis dentro

do município, então é mais fácil comprar no comércio local, pois não dependem de outras pessoas para levá-los.

Também ouvimos relatos de que não há muita diferença de preços entre os produtos de necessidades básicas vendidos no comércio local e em cidades polos regionais, e que então não compensa se locomover até essas cidades para comprar esses produtos. O fato de conhecer e confiar nos comerciantes, bem como o fato de oferecerem crédito, são fatores também importantes para a decisão de comprar no comércio local.

Gráfico 2 – Local de compra e motivo para comprar no local



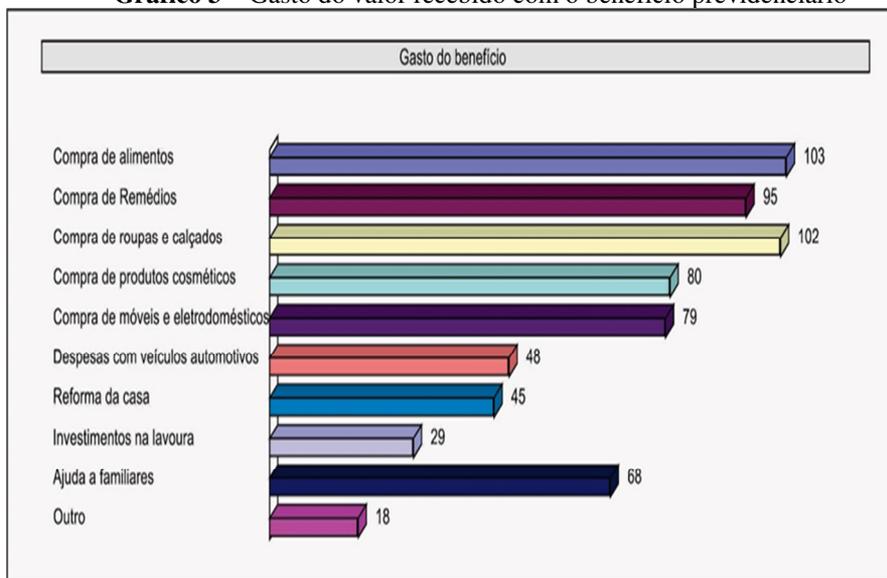
Fonte: Pesquisa de campo (2015/2016)

Outro aspecto importante para a melhoria das condições de vida dos aposentados rurais, diz respeito às condições de habitação, que segundo pesquisas realizadas por Schwarzer (2000) e nossa pesquisa (CHIES, 2017), demonstram que há um salto qualitativo nas condições das residências de parcela representativa dos aposentados a partir do recebimento dos recursos previdenciários. Além disso, os referidos autores, assim como Albuquerque, Lôbo e Raymundo (1999) apontam que os benefícios previdenciários extra-

polam a figura do aposentado, beneficiando em muitas situações, filhos, netos e parentes próximos.

Do mesmo modo, a aposentadoria rural proporciona condições de acesso a serviços de saúde (SCHWARZER, 2000; ALBUQUERQUE; LÔBO; RAYMUNDO, 1999; CHIES, 2017) e melhora na alimentação dos aposentados (ALBUQUERQUE; LÔBO; RAYMUNDO, 1999). Sobre isto, uma outra questão importante que fizemos em nossa pesquisa, foi em quais itens os aposentados gastam a maior parte do valor recebido com o benefício previdenciário e/ou se já investiram em algum dos itens listados (gráfico 3). Esta foi uma questão em que poderiam apontar vários itens.

Gráfico 3 – Gasto do valor recebido com o benefício previdenciário



Fonte: Pesquisa de campo (2015/2016)

Esses dados mostram que o recurso da aposentadoria rural é utilizado principalmente para a alimentação, saúde e itens de uso pessoal e da residência, mas que também contribui para a ajuda a familiares, despesas com veículos automotivos, reforma da casa e investimentos na atividade agropecuária, contribuindo com a estabilidade financeira e melhora das condições de vida do aposentado e de familiares próximos.

Verificamos que a maioria utiliza o valor recebido com a aposentadoria para a compra de alimentos, remédios, roupas e calçados, produtos cosméticos e compra de móveis e eletrodomésticos. Desta forma constatamos que em geral, os recursos da aposentadoria são utilizados para as necessidades básicas pessoais e da casa.

Porém averiguamos que esse valor também é utilizado para inúmeras outras finalidades que impactam diretamente na melhoria da qualidade de vida, como despesas com veículos automotivos e reforma da casa, pois colaboram com a locomoção e o conforto dos aposentados. Em 29 casos (25,4%) dos participantes, afirmaram utilizar ou já ter utilizado este recurso para investimentos na propriedade rural ou na produção, ou seja, na reprodução da agricultura familiar.

Vale destacar ainda o índice considerável de aposentados 68 (59,6%) dos participantes da pesquisa, que afirmaram ajudar ou já ter ajudado familiares com o valor recebido com a aposentadoria. Assim, averiguamos que apesar do baixo valor, os benefícios rurais apresentam um alcance importante, que ultrapassa a figura do aposentado, sendo representativo para familiares e pessoas próximas. É válido mencionar que não constatamos situações de exploração de familiares para com os aposentados. Com relação à opção outros gastos foram citados: contas de água, luz e telefone e presentes para familiares.

Outro alcance da previdência rural, é que ela tem se apresentado como uma política de estímulo à permanência das famílias no campo e/ou no município de origem. França (2004, p. XIV) explica “a previdência fixa as pessoas nos seus municípios de origem, evitando o êxodo principalmente para as grandes cidades, onde certamente inchariam as favelas, aumentando de forma ainda mais assustadora o caos urbano já reinante em tantas metrópoles”.

Em levantamento realizado por Delgado e Cardoso Jr. (1999) nas regiões sul e nordeste, constatou-se que metade dos aposentados rurais reside na zona rural tradicional. A outra metade vive na zona urbana, e destes, 80% dos aposentados do nordeste, e 75% dos aposentados do sul, vivem em pequenos municípios com até 50 mil habitantes.

O fato de a grande maioria dos aposentados rurais residir na zona rural ou em municípios de pequeno porte populacional é importante, tendo em vista o êxodo rural em grande escala que ocorreu no Brasil nas últimas décadas, e a atração populacional para os grandes centros urbanos. Além disso, nos municípios menores, o custo de vida é mais baixo, tendo o aposentado maior poder de compra. Sendo assim, a previdência rural torna-se um instrumento efetivo de fixação das famílias no campo e/ou nos pequenos municípios, e de diminuição do crescimento populacional desordenado das grandes cidades.

Com o objetivo de conhecer sobre as perspectivas de mobilidade dos aposentados nos municípios pesquisados, questionamos aos participantes da pesquisa se eles têm planos de se mudar da residência atual. Do total de participantes (114), 105 (92,1%) afirmaram que não, e 9 (7,9%), afirmaram que sim. Dos 9 aposentados que pretendem se mudar, em 6 casos desejam permanecer nos municípios de origem, e o motivo da mudança seria para facilitar o acesso a serviços (5 casos), 1 pretende voltar a morar na área rural, e 3 anseiam viver em cidades maiores para acompanhar os filhos que querem buscar postos de trabalho.

Já aos 105 (92,1% dos participantes da pesquisa) que disseram que não pretendem se mudar, questionamos o que os motiva a permanecer. Essa foi uma questão aberta, e cada participante poderia apontar um ou mais motivos. Dividimos as respostas em 3 categorias principais: 1) Tem vínculo com o lugar e com as pessoas (97 respostas); 2) Tem casa, bens e imóveis no município (21 respostas); 3) Não tem mais idade para mudar (20 respostas).

Na primeira categoria agrupamos respostas como as seguintes: “criou raízes no lugar”; “é acostumado (a)”; “gosta do lugar”; “gosta das pessoas”; “a família vive no município”; “filhos moram próximo”; “tem familiaridade”; “está adaptado (a), habituado (a)”; “está satisfeito (a) no lugar”; “gosta do sossego, da tranquilidade”; “gosta da cidade pequena”; “gosta da área rural”; “pegou amor nas coisas”; “tem amor à terra, ao trabalho, às plantas”.

Com essas respostas constatamos que as raízes culturais, o vínculo com o lugar, com a terra, a construção do pertencimento no espaço, a sensação de tranquilidade, sossego e a qualidade de vida proporcionada em pe-

quenas cidades e na área rural, são os fatores principais para motivar os aposentados a permanecerem no município de origem.

Além dos aspectos culturais e de vínculo com o lugar, familiares e de amizade, constatamos na segunda categoria de respostas, como fatores para a permanência dos aposentados nos municípios de origem, a posse de imóveis, especialmente casa e terra. Nesta categoria, consideramos respostas como: “tem propriedades no município”; “tem casa própria”; “estão bem instalados”; “foi beneficiário do Programa Nacional de Habitação Rural, agora tem casa boa”; “tem comércio”; “não vende a propriedade”; “não tem outra pessoa que cuide da propriedade”; “ainda trabalha e produz”. Dessa forma, podemos compreender que este público apresenta forte valorização dos bens adquiridos durante a vida.

Soma-se a este aspecto, o baixo poder aquisitivo das aposentadorias como fator que interfere na ocorrência da imobilidade, pois os aposentados precisam continuar trabalhando e contam com poucos recursos para realizar o deslocamento.

Por conseguinte, constatamos com nossa pesquisa, que de modo geral, além do benefício previdenciário, os aposentados rurais contam com outras fontes de rendas para suprir as despesas e necessidades familiares. Geralmente, continuam laborando até que as condições de saúde permitam. Quando não têm mais condições de trabalhar, é comum que os que possuem propriedades, deleguem as atividades para os filhos e/ou familiares, ou arrendem a terra. Há ainda os que vendem a (s) propriedade (s) rural (is) e investem em outras atividades rentistas, geralmente em imóveis de aluguel.

Sendo assim, em geral, devido à baixa remuneração do benefício previdenciário, à cultura do trabalho como fator de valorização dos indivíduos, do apego à rotina de labor e aos bens, comumente a terra, ou à indisponibilidade de outras pessoas que assumam o cuidado da (s) propriedade (s), os aposentados rurais continuam trabalhando e/ou gerenciando as atividades e os bens adquiridos ao longo da vida, o que os prendem ao território, os imobilizam.

Ainda, como terceira categoria de fatores para a imobilidade dos aposentados, há a questão da idade avançada. Nesta terceira categoria agrupamos respostas como: “não tem mais idade”; “tem idade avançada”; “não

compensa mais mudar”; “já está idoso (a)”; “não tem mais sonhos”; “já está velho, não quer ficar ‘preso’, ‘ocioso’ na cidade”. Assim verificamos que uma parcela considerável avalia a idade, a fase idosa, como imprópria para realizar mudança, e constatamos a mudança de perspectiva de vida sobre o futuro a partir da faixa etária idosa e da aposentadoria, o que interfere no ânimo em mudar-se de domicílio.

Dessa maneira, é preciso compreender que todos estes aspectos correlacionam-se e influenciam na imobilidade geográfica dos aposentados e por consequência, de familiares. Desta maneira, a aposentadoria rural ao garantir uma renda fixa e a subsistência das famílias, somada a outros aspectos culturais, pessoais e econômicos, contribui para a permanência dos aposentados e seus familiares no território de origem.

Porém, muitos aposentados, em geral com a idade avançada, as condições de saúde precárias, o isolamento no meio rural em áreas de difícil acesso, começam a ter a necessidade de estar sobre os cuidados dos filhos e/ou familiares, em muitos casos há uma pressão dos familiares para que haja este deslocamento. Portanto, caso estes familiares estejam vivendo em outros municípios do estado ou de outros estados, é comum ocorrer a migração dos aposentados para próximo ou para o domicílio desses. Nesse sentido é importante mencionar que os sistemas de parentesco são fundamentais nas decisões dos aposentados em mover-se ou não, bem como na decisão do local de destino.

Assim, em muitas situações, também ocorre a mobilidade de aposentados rurais para outros municípios, para outras regiões ou estados, geralmente para cidades maiores, pois são os locais que muitos filhos se destinaram em busca de estudo, empregos e melhores condições de vida. Podemos avaliar como um tipo de mobilidade em geral por constrangimento ou necessidade, mas em certos casos também por escolha. Porém, avaliamos que nos casos em que os aposentados têm a opção de escolha, tentem a escolher a permanência no meio rural e/ou no município de origem.

Assim sendo, diante das análises realizadas compreendemos que entender mecanismos de redistribuição de renda, como é o caso da aposentadoria rural, e sua importância para a melhoria das condições de vida dos habitantes e para o desenvolvimento local, são essenciais na análise e proposição

de políticas públicas de caráter efetivo, que contribuam para a permanência da população nos municípios com pequenas cidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tratar sobre o conceito de desenvolvimento local enfatizado nas últimas três décadas, tanto no meio governamental, quanto no meio acadêmico, consideramos uma temática profícua e importante, pois parte das necessidades das populações e comunidades e da valorização de potencialidades locais. Entendemos como fundamental a perspectiva da geração de emprego e renda para a população como forma de promoção do desenvolvimento local, porém alertamos que o processo de desenvolvimento inclui, além do econômico, o social, o ambiental, o político entre outras dimensões.

Para tanto, enfatizamos que no processo de identificação e planejamento de projetos e ações, é essencial a participação popular, mas, para isso, é preciso promover processos democráticos e ofertar educação formal que incentive e contribua para o exercício da cidadania.

Consideramos ainda que é fundamental o papel dos gestores das políticas públicas em âmbito local, e que esses agentes sociais devem apresentar formação e perfil profissional adequados ao trabalho a ser desenvolvido, propondo e promovendo a articulação entre as diferentes esferas do governo.

Avaliamos que as políticas públicas que colaboram com a busca pelo desenvolvimento local são ainda mais importantes nos municípios com pequenas cidades, pois enfrentam a constante evasão da população, especialmente pela falta de oportunidades de emprego e estudos. Assim, com a proposição de ações que promovam maior dinamismo socioeconômico nesses espaços, esse problema pode ser amenizado.

Por fim, constatamos que a aposentadoria rural se constitui em uma política pública essencial para a melhoria das condições de vida dos agricultores familiares idosos, mas não só para o beneficiário, também para familiares próximos, pois gera a estabilidade econômica do núcleo familiar. Averiguamos que os aposentados têm um peso importante no comércio

local, especialmente dos municípios com pequenas cidades, assim como os recursos provenientes dos benefícios previdenciários contribuem para a dinamização da economia local, e para que haja mais desenvolvimento. Além disso, a aposentadoria contribui para a permanência de famílias na área rural e/ou no município de origem.

Dessa forma, a partir dos alcances da aposentadoria rural é fundamental fazermos uma reflexão sobre a necessidade da promoção de políticas públicas efetivas, de Estado, contínuas, que promovam a distribuição mais equitativa de renda no Brasil, o fortalecimento das economias locais, o estímulo à permanência da população, e por consequência, o desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Francisco José B.; LÔBO, Alexandre Lucena; RAYMUNDO, Jorge da Silva. Análise das repercussões psicossociais decorrentes da concessão de benefícios rurais. **Psicologia Reflexão e Crítica**. vol.12, n.2, Porto Alegre, 1999.

AUGUSTO, Hélder dos Anjos. RIBEIRO, Eduardo Magalhães. O envelhecimento e as aposentadorias no ambiente rural: um enfoque bibliográfico. **Organizações Rurais & Agroindustriais**. Lavras, v. 7, n. 2, p. 199-208, maio-agosto, 2005, Universidade Federal de Lavras, Brasil.

BRANT, Roberto. Desenvolvimento social, previdência e pobreza no Brasil. **Conjuntura Social**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 7-64, abr./jun. 2001.

BROSE, Markus. **Agricultura familiar, desenvolvimento local e políticas públicas**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1999.

CARVALHAL, Marcelo Dornelis. Desenvolvimento auto-gerido e trabalho. In: ENDLICH, Ângela Maria; ROCHA, Márcio Mendes (Org.). **Pequenas cidades e desenvolvimento local**. Maringá: PGE, 2009.

CHIES, Cláudia. **Aposentadoria rural e políticas públicas para a agricultura familiar**: estudo dos municípios de Guaporema, São Tomé, Tapejara e Tuneiras do Oeste – PR. 2017. 334 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2017.

DELGADO, Guilherme Costa; CARDOSO JR. José Celso. **O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão N° 688).

DELGADO, Guilherme Costa. **Previdência rural: relatório de avaliação socioeconômica**. Brasília: IPEA, 1997. (Texto para Discussão, 477).

ENDLICH, Ângela Maria; ROCHA, Márcio Mendes (Org.). **Pequenas cidades e desenvolvimento local**. Maringá: PGE, 2009.

FARIA, Antônio. Programa oportunidade de mercado e apoio à agricultura familiar Hulha Negra/RS. In: FRANÇA, Cássio Luiz de; VAZ, José Carlos; SILVA, Ivan Prado (Org.). **Aspectos econômicos de Experiências de Desenvolvimento Local**. São Paulo, Instituto Pólis, 2002. 184p. (Publicações Pólis, 40).

FRANÇA, Álvaro Sólón de. **Previdência social e a economia dos municípios**. 5ª ed. Brasília: ANFIP, 2004, 224 p..

FRANÇA, Álvaro Sólón de. **Previdência Social e a economia dos municípios**. Brasília, DF: ANFIP, 2002. 430 p.

FRANÇA, Cássio Luiz de; VAZ, José Carlos; SILVA, Ivan Prado. Do experimentalismo difuso a uma política nacional de desenvolvimento local: uma abordagem introdutória. In: FRANÇA, Cássio Luiz de; VAZ, José Carlos; SILVA, Ivan Prado (Org.). **Aspectos econômicos de Experiências de Desenvolvimento Local**. São Paulo: Instituto Pólis, 2002. 184p. (Publicações Pólis, 40).

FRESCA, Tânia Maria. Redefinição dos papéis das pequenas cidades na rede urbana do Norte do Paraná. In: ENDLICH, Ângela Maria; ROCHA, Márcio Mendes (Org.). **Pequenas cidades e desenvolvimento local**. Maringá: PGE, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de pesquisa social**. 5 ed., 8 reimp..São Paulo: Atlas, 2007.

GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina. **Os elos frágeis da descentralização: observação sobre as finanças dos municípios brasileiros**. In: Seminário internacional sobre federalismo e governos locais. La Plata, Argentina, 1997.

MOURA, Rosa. Qual o papel dos pequenos municípios na escala local do desenvolvimento? In: ENDLICH, Ângela Maria; ROCHA, Márcio Mendes (Org.). **Pequenas cidades e desenvolvimento local**. Maringá: PGE, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. **Aproximações ao enigma**: o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. 40p.

PETERS, B. Guy. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

SANTIN, Janaína Rigo. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2, 2007, Florianópolis – SC. **Anais...** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2007. p. 323-340.

SCHWARZER, Helmut. **Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil** — evidências empíricas de um estudo de caso no estado do Pará. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Rio de Janeiro, 2000.

SUGAMOSTO, Marisa. **Velhice e benefício previdenciário entre os agricultores familiares do município de Colombo – Paraná**. 2003. 165 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2003.

PARTE 2

PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO

Capítulo 4

PEQUENOS MUNICÍPIOS: VIABILIDADE SOCIAL E ECONÔMICA APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Adalberto Dias de Souza

INTRODUÇÃO

Atualmente no cenário mundial o Brasil se destaca, dentre outros fatores, pelo seu amplo território. Com uma superfície total de 8.547.403 km², é considerado o quinto país do mundo em extensão territorial. No entanto a distribuição populacional não se dá de forma homogênea, pois grande parte da população brasileira está concentrada nas proximidades da região litorânea, particularmente nas grandes cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador e Recife e nas demais capitais dos estados brasileiros. O restante do território nacional apresenta uma distribuição populacional mais dispersa. Tal característica é de certa forma, herança do processo de colonização realizado por Portugal.

Ao longo da história do País, foram estabelecidas algumas medidas para uma melhor organização do território, bem como sua administração política, econômica e territorial, com o intuito de estruturar o planejamento, a gestão, a operação e o controle do território nacional. Dentre estas medidas pode-se citar a formação de estados federados e criação de municípios. Os municípios são elementos que integram a estrutura dos estados brasileiros e, como tal, necessitam ser estudados e entendidos desde o início das emancipações municipais no País.

O município tem sua origem ligada ao Império Romano, que dominou vastos territórios na antiguidade. As cidades conquistadas pelo império eram divididas em colônias e municípios. Sendo que eram considerados

municípios todas as cidades habitadas por pessoas não originárias de Roma, mas que detinham todas ou parte das vantagens que os cidadãos romanos tinham direito. Estas cidades eram regidas por leis próprias e pelos costumes, já as colônias estavam submetidas à legislação de Roma (BRAGA, 2008).

Magalhães (2007) ressalta que no Brasil, o surgimento do primeiro município não está relacionado a um processo de organização de um povo em torno de uma determinada comunidade, com a finalidade de melhorias locais, mas foi a vontade e a necessidade régia que elaboraram o conselho nacional. Ou seja, foi Portugal que definiu a primeira legislação relacionada à criação de municípios no Brasil colônia, com a pretensão de melhor organizar a povoação do território de sua colônia.

O processo de emancipação político-administrativa dos municípios brasileiros teve seu início por volta da década de 1930, momento da implantação de inúmeras mudanças no âmbito da política, da economia e na sociedade nacional. Segundo Magalhães (2007), neste período as Emancipações Municipais não foram muito intensas, porém a partir da década de 1950 intensificou o número de municípios no país. Todavia, durante as décadas de 1970 e 1980, os governos militares restringiram a criação de novos municípios. Contudo, após o fim do regime militar, as emancipações voltaram a se intensificar.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2012), o número de municípios no Brasil se elevou significativamente nos últimos trinta anos, passando de 3.391 em 1980, para 5.570 no ano de 2013. Bremaeker (2001) salienta que, muito se discute sobre a emancipação de novos municípios no Brasil, havendo quase uma unanimidade nos meios técnicos, acadêmico, político e da mídia, contra tal processo, devido a crença na inviabilidade do mesmo. Segundo ele, a principal alegação diz respeito à inviabilidade financeira da grande maioria desses novos municípios e do custo que representam para o País.

Cabe salientar que, muitas são as causas que levam os distritos a buscar sua emancipação política, segundo Bremaeker (1993), destacando-se dentre as quais: os interesses político-eleitorais, voltados para a obtenção de votos por parte dos defensores da emancipação; o descaso de serviços básicos como saneamento, postos de saúde, iluminação pública, energia elé-

trica e habitação; ou ainda, contrapondo-se a essa visão anterior, a existência de uma forte atividade econômica local e uma infraestrutura de serviços tão satisfatória que já não se justifica a subordinação desse distrito ao governo do município a que pertence e para a qual contribui com recursos próprios.

No entanto salientamos que no Brasil, com a promulgação da Constituição Federal em 1988 (CF 1988) e, posteriormente, com a edição da Emenda Constitucional nº 15 de 1996 (EC nº 15/96), foram estabelecidos novos quesitos menos rigorosos no tocante à criação de novos municípios, e o papel sobre a regulação das emancipações ficou sob a responsabilidade da esfera estadual legislar sobre a regulamentação das emancipações, por meio de leis complementares. Ademais, este foi um dos mecanismos institucionais que acendeu as condições favoráveis para a recente onda emancipacionista e, ainda, determinou o seu ritmo diferenciado por estado, dado as peculiaridades de cada região do País.

Neste sentido, atualmente encontra-se em tramitação no Senado Federal, um projeto de lei que pleiteia e defende a criação de, aproximadamente, 200 novos municípios no País. Esta temática tem gerado posicionamentos antagônicos. De modo geral, há quem defende a criação de novos municípios e há também aqueles que são contra tal processo, pois entendem que a criação de muitos municípios, tal como propõe esse projeto de lei em questão, pode provocar impactos nas finanças públicas, redução na capacidade de investimentos públicos, tendo em vista o aumento das despesas com legisladores e funcionalismo em geral. E ainda pode prejudicar o desenvolvimento do município que perde algum distrito com o desmembramento. Contudo, vale frisar que alguns benefícios podem ser originados da criação de novos municípios, tais como: redução das desigualdades regionais, maior presença do poder público, maior oferta de serviços públicos, crescimento na geração de empregos, maior perspectiva de desenvolvimento, entre outros benefícios.

Salientamos ainda que, muitas vezes, o incentivo à multiplicação de municípios está concatenado aos interesses de uma minoria interessada somente no aumento do montante de transferências recebidas quando os municípios se dividem. E geralmente o interesse se estende também para a multiplicação de cargos políticos e empregos públicos a serem ocupados.

Também é importante ressaltar que, a autonomia política deve ter como pré-condição a obtenção da autonomia financeira. Nesse sentido, espera-se que um distrito ou parte de um município busque a sua emancipação, visando a formação de um novo município, somente quando sua população tiver crescido em proporção suficiente para justificar uma administração autônoma. Ademais, tal crescimento deve ser acompanhado pela capacidade de arrecadação local de impostos.

Com o propósito de investigar as implicações e perspectivas do processo de emancipação político-administrativa, nos municípios de Luiziana e Rancho Alegre d'Oeste (RAO), a presente pesquisa foi estruturada a partir de Lakatos e Marconi (1991) em três fases, a saber: revisão bibliográfica, investigação e caracterização dos municípios que compõem a amostra do estudo. A escolha das localidades ocorreu em função da considerável quantidade de pequenos municípios que integram a população de municípios emancipados no Brasil e no estado do Paraná, no período de 1988 a 1996.

A pesquisa utilizou um delineamento do tipo levantamento, de caráter exploratório, qualitativo e relacional, uma vez que se procurará estabelecer relações entre as variáveis em estudo. Foi utilizado o delineamento transversal, uma vez que serão verificadas as implicações e perspectivas do processo de emancipações político-administrativas em municípios da Mesoregião Centro-Occidental do Estado do Paraná, em determinado ponto no tempo: no caso, o período de estudo considerado será de 1988 a 2015.

A pesquisa utilizou entrevistas e questionários semi-estruturados para proceder ao levantamento de dados empíricos. O estudo é também caracterizado como exploratório, por não ser possível generalizar seus resultados para todos os municípios emancipados recentemente no Brasil.

Para o levantamento de dados primários nas localidades optamos por um procedimento de cunho qualitativo, o qual foi viabilizado por meio de entrevistas com pioneiros e cidadãos ligados a política local. Assim realizamos sessenta entrevistas, sendo trinta em Luiziana e trinta em Rancho Alegre d'Oeste.

A partir dessa temática apresentada de forma genérica para o município, o presente estudo se propõe a debater o tema, tomando por referência

os municípios a Mesorregião Centro-Ocidental do Paraná. Tendo em vista a intenção de contribuir para um tema ao mesmo tempo, significativo e complexo, adotaremos neste estudo a perspectiva da sociedade que vive nas áreas influenciadas pelo processo emancipatório.

Assim, nos propomos a verificar de que maneira as emancipações distritais e a criação de novos municípios são vistas pela comunidade local e analisar a viabilidade de pequenos municípios como novos espaços sociais e políticos para os cidadãos residentes nestas localidades.

Entendemos que este estudo se justifica pela necessidade de se debater o tema emancipações municipais, considerando que o mesmo possui relação direta ou indireta com a vida dos cidadãos brasileiros.

O MUNICÍPIO BRASILEIRO, O PROCESSO DE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO NACIONAL E AS NOVAS EMANCIPAÇÕES MUNICIPAIS

Relacionado à temática emancipação municipal, as pesquisas e debates acadêmicos, políticos e sociais, acerca de mecanismos e ações que permitam e ajudem a melhorar os espaços de vivência e convivência das pessoas, têm sido uma preocupação constante e contemporânea em todo mundo. No Brasil, as preocupações com este tema estão permeando a agenda de gestores públicos e pesquisadores, e feito parte da vida cotidiana dos cidadãos comuns, em vários municípios brasileiros.

A melhoria dos espaços de convivência para as pessoas e, por consequência a melhoria da condição de vida dos cidadãos, deveria ser, senão o principal motivador, uma das principais forças motivadoras de todas as ações políticas, realizadas pelos gestores públicos nos municípios e nas demais escalas de governo no Brasil, pois, entendemos que, mesmo tendo parte de suas atividades inerentes a vida em sociedade no espaço geográfico, planejada, organizada e conduzida pela política administrativa em escala nacional é nos municípios que as pessoas vivem e realizam a maior parte de suas atividades cotidianas, podendo ainda ser o município considerado também como a dimensão espacial em que no cotidiano pode ser acionada como espaço político.

A necessidade e importância de se aprofundar e aprimorar o debate sobre as emancipações municipais e sobre o município no Brasil são salientadas por vários pesquisadores, dentre os quais Castro (2005), com base em três aspectos: primeiro, por ser o município um recorte federativo com importante grau de autonomia; segundo, por se tratar de uma escala política, constituindo-se em distrito eleitoral formal para prefeitos e vereadores e, informal para as demais eleições realizadas no Brasil; e, terceiro, porque é no município onde as pessoas habitam, exercendo seus direitos e deveres como cidadãos, sendo também o local onde buscamos grande parte dos serviços públicos aos quais temos direitos.

Assim, entendemos que o município deve ser foco de esforços permanentes, por parte de seus gestores e também de pesquisadores, visando sua evolução e aprimoramento, enquanto espaço de trabalho, sobrevivência e convivência humana. Enfim, como espaço social. Quando nos referimos desse modo ao município é essa a motivação que permeia este trabalho – a dimensão humana e social nesta espacialidade.

No intuito de se desenvolver ações que ajudem a melhorar a condição de vida dos cidadãos, a emancipação de distritos elevando-os ao patamar de município, parece ter sido uma das saídas encontradas e utilizadas por algumas lideranças políticas, em muitas localidades brasileiras e, por consequência, também no estado do Paraná. Apesar de muitas vezes as motivações serem alheias a finalidade de melhorar a vida da sociedade local, esse resultado tem aparecido como parte do processo.

Conforme mencionamos as estatísticas oficiais brasileiras dão conta que o número de municípios no Brasil se elevou significativamente nos últimos trinta anos. Bremaeker (2001) salienta que, muito se discute sobre a emancipação de novos municípios no Brasil, havendo quase uma unanimidade nos meios técnicos, acadêmico, político e da mídia contra tal processo, pelo fato de muitos acreditarem na inviabilidade do mesmo. Segundo o autor, a principal alegação diz respeito à inviabilidade financeira da grande maioria desses novos municípios e do custo que representam para o País.

Entretanto, ao que parece ao se proceder a uma análise mais aprofundada do assunto é que, sob uma ótica macro, até é possível justificar, em parte, o ponto de vista da inviabilidade financeira. No entanto, salienta Bre-

maeker (2001), numa ótica micro, ou seja, da comunidade diretamente interessada no processo emancipatório do distrito, estudos recentes levam a conclusões diametralmente opostas.

Destarte, muitos são os debates atuais em torno da temática da instituição município e de novas emancipações, havendo quem as condene, mas também, muitos que as defendem.

No entanto, ao procedermos também a uma leitura sobre os possíveis fatores que influenciam o processo emancipatório de distritos em municípios, observamos que diversas são as causas que levam os distritos a buscar sua emancipação política, segundo Bremaeker (1993), destacando-se dentre as quais: os interesses político-eleitorais, voltados para a obtenção de votos por parte dos defensores da emancipação; o descaso por parte da administração do município de origem, que muitas vezes priva seus distritos de serviços básicos como saneamento, postos de saúde, iluminação pública, energia elétrica e habitação; ou ainda, contrapondo-se a essa visão anterior, a existência de uma forte atividade econômica local e uma infraestrutura de serviços tão satisfatória que já não se justifica a subordinação desse distrito ao governo do município a que pertence e para o qual contribui com recursos próprios. Havemos de considerar ainda, o fator extensão territorial de alguns municípios brasileiros, o que segundo alguns estudos é apontada, como sendo um dos fatores influenciadores da busca pelo processo de emancipação político administrativo de vários distritos.

Para Braga e Pateis (2003) há que se considerar que surgem problemas decorrentes da criação de novos municípios no Brasil. Segundo os autores, as causas que normalmente levam ao processo de emancipação municipal, têm se demonstrado complexas, envolvendo, na maioria das vezes, interesses políticos e econômicos, os quais nem sempre convergem no sentido do desenvolvimento urbano ou da melhoria das condições de vida da população do novo município.

Porém, precisamos considerar que existe uma quantidade significativa de pesquisas sobre o tema emancipação municipal, que defende esse processo, baseado em argumentos relevantes, tais como: alocação de recursos a disposição do novo município, possibilidade de melhoria do acesso a saúde, educação e transporte, dentre outros.

Dentre os diversos pesquisadores que defendem o processo emancipatório municipal, como fator de facilitação ao acesso dos equipamentos e serviços públicos citamos o trabalho de Luis Roque Klering, pesquisador e professor da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pesquisador que estuda e analisa o tema há vários anos, o qual foi para nós, um dos inspiradores deste estudo. Isto porque ao estudar os pequenos municípios no Rio Grande do Sul, os resultados obtidos pelo autor ao longo desse trabalho, mostraram que o processo de emancipação municipal tem apresentado avanço social (KLERING, 2008).

No que concerne ao município contemporâneo acreditamos ser necessário, ao contrário do que podem imaginar alguns, deixar claro que não podemos enunciar uma definição de município, posto que, como todos os fenômenos da vida orgânica dos povos, não se esgota nos limites de uma síntese, e também, não se confunde com a ideia de cidade e/ou território. No Brasil, João de Azevedo Carneiro Maia (1820-1902) jurista, escritor e historiador é considerado o Pai do Municipalismo Brasileiro. O município já fora há muito compreendido por Maia (1883, p. 77) como “uma forma de actividade social agitando-se em tão larga esphera de relações moraes e políticas, que não é possível definil-o”. O município não abrange somente os aspectos políticos, econômicos e sociais, mas os ultrapassa, pois compreende também o espaço social, entendido aqui como o espaço físico, portanto geográfico, onde se manifestam e ocorrem as relações sociais, entre as instituições formalizadas naquele espaço e seus indivíduos, bem como, entre os agentes que habitam tal espaço social. Além do mais, o espaço é social porque “contém [...], as relações sociais de reprodução [...] e as relações de produção [...], portanto, as funções sociais hierarquizadas” (LEFEBVRE, 2006, p. 35). Então, podemos ser diretos e sucintamente afirmar que o espaço habitado pelo homem, é o espaço geográfico, do qual aqui ressaltados sua dimensão social e por isso nos referimos a espaço social.

O espaço por sua vez, cenário material e objetivo das relações sociais, no contexto da experiência de indivíduos cognoscentes organizados em sociedade, é em certa medida, construído e produzido, intersubjetivamente como: a nação, a região, o município. Em cada escala territorial é possível percebermos, que na verdade, existe uma materialidade repleta de valores, um

referencial para orientação cotidiana. O que nos leva a Sánchez (1991, p. 61) ao pontuar que cada espaço social produz e organiza diferentemente os fatores que o definem como sociedade. Assim, argumenta: “[...] se articulará y jerarquizará el territorio de acuerdo con la estructura social que lo ocupe; o se adecuará la circulación de los restantes factores, tanto los materiales y productivos, como los de difusión ideológica, cultural y científica [...]”.

Então, sob o ponto de vista jurídico e político administrativo, de acordo com a CF 1988, município é um ente federado e também uma divisão administrativa dentro de um estado federado, ente este que é regido por lei orgânica própria. Sob este aspecto, conforme rege a Carta Magna de 1988, o município é reconhecido como ente federativo, reforçado em suas atribuições, prerrogativas e autonomia.

Já sob o ponto de vista social entendemos o município como sendo o espaço geográfico onde pode se materializar as relações de poder entre a municipalidade e os cidadãos da localidade, bem como, as relações sociais entre os indivíduos que habitam este espaço.

Desta maneira, podemos considerar na realidade brasileira que o município, como parte do Estado Nacional transportado para a escala local, tem o papel de estabelecer a regulação da vida local e inserir aquela localidade na rede federativa, dando visibilidade e representatividade política ao grupo, diante do quadro nacional.

No entanto, o período que antecede a CF 1988 é marcado por um longo tempo de centralização e descentralização do estado nacional em relação aos demais entes federados, a fim de conquistar mais autonomia para aos estados e também municípios. Com a CF 1988, a democracia surge de forma mais clara devido à presença de uma constituição democrática, em que a sociedade civil reconhece as instituições políticas e se predispõe a participar (LIMANA, 1999).

Após 1988, os municípios passaram a ser considerados, de forma mais explícita como entes federados, em que se torna possível compreendê-los como componentes da estrutura federalista brasileira sendo também entidade política dotada de autonomia administrativa. Desta maneira, o município obtém autonomia para agir livremente no que tange a administração local e política, administrando com mais independência e prestando contas ao seu

Estado Federado e à União, seguindo para isso, critérios estabelecidos em legislação específica (GABRIEL, 2010).

Cigolini (2009) nos expõe que, a partir da última constituição, o município foi forçado a assumir cada vez mais funções de estado como, por exemplo, legislar sobre os assuntos de interesse da comunidade, organizar e prestar os serviços públicos, dentre outros. À partir da CF 1988 é perceptível a descentralização do poder central do estado nacional, tanto em aspectos administrativos quanto políticos, haja vista que ao conceder a possibilidade do município tomar suas próprias decisões, também lhes atribuiu parte das responsabilidades antes pertencentes ao Estado Federado e à União.

Ao descentralizar poderes e atribuições, por meio da inclusão do município como ente federado é possível perceber a presença da democracia, pois ao considerá-la como forma de governo em que a participação do povo é essencial, há a necessidade de se intensificar a descentralização das decisões que podem afetar a população local, mesmo quando se trata de receitas e gastos públicos, pois quanto mais próximo do povo estiver o poder decisório, mais facilitado também será o processo de identificação de suas preferências (TAVARES, 2009).

Nesse sentido, a descentralização do poder por parte da União concedeu ao povo, a oportunidade de exercer maior controle dos cidadãos, em relação às pessoas que os representam, diferente do processo de alta centralização que elaboraria e implantaria políticas públicas voltadas para seu interesse.

Ao verificarmos que a CF 1988 ampliou direitos e atribuições ao ente município, observamos também que alguns autores passam a debater o adequado entendimento acerca deste novo ente federado e como ele pode ser de fato caracterizado. Para Corralo (2006) há quatro maneiras de se compreender o fenômeno municipal: como uma criação espontânea e, portanto, histórica; como uma tendência centralizadora; como uma associação natural que pode ocorrer em todos os povos ou como fenômeno econômico.

Tavares (2009) ressalta que os municípios são os entes federados mais próximos do povo, com capacidade de absorver as necessidades locais e atendê-las de modo satisfatório, criando condições para que a população participe tanto na elaboração quanto na implantação das leis. Cabe, mais

uma vez ressaltar que foi na CF 1988 que se concedeu aos municípios, tais condições para atuarem como entes participantes da federação:

O fato é que a Constituição de 1988 consagrou formalmente os municípios como entes federados, mas negou a eles algumas das características inerentes aos membros de uma federação [...] Dessa forma, o Estado brasileiro passou a ter uma forma de federalismo que inclui um terceiro nível de ente federado, com competências definidas pela Constituição Federal, mas com relações administrativas subordinadas aos Estados-membros (TAVARES, 2009, p.38).

A descentralização do poder apesar de ser favorável ao desenvolvimento e aumentar a repartição tributária, contribuiu para que o crescimento do número de municípios gerasse considerável dependência dos repasses financeiros da União, pois uma significativa parcela de tais municípios, ainda necessita adquirir autonomia financeira para proporcionar melhorias satisfatórias na concessão de serviços públicos e também de desenvolvimento da localidade de modo geral.

Entretanto, de uma maneira geral a descentralização foi positiva para que os municípios conseguissem se emancipar além de conquistar a relativa autonomia para legislar de modo satisfatório em prol dos interesses de seus moradores.

Ainda no que diz respeito ao binômio centralização-descentralização do estado nacional, nas ações político-administrativas, em relação aos entes federativos, não podemos deixar de considerar que o papel político exercido pelos municípios, no decorrer da história nacional, tem mostrado que eles não significam necessariamente descentralização de poder, nem são sinônimo ou reflexo da democracia, pois ao longo do tempo, em muitos casos, os municípios tem exercido apenas o papel de agentes operacionais de políticas públicas, implementadas por outras escalas governamentais, principalmente da União. A exemplo disto podemos citar a operacionalização do Sistema Único de Saúde (SUS) do Ministério da Saúde e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) do Ministério do Desenvolvimento Social.

Sobre esse binômio ainda é importante considerar que o papel da escala local na vida do cidadão, também precisa ser verificado mais amplamente, pois conforme Vainer (2001), no Brasil pensar que a escala local é

solução para as questões municipais, reduz os problemas a uma dimensão puramente gestonária. Há que se ver, por exemplo, que o município representa o Estado Nacional e é por isso, mas não somente, que pode ser considerado frágil o discurso segundo o qual é no município que as pessoas vivem, onde se constrói a política e a democracia, pois muitas das garantias básicas dos cidadãos, como por exemplo, o acesso à saúde, salienta o autor, são articuladas e viabilizadas pelas diversas escalas que compõem o conjunto do território. Neste caso, o estado federativo e a própria federação e, não necessariamente pelo ente municipal. E assim, por tais motivos, salienta Favero (2004), o processo emancipatório no Brasil continua a ser questionado sob diversos enfoques.

Devido a tais questionamentos, dentre outros fatores, a Emenda Constitucional n.º 15/1996 embora estabelecida sob o regime democrático tem toda a sua fundamentação baseada nos municípios como ordem administrativa e não política. Tendo sido promulgada num momento em que a própria política vigente pensava o Estado com forte ênfase administrativa, esta Emenda Constitucional foi motivada pela necessidade de maior regulamentação para criação de novos municípios. Como desdobramento da mesma, tem se debatido a introdução de critérios rigorosos para a criação de novos municípios acrescidos da exigência do Estudo de Viabilidade Municipal (EVM).

É importante salientarmos que após a CF 1988, os municípios foram declarados entes federativos, ampliando sua autonomia política, administrativa e financeira, essa mudança foi significativa para que os então distritos que se emanciparam e se tornaram municípios, fossem capazes de ofertar ou melhorar a oferta de serviços públicos aos cidadãos destas localidades, pois, em muitos casos, tais serviços eram oferecidos com precariedade ou mesmo não oferecidos. Assim, a emancipação proporcionou avanços e contribuiu para o desenvolvimento local em vários pequenos municípios brasileiros. Assim, no que tange a arrecadação municipal, os novos municípios passaram a participar da divisão dos recursos oriundos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O FPM foi instituído na Emenda Constitucional n.º18, de 1965, emenda feita à Constituição Federal de 1946. Até então, sua distribuição se

dava apenas com base na população do município (FPM, 2013). Logo após, em 1967, com o advento da CF 1967, os municípios passaram a receber 10% do montante total do FPM, sendo esse índice aumentado com o surgimento da CF de 1988, na qual o percentual destinado aos municípios aumentou gradativamente de 17% a 22,5%. Sua criação baseia-se na necessidade de reduzir as disparidades econômicas entre os estados e os municípios brasileiros (SANTOS; SANTOS, 2014).

Desta forma, como a descentralização favoreceu a criação de novos municípios, o critério de repartição do FPM pela União, também contribuiu para que isso fosse possível e, ao mesmo tempo, concedeu sustentação econômica aos novos entes federativos. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma das fontes de receita redistributiva de ordem constitucional da União para os municípios:

O FPM está previsto no art. 159, I, *b* e *d*, da Constituição Federal. Esses dispositivos determinam que 22,5% da arrecadação, pela União, dos impostos de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) sejam destinados ao FPM. Trata-se, portanto, de partilhar a receita de impostos específicos e não a receita da União como um todo (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, p. 30).

Desta maneira, alguns pesquisadores defendem a ideia que uma expressiva parcela de distritos brasileiros é impulsionada pelas lideranças políticas locais para se emancipar, na expectativa de receber recursos do FPM a fim de que o novo município possa se instalar e se manter em funcionamento.

Atualmente, consideramos importante ressaltar que uma grande parcela dos municípios pequenos e emancipados nos últimos 25 anos depende de recursos financeiros oriundos da União e do Estado para disponibilizar serviços públicos à população, sendo que parte desses recursos provém de transferências estaduais e federais como o FPM.

Assim exposto, adiante analisaremos os resultados dos dados coletados sobre a emancipação dos municípios em estudo, ressaltando aspectos que conduziram à busca de autonomia administrativa e financeira, bem como as implicações positivas e limitantes de tal processo.

CAUSAS E IMPLICAÇÕES DA EMANCIPAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

O processo de emancipação municipal ocorrido em Luiziana e Rancho Alegre d'Oeste (RAO) foi viabilizado por meio da combinação de diversos fatores que possibilitaram a busca pela autonomia, destacando-se dentre eles: desenvolvimento econômico, extensão territorial do município de origem, motivos políticos, expectativa por melhorias na infraestrutura e serviços públicos em geral, autonomia política e administrativa e busca por progresso.

Dentre os fatores que motivaram a busca pela emancipação em Luiziana, podemos argumentar que os mais relevantes foram a busca por desenvolvimento econômico, a melhoria da infraestrutura e serviços, a extensão territorial do município sede, motivos de ordem política, autonomia política e administrativa além da busca por progresso, conforme observamos na Tabela 1.

Já no município de Rancho Alegre d'Oeste, emancipado em 1993, os motivos que impulsionaram o processo emancipatório foram a expectativa de melhorias na infraestrutura e serviços do local e alcance de autonomia política e administrativa, o que também podemos observar pelo percentual de respostas atribuído pelos pesquisados à cada fator, conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Fatores que influenciaram a emancipação de Luiziana e Rancho Alegre d'Oeste

Fatores que influenciaram a emancipação do município, segundo os respondentes	Luiziana		RAO	
	% Sim	% Não	% Sim	% Não
1. Quantitativo populacional	85	15	77	23
2. Desenvolvimento econômico	100	0	93	7
3. Extensão territorial do município de origem	100	0	37	63
4. Motivos políticos	100	0	90	10
5. Expectativa de melhorias na infraestrutura e nos serviços prestados	100	0	100	0
6. Descaso por parte do município de ori-	84	16	63	37

gem				
7. Busca pela construção de sua identidade	82	18	90	10
8. Alcançar autonomia política e administrativa	100	0	100	0
9. Busca por progresso	100	0	87	13
10. Município com mais de um distrito	45	55	80	20
11. Outros fatores	18	82	7	93

Fonte: Organizado pelo autor (2017)

Como podemos observar a busca por autonomia política e administrativa em Luiziana e RAO foi apontada por 100% dos moradores, caracterizando-se como um dos fatores que mais influenciaram na busca por emancipação, isso porque historicamente no Brasil, significativa parte dos moradores de distritos sofre ou reclama da má administração que precede do município sede. A partir disso compreende-se que: “A principal causa de emancipações vem da inadequação do modelo político administrativo local brasileiro às condições e realidade do interior do Brasil” (SCUSSEL, 1998).

Compreendemos que nos municípios estudados, assim como nos demais municípios que pleitearam a emancipação nos últimos anos, a busca por uma administração mais justa e compatível com a realidade do município é algo imprescindível na formação de um espaço geográfico independente e capaz de assegurar constante e intensa busca pelo progresso da localidade.

Outro aspecto que segundo os respondentes (100%) motivou o pleito emancipacionista em ambos os municípios, foi a busca por melhorias na infraestrutura local e na prestação de serviços à população, pois entende a população que sendo dependente do município sede é quase certo que os recursos financeiros recebidos por repasses de verbas serão destinados ao atendimento de necessidades urgentes e/ou prioritárias na sede e, em havendo sobras de recursos, posteriormente destinados aos distritos. Tais fatores são considerados altamente relevantes para a população pesquisada em Luiziana e RAO, pois, segundo os moradores, os mesmos são de grande importância para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, bem como, para o desenvolvimento do próprio município.

Diante dos fatos que motivaram a emancipação em cada município pesquisado, os entrevistados elencaram os principais avanços obtidos pela população local, em decorrência deste processo. Primeiramente, em Luiziana a maioria dos serviços públicos obteve melhorias, tendo apresentado grandes avanços em diversos setores, dentre os quais destacamos os setores da saúde e da educação. Em RAO também houve melhorias, mas não tão profundas quanto as que ocorreram em Luiziana, pois alguns setores como o saneamento básico e o tratamento de resíduos sólidos não apresentaram mudanças significativas, conforme demonstramos na Tabela 2.

Tabela 2 – Setores/áreas do município onde houve melhorias em decorrência da emancipação - Luiziana e Rancho Alegre d'Oeste (RAO)

Setores/áreas do município onde, segundo os entrevistados, houve melhorias após a emancipação	Luiziana		RAO	
	% Sim	% Não	% Sim	% Não
1. Educação	100	0	97	3
2. Habitação	100	0	100	0
3. Infraestrutura	100	0	100	0
4. Limpeza pública	100	0	97	3
5. Malha viária rural	100	0	100	0
6. Malha viária urbana	100	0	97	3
7. Rede de água	82	18	97	3
8. Saneamento básico	100	0	37	63
9. Saúde pública	100	0	97	3
10. Segurança	100	0	67	33
11. Tratamento de resíduos sólidos	73	27	37	63
12. Urbanização pública	100		87	13
13. Outros	27	73	17	83
MÉDIA	91%	-	79%	-

Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

Constatamos que um dos setores que passou por mudanças muito importantes em Luiziana foi o da educação, para o qual todos os entrevistados (100%) apontaram melhorias, tais como melhor atendimento nas séries

iniciais e avaliações e acompanhamento periódico do quadro docente, juntamente com uma gestão mais próxima e valorização dos servidores da área. Em RAO a educação também obteve grande avanço, segundo 97% dos entrevistados, sendo que o ensino fundamental e médio foi melhorado, principalmente por não haver mais necessidade de deslocamento dos estudantes para outro município. Também salientaram que em RAO a educação especial e o transporte para a APAE, além da sala de recursos para Deficiência Auditiva (DA), Deficiência Mental (DM), Deficiência Visual (DV) e Transtorno do Espectro Autista (TEA), tem recebido atenção especial.

Além desses pontos, também ocorreram investimentos em capacitação de professores e para melhorias físicas na escola, sendo que atualmente a Prefeitura Municipal adquiriu um terreno de 36.000M² para construção de uma nova escola municipal. Desta maneira, entendemos que o município tem dedicado atenção especial à educação, no intuito de contribuir com o futuro de seus moradores, principalmente os mais jovens.

Nesse contexto o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), medida composta por três indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano (longevidade, educação e renda) também melhorou nos dois municípios. Em Luiziana constatamos que esse índice aumentou, pois conforme IPARDES (2016) em 1991 o mesmo era de 0,346, tendo passado para 0,668 em 2010. A elevação do IDHM revela que as mudanças ocorridas na localidade contribuíram para o desenvolvimento da mesma. Observamos ainda que em RAO, o aumento do IDHM também apresentou significativa melhoria, passando de 0,394 em 1991, para 0,704 em 2010, conforme Ipar-des (2016). A melhoria do IDHM nestes municípios indica que a emancipação dos mesmos foi importante, não somente para a área da educação, mas também para outras áreas do município que contribuem para a obtenção de avanços sociais e econômicos.

A área da habitação popular também apresentou mudanças positivas, segundo os pesquisados. Essas mudanças foram grandes em RAO, pois, no município houve a implantação de uma política habitacional compatível com os diversos tipos de renda, utilizando para isso, recursos próprios do município. Ainda neste município, segundo IPARDES (2010 e 2015), o número de habitações cresceu de 628 em 2000, para 792 em 2010. Tal mudança é de-

corrente das melhorias advindas da emancipação e da administração local que investiu nesta área. Em Luiziana as melhorias e os avanços na área da habitação popular também contribuíram para a melhoria da qualidade de vida da população.

No tocante a infraestrutura dos municípios estudados, a mesma recebeu melhorias importantes, viabilizadas pela aquisição de equipamentos, construção de escolas e bibliotecas, pavimentação asfáltica. Essas melhorias, segundo os entrevistados, estão sendo executadas nas áreas urbanas e rurais do município, no intuito de se proporcionar serviços eficientes e de qualidade à população.

No que diz respeito a área rural foram apontadas melhorias em Luiziana e RAO, as quais, segundo os pesquisados foram obtidas à partir da construção de poços artesanais comunitários para utilização pelos agricultores, pela construção de aviários e tanques para piscicultura, cascalhamento e manutenção das estradas rurais, e construção e manutenção de microbacias. Além disso, as pontes que dão acesso à área urbana foram revitalizadas, sendo que as que se encontravam em condições de conservação precárias, foram substituídas. Tais melhorias, algumas delas realizadas com recursos do município e outras em parcerias com o governo estadual e/ou federal, tem contribuído para a obtenção de avanços significativos nesta área. Tais avanços visam, sobretudo, proporcionar à população destas localidades, melhorias no acesso a área urbana dos municípios e facilitar o escoamento da produção agrícola.

Outro setor que obteve avanços significativos foi o da saúde pública que, em RAO, dentre outras melhorias, conquistou a reforma de uma antiga Unidade Básica de Saúde (UBS) e a construção de uma nova UBS para atender a população do município, com programas para recém-nascidos, para diabéticos e para realização de assistência pré-natal, além de contratação de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e mais duas equipes do Programa Saúde da Família (PSF). Também foram adquiridas duas novas ambulâncias, as quais foram colocadas a disposição da população local, visando melhorar o pronto atendimento de saúde aos moradores de RAO.

Assim, ao fazermos uma avaliação das melhorias decorrentes da emancipação nas localidades pesquisadas observamos que a Média % de

respostas Sim, em Luiziana (90,7%) é maior que em RAO (79,23%), revelando que possivelmente as melhorias não foram iguais nos municípios pesquisados, devido, possivelmente, ao fato de que os mesmos apresentam histórias distintas, com características singulares e foram motivados a buscar não somente a autonomia pela emancipação, mas também o desenvolvimento social e econômico por diferentes razões. No entanto é importante salientar que a emancipação não significa ausência de problemas e dificuldades para o novo município, pois mesmo após a obtenção de várias melhorias, ainda há muito a se fazer em ambas, mas não somente, nas localidades estudadas, assunto este que trataremos a seguir.

DIFICULDADES PERSISTENTES NAS LOCALIDADES, APÓS A EMANCIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Após a emancipação dos municípios de Luiziana e RAO diversas melhorias podem ser verificadas, as quais também foram mencionadas pelos pesquisados. No entanto, mesmo após um período de avanços significativos constatamos que ainda há muito por se fazer a fim de beneficiar a população local, por meio do fornecimento de serviços de boa qualidade e em escala suficiente para o bom atendimento a todos os que necessitam.

Os moradores de Luiziana ainda apontam necessidade de melhorias na oferta de postos de trabalho, a fim de minimizar as dificuldades financeiras enfrentadas por diversos de seus cidadãos, devido ao fato de que o desenvolvimento da economia local está baseada, essencialmente, na produção agrícola e comércio de bens de consumo.

Em RAO, a situação também é bastante similar, pois a falta de emprego é uma das dificuldades mais citadas pelos pesquisados, juntamente com a falta de moradias adequadas às pessoas carentes e a falta de transporte regular que possibilite o deslocamento para outros municípios da região, quando necessário.

A população de ambos os municípios dizem que se faz necessário a construção de um hospital para garantir maior agilidade e resolutividade nos atendimentos, principalmente em casos que requerem atendimento especializado.

Em geral, as dificuldades persistentes nos municípios de Luiziana e RAO são comuns à quase todos os pequenos municípios, recém-emancipados ou não, tanto no Paraná, quanto em estados brasileiros, os quais, por possuírem receitas pequenas advindas das arrecadações próprias e dependerem muito de transferências estaduais e federais, como o FPM, acabam limitados e se desenvolvendo aquém das expectativas de seus cidadãos e dos gestores públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da realização deste estudo podemos fazer algumas considerações a respeito da emancipação e seus desdobramentos, nos municípios que fizeram parte do recorte territorial da pesquisa.

Primeiramente, podemos afirmar que ambos os municípios apresentaram avanços após a emancipação, no que diz respeito a sua estrutura física e disponibilização de equipamentos e serviços públicos, gerando, consequentemente, melhorias nas condições de vida de toda a população, além de melhorar a paisagem urbana e as condições da área rural, em ambas as localidades.

No entanto, é importante destacarmos que Luiziana e Rancho Alegre d'Oeste são municípios pequenos, com receita própria, mas ao mesmo tempo insuficiente para arcar com todas as despesas necessárias para manter um município em pleno funcionamento e prestar assistência adequada aos seus moradores, o que ainda leva tais municípios a manter relativo grau de dependência da União, em relação aos recursos oriundos do Fundo de Participação dos Municípios.

Ademais, como já foi destacado ao longo do estudo, ainda persistem dificuldades após a emancipação, as quais, no entanto, se comparadas ao período anterior, nos permite dizer que muito já foi melhorado em decorrência da emancipação e que os problemas que ainda persistem podem ser minimizados mediante a adequada atuação da gestão municipal, juntamente com a participação da população na tomada de decisões.

No que tange a este estudo, ressaltamos que apesar das dificuldades encontradas, em relação ao acesso as informações sobre os municípios pes-

quisados, devido ao fato de ainda serem pequenos e não possuírem pesquisas a respeito dos mesmos, os objetivos propostos foram atingidos. Porém, apesar dos objetivos terem sido cumpridos, salientamos que muitos questionamentos foram surgindo ao longo do estudo, nos dando a certeza de não termos esgotado o tema e abrindo possibilidades para realização de outras pesquisas nesta área, pois a execução deste estudo possibilitou formular outros questionamentos, relacionados, por exemplo, a situação atual de distritos não emancipados no Brasil, e pequenos municípios que se emanciparam, mas que o processo não trouxe reflexos positivos para a localidade.

Assim, entendemos não ser suficiente apenas analisar a emancipação municipal, como um processo fomentador do desenvolvimento local, pois acreditamos ser necessário também entendê-lo como uma maneira expressiva de avaliar a condição social de vida local, uma vez que neste processo para a real consolidação da autonomia política e administrativa há outros debates envolvidos que podem atingir dimensões maiores do que as que foram abordadas neste estudo. Tais dimensões não abrangem apenas os aspectos sociais, políticos e administrativos do município, sendo muito ampla e, normalmente, vinculado a outros fatores que podem ou não contribuir para o crescimento e desenvolvimento do novo município.

REFERÊNCIAS

CIGOLINI, A. A. **Território e criação de municípios no Brasil: uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço.** Tese (Doutorado em Geografia). Florianópolis: UFSC, 2009.

CORRALO, G. A. **A autonomia municipal como um direito fundamental na Constituição brasileira.** Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito, UFP. Curitiba, 2006.

GABRIEL, I. M. **Os municípios na constituição brasileira: competência legislativa.** 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14240/o->

municipio-na-constituicao-brasileira-competencia-legislativa>. Acesso em: 29 de ago. 2015.

IBGE. Estimativa da população residente nos municípios brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2014/estimativa_dou_2014.pdf>. Acesso em: 29 de ago. 14.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. Fundamentos da metodologia científica. São Paulo: Atlas, 1991.

LIMANA, A. O processo de descentralização política - administrativa no Brasil. **Revista Scripta Nova**, Barcelona, Nº 45, 1999. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-45-21.htm>. Acesso em: 27/05/2015.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma.** 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma>>. Acesso em: 15 de mar. 2016.

SCUSSEL, M. C. B. **A criação de municípios e seu impacto na qualificação do espaço geográfico.** 1998. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomico/article/view/10573>>. Acesso em: 14 de set. 2014.

TAVARES, A. S. **Federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988.** 12 de março de 2009. Tese (especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo da Câmara dos Deputados). 55p. Distrito Federal.

SANTOS, K. G. B.; SANTOS, C. E. R. **Dependência municipal das transferências do fundo de participação dos municípios: uma análise para os municípios do Sul da Bahia entre 2008 e 2012.** 2014. Disponível em: <<http://www.uesc.br/eventos/ivsemeconomista/anais/gt1-5.pdf>> Acesso em: 20 de fev. 2016.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional [2012]. **O que você precisa saber sobre as Transferências Constitucionais e Legais: Fundo de Participação dos Municípios.** STN, 2012. Disponível em: <<http://www3.tesouro.fazenda>

gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf>. Acesso em: 05 de mar. 2016.

BRAGA, R. M. O espaço geográfico: um esforço de definição. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, nº 22, p. 65-72, 2008.

BRAGA, R.; PATEIS, C. da S. Criação de municípios: uma análise da legislação vigente no Estado de São Paulo. **Revista de Geografia da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul** (ISSN 1519-4817). Ano IX / n. 17, jan./jun. 2003, p. 7-14.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Senado Federal: Secretaria Especial de Informática, Brasília, DF, 2013a.

BREMAEKER, F. E. J. Evolução do quadro municipal brasileiro no período 1980 e 2001. **Estudos especiais**, Rio de Janeiro: Ibam, 2001, 11p.

_____. Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções. **Revista de Administração Municipal**, v. 40, n. 206, p. 88-99, jan./mar. 1993.

CASTRO, I. E. de. Territorialidade e institucionalidade das desigualdades sociais no Brasil. Potenciais de ruptura e de conservação da escala política local. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 18, p. 35-51, 2005.

FAVERO, E. **Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios – Avaliação a partir de Indicadores econômicos e sociais**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP. 2004. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-20122004.../TeseEdisonFavero.pdf> Acesso em: 18 de mar. 2014.

KLERING, L. R. Análise do desempenho dos municípios do Rio Grande do Sul em 1989. **Análise**, Porto Alegre, PUC, v. 1, n. 4, p. 373-400, 1990.

_____. **Impacto das emancipações de municípios nas décadas de 80 e 90, no desenvolvimento socioeconômico do estado do RS**. 2008. Disponível em: <<http://www.wcams.com.br/emancipacoes.ppt>>. Acesso em: 11 de nov. 2015.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev. 2006.

MAGALHÃES, J. C. Emancipação Político-Administrativa de municípios do Brasil. In: CARVALHO, A. X.Y.; ALBUQUERQUE, C. W.; MOTA, J. A.; PIANCASTELLI, M. **Dinâmica dos municípios**. Brasília: IPEA, 2007. http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5580&catid=304. Acesso em: 10 de mar. 2014.

MAIA, J. C. de A. **O município**: Estudos sobre a administração local. Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger & Filhos, 1883.

SÁNCHEZ, J. E. **Espacio, Economia y Sociedad**. Barcelona: Siglo XXI de España Editores, 1991.

SCUSSEL, M. C. B. **Emancipações no Rio Grande do Sul**: O processo de criação de novos municípios e seu impacto em aspectos de qualificação do espaço urbano. Dissertação (Mestrado). Porto Alegre: PROPUR/ UFRGS, 1996.

VAINER, C. B. As escalas do poder e das escalas: o que pode o poder local? In: Encontro Nacional da Anpur, n. 9, 2001. Rio de Janeiro. **Anais...** Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço. Rio de Janeiro: Anpur, 2001, v.1, p. 140-151.

Capítulo 5

CONTRIBUIÇÕES DA TEORIA DA AÇÃO COLETIVA ACERCA DA CRIAÇÃO DE VALOR NA AGRICULTURA FAMILIAR: ESTUDO NA ASSOCIAÇÃO DE PRODUTORES DE CORUMBATAÍ DO SUL – PR⁸

Isielli Mayara Barzotto Martins Tierling

Carla Maria Schmidt

INTRODUÇÃO

Nas comunidades rurais são comuns ações espontâneas que promovem a solidariedade, a cooperação e a união das pessoas. São práticas de ajuda recíproca que oportunizam o convívio e a integração social, mas que representam também uma segurança mútua em situações de dificuldade. Algumas dessas ações são espontâneas e individuais, como o auxílio em um dia de trabalho e o compartilhamento de materiais e equipamentos; já outras são organizadas em grupo, como um mutirão para manutenção de uma estrada ou para reforma de um local público (WICKERT, 2007). A partir da prerrogativa de que a cooperação entre os indivíduos otimiza tarefas e resultados econômicos e sociais, comumente produtores rurais tem se organizado na forma de cooperativas e associações, além de redes, *clusters*, fundações, dentre outras. (POWELL, 1990; MENÁRD, 2004; SAES, 2008, SCHMIDT, 2012).

É neste contexto que as ações coletivas têm sido evidenciadas pela literatura como mecanismos de superação das dificuldades do pequeno produtor rural, além de proporcionar vários benefícios aos atores envolvidos

⁸ O presente texto foi originalmente apresentado como artigo científico na Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 13, n. 2, p.3-25, mai-ago/2017.

nessas ações de cooperação (SACHS, 2003). A partir disso, a Teoria da Ação Coletiva busca explicar porque os indivíduos cooperam se há dificuldades a serem enfrentadas coletivamente e os indivíduos poderiam se beneficiar dos resultados coletivos atuando apenas como “caronas” nestas ações, atribuindo a probabilidade de o indivíduo cooperar à diversos fatores que caracterizam a ação grupal (OLSON, 1999; OSTROM, 2007).

Fundamentado na Teoria da Ação Coletiva e tendo como objeto de estudo os produtores rurais familiares da Associação de Produtores de Corumbataí do Sul – APROCOR, o objetivo central desta pesquisa foi analisar a influência (positiva e/ou negativa) das variáveis da Teoria de Ação Coletiva sobre a criação de valor aos produtores familiares associados à APROCOR, a partir da identificação das dificuldades e benefícios captados pelos produtores envolvidos nesta ação coletiva.

Para isso, este estudo apresenta, além desta introdução, uma breve revisão de literatura sobre a Teoria de Ação Coletiva, a metodologia de pesquisa utilizada, bem como, a análise e resultados desta pesquisa.

A TEORIA DA AÇÃO COLETIVA

O termo “ação coletiva” remete ao entendimento de uma atuação grupal ou ainda um ato cometido ou provocado por duas ou mais pessoas, sendo abordado por diversas ciências, dentre elas, a jurídica, a econômica e as ciências sociais. Sendo as obras de Olson, Granovetter e Ostrom, as principais contribuições sobre os aspectos econômicos e sociais das ações coletivas, Wenningkamp (2016) aponta que a partir desses é possível definir os fundamentos da Teoria da Ação Coletiva, além de seis variáveis estruturais.

O primeiro fundamento da Teoria da Ação Coletiva advém de Olson (1999) e refere-se à **racionalidade individual versus racionalidade coletiva**. O autor afirma que, a menos que haja coerção ou algum incentivo além do benefício coletivo de estímulo à arcar com os custos da ação grupal, não haverá ação em prol do objetivo comum. Assim, os indivíduos somente agirão coletivamente se perceberem que os esforços individuais serão maiores do que os esforços despendidos pelo grupo.

O segundo fundamento da Teoria da Ação Coletiva refere-se ao **tamanho e composição dos grupos**. Para Olson (1999), os grupos menores são mais eficientes, pois nestes os indivíduos estão mais propensos à cooperar e isso deve-se à três fatores: a) nos grupos menores, a percepção do benefício alcançado coletivamente é maior para cada indivíduo; b) a presença de *free riders*, ou seja, indivíduos caronas, é detectada mais facilmente; c) quanto menor o grupo, menor serão os custos organizacionais e de coordenação.

O terceiro fundamento da Teoria de Ações Coletivas refere-se a uma possível característica, a **heterogeneidade do grupo**. Wenningkamp (2016) destaca que a heterogeneidade possui significados diferentes para Olson e Granovetter. Para Olson (1999), a heterogeneidade dos grupos refere-se à heterogeneidade de interesses, de modo que, quanto mais heterogêneo for o grupo, mais negativo será este fator para a provisão do benefício coletivo. Por sua vez, Granovetter (1973) retrata a heterogeneidade dos grupos de acordo com o tipo de laço que une os indivíduos, considerando os laços fortes (família, amigos, parentes) como grupos homogêneos e os laços fracos como grupos heterogêneos (as informações e experiências propagadas são distintas, favorecendo inovações). Assim, a heterogeneidade do grupo é considerada por Granovetter (1973) como um fator positivo para o alcance do objetivo do grupo.

Além dos três fundamentos apresentados, as contribuições de Ostrom (2007) permitem acrescentar outros fatores que determinam a probabilidade de o indivíduo cooperar, por ela considerados como variáveis estruturais dos fundamentos da Teoria ora analisada. O primeiro fator é a **comunicação face a face**, apontada por Ostrom (2007) como capaz de aumentar a probabilidade de cooperação, já que a comunicação está relacionada com o aumento de confiança entre os indivíduos em um ambiente de situações repetidas, uma vez que há uma persuasão moral quando os indivíduos “olham nos olhos” uns dos outros durante uma conversa ou reunião.

O segundo fator é a **forma de função de produção**, abordada por Ostrom (2007) como uma função para demonstrar a quantidade de ações individuais necessárias para gerar determinada quantidade de um benefício coletivo. A autora afirma que a função de produção depende da quantidade de

indivíduos no grupo, da disposição do indivíduo em contribuir, da homogeneidade ou heterogeneidade, da sequência de transações entre os indivíduos e da informação gerada por cada ação individual.

O terceiro fator é a **presença de informações sobre ações passadas**, dado como reputação do indivíduo. Caso seja positiva e exercitada em um ambiente onde possa ser construída ao longo do tempo, é considerada como um fator que contribui para o aumento da cooperação. Nos pequenos grupos, acumular um nível de confiança entre os indivíduos é algo provável, pelo conhecimento que uns têm dos outros. Já em grupos maiores, a reputação é mais difícil de ser alcançada, mas as pessoas podem observar as ações dos outros para saber como agiriam em situações semelhantes (OSTROM, 2007).

O quarto fator é a **forma como os indivíduos estão ligados**. Ostrom (2007) aponta que quando um indivíduo sabe quem está sendo beneficiado com sua contribuição na ação coletiva, haverá maior possibilidade de este cooperar, ao invés das situações onde suas contribuições são espalhadas em um ambiente generalizado, no qual não é possível saber quem será beneficiado.

O quinto fator é a possibilidade de os indivíduos **entrarem e saírem voluntariamente do grupo**, em que Ostrom (2007) aponta que, quando os indivíduos possuem a opção de cooperar ou não cooperar eles escolherão parceiros cuja reputação permita saber se haverá possibilidade de alcançar os objetivos coletivos, mas cada vez que um indivíduo optar por não cooperar, todos os demais indivíduos do grupo sofrerão com o retorno zero, ou seja, o benefício gerado por este indivíduo será nulo.

Por último, o fator **liderança** é abordado por Olson (1999) como um fator organizador do grupo, sendo a figura do líder um “empreendedor político” que organiza os esforços dos vários indivíduos para a provisão dos bens coletivos. Moe (1980) destacou que o líder é necessário para o surgimento do grupo, o qual espera também obter benefícios privados com sua ação organizadora sobre a ação coletiva. Nassar (2001, p.42) acrescenta que “a liderança pode ser um agente de persuasão”, sendo que um grupo que possui uma liderança “proeminente e com reputação” tornar-se-á atrativa para novos indivíduos que se identificam com as ações desta liderança.

Menard (2004) destaca a figura do líder como um fator essencial para o sucesso da ação coletiva, tendo ele o papel de capturar parte da informação e distribuí-la adequadamente entre os parceiros e, neste mesmo sentido, Wenningkamp (2016) aponta que o líder geralmente é um indivíduo de confiança dos membros, pró-ativo na busca de melhores resultados coletivos, e capaz de intermediar negociações, de forma a mitigar os custos de transação. Além disso, Tomio e Schmidt (2014) apontam que a visão estratégica e a capacidade de interlocução com agentes externos são princípios da governança coletiva, os quais possibilitam melhores rendimentos a todos os envolvidos na ação grupal.

Tendo em vista todos os fundamentos e variáveis estruturais da Teoria da Ação Coletiva, é dado que esta teoria preocupa-se com a observação do modo como os benefícios coletivos são gerados aos membros do grupo. Porém, a mesma teoria afirma a existência de limites e restrições nas ações de cooperação, que permitem a ocorrência de perdas, advindos de falhas quaisquer cometidas pelo grupo. Desta forma, assim como os benefícios gerados pelo grupo podem ser percebidos por todos os indivíduos que atuam coletivamente, as falhas são arcadas por todos os indivíduos que participam da ação coletiva e influenciam a manutenção e existência destas ações (HARDIN, 1995; CALEMAN, 2010; ZYLBERSZTAJN, CALEMAN, 2013).

A partir disso, Zylbersztajn e Coleman (2013) caracterizam as falhas coletivas como contrapontos da cooperação. Ao analisar as falhas sob as perspectivas cruzadas entre a teoria dos jogos não cooperativos⁹, a questão do enraizamento em estruturas sociais¹⁰ e as abordagens da Nova Economia Institucional (incentivos, monitoramento de ações, custos de mensuração, custos de transação e alocação de recursos eficientes), Coleman (2010) conclui que as falhas organizacionais ocorrem por influência de alguns fatores, dentre eles: a) tempo de interação dos agentes, b) assimetria informacional, c) falta de delineamento dos direitos de propriedade, e d) nível de dependência entre os agentes da transação.

⁹ Os jogos não cooperativos são representados pelos dois modelos emblemáticos “Tragédia dos Comuns” e “Dilema dos Prisioneiros” (OSTROM, 1990).

¹⁰ Granovetter (1973).

Além destes fatores de influência negativa sobre os grupos, Zylbersztajn e Caleman (2013) identificam seis tipos de natureza das falhas organizacionais, que são provenientes de aspectos internos e externos ao grupo, e refletem sobre as várias facetas do ambiente organizacional. O primeiro tipo de falha organizacional é a de natureza estrutural, identificada a partir da análise do ambiente externo operacional (relações econômicas além mercado, que repercutem no advento da tecnologia e nas variáveis macroeconômicas – juros, oferta, demanda, etc.).

O segundo e o terceiro tipo de falha organizacional são decorrentes das ações dos indivíduos. A falha de natureza cognitiva se apresenta como uma “limitação dos indivíduos em analisar de forma acurada” todas as dimensões de um problema, contingências do ambiente, resultados possíveis e características das negociações. Já as falhas de natureza comportamental é resultado do comportamento oportunístico dos indivíduos.

Os demais tipos de falhas organizacionais correspondem às falhas provenientes das próprias movimentações, transações ou influências da organização. O quarto tipo de falha organizacional é a de natureza informacional, que está atrelada aos aspectos da assimetria de informação, quantidade e qualidade da informação transferida. O quinto tipo de falhas são as de natureza institucional, que estão ligadas aos aspectos culturais e históricos da organização, bem como, aos laços sociais e *path dependence*¹¹. E o sexto tipo de falhas são as de natureza política e referem-se às falhas em decorrência das atuações políticas da organização.

Por fim, destaca-se que a Teoria de Ação Coletiva apresenta os incentivos positivos como uma forma de amenizar tais falhas, tornando a ação coletiva viável, apesar das dificuldades existentes. Para isso, os incentivos positivos são caracterizados como o bem coletivo e os benefícios à parte obtidos, que incluem o prestígio, o respeito, amizades, além de outros de cunho social, psicológico, político e cultural (OLSON, 1999; BRITO, 2001).

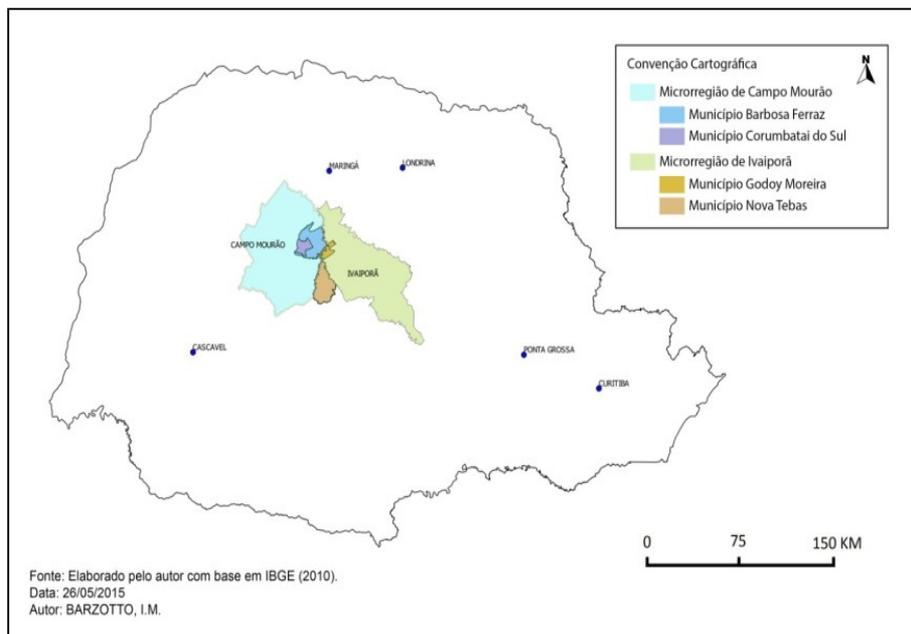
¹¹ Tradução: trajetória de dependência, entendida pela Nova Economia Institucional como um fenômeno causado pela dependência das ocorrências históricas.

METODOLOGIA DE PESQUISA

Inicialmente, optou-se por desenvolver uma pesquisa qualitativa, de caráter explicativo através de uma pesquisa empírica. A preocupação central da metodologia explicativa é identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos e por isso, os resultados da pesquisa empírica, que demonstram de que modo as variáveis da ação coletiva influenciam a criação de valor, confirmam a necessidade da utilização do método explicativo (GIL, 1999). Com isso, a utilização da pesquisa qualitativa foi dada pela necessidade de analisar as características da realidade coletiva, a fim de conhecê-las em sua totalidade, e descrever inferências baseadas na Teoria da Ação Coletiva.

O estudo empírico foi desenvolvido em torno de um único objeto de pesquisa, o qual exigiu informações detalhadas e análises aprofundadas sobre os atores que compõem uma estrutura de governança coletiva. Assim, utilizou-se como aporte empírico de análise a Associação de Produtores de Corumbataí do Sul – APROCOR, que atua no Sistema Agroindustrial de frutas, a qual foi criada na microrregião de Campo Mourão, mais especificamente, no município de Corumbataí do Sul - PR e posteriormente expandiu-se para o município de Barbosa Ferraz, também pertencente à microrregião de Campo Mourão, e para os municípios de Nova Tebas e Godoy Moreira, que integram a microrregião de Ivaiporã, mediante a inclusão de novos associados. A Figura 1 demonstra a localização geográfica dos agricultores familiares associados à APROCOR.

Figura 1 – Distribuição geográfica dos produtores rurais associados à APROCOR, 2015.



Fonte: elaborado pela autora com base em IBGE (2010).

O principal foco dos produtores rurais que participam da ação coletiva – APROCOR – é a produção de frutas frescas. Em 2015, ano de realização desta pesquisa, a associação contava com o trabalho conjunto de 85 associados, que correspondiam aos associados ativos. Para a definição da amostra de pesquisa, estabeleceu-se como estratégia a utilização de uma amostra não probabilística por acessibilidade, também denominada como amostragem por conveniência, que consiste em “selecionar os elementos a que tem acesso, admitindo que estes possam, de alguma forma, representar o universo” (GIL, 1999). Dessa forma, a amostra de dados compreendeu 26 agricultores e o acesso se deu mediante visita à propriedade rural ou em encontro com o produtor familiar nas imediações da associação.

Para a coleta de dados foi utilizada a pesquisa documental, que se efetivou através da consulta à ata constitutiva, ata de reunião de prestação de contas do exercício 2014, bem como, aos relatórios financeiros (balanço patrimonial e demonstração de resultado) do exercício 2014; além da entre-

vista não estruturada. Para as entrevistas, foram utilizados roteiros que dirigiam os questionamentos da pesquisa, feitos através de perguntas abertas ao gestor presidente e fundador da associação, ao engenheiro agrônomo do Instituto EMATER que coordena as atividades regionais de fruticultura, e também aos produtores rurais que integraram a amostra de pesquisa.

Para que os dados coletados pudessem ser analisados de modo a permitir confirmações teóricas e novas inferências, utilizou-se o método descritivo. Assim, os dados coletados foram descritos e interpretados à luz da Teoria de Ações Coletivas.

RESULTADOS DA PESQUISA

Após aplicação dos métodos e técnicas definidas para este estudo, foi possível realizar a análise da criação de valor para os produtores rurais associados à APROCOR a partir das variáveis da Teoria da Ação Coletiva. Com base na análise bibliográfica, que buscava compreender conceitos, fundamentos e modelos teóricos apresentados pela Teoria da Ação Coletiva, definiu-se que as variáveis a serem analisadas neste estudo empírico são: a) Racionalidade individual e racionalidade coletiva; b) Tamanho do grupo; c) Presença de *free riders*; d) Heterogeneidade de interesses do grupo; e) Heterogeneidade do grupo – laços fracos/laços fortes; f) Comunicação face a face; g) Forma de função de produção; h) Reputação e Confiança; i) Forma de ligação dos indivíduos; j) Liberdade para entrar e sair do grupo; k) Liderança.

Cumprir destacar que, nesta análise, as inferências sobre a geração de valor foram feitas com base nos resultados positivos e negativos da ação coletiva para os agricultores familiares, ou seja, compreende-se que as variáveis apresentadas pela Teoria da Ação Coletiva, na forma como se apresentam neste caso empírico, que geram benefícios e ganhos para os respectivos atores são fontes de criação de valor e, do mesmo modo, as que geram dificuldades, são fontes de perda de valor para o grupo.

A ASSOCIAÇÃO DE PRODUTORES DE CORUMBATAÍ DO SUL – APROCOR

A Associação de Produtores de Corumbataí do Sul foi criada com o objetivo de prestar assistência aos produtores de café da região de Corumbataí do Sul - PR, município localizado na microrregião de Campo Mourão (Região Centro Ocidental Paranaense). No final da década de 1990, quando a crise do mercado de café e os problemas climáticos afetaram os produtores, estes se mobilizaram e se organizaram de forma conjunta, pois tinham a necessidade de renovar suas culturas. Assim, o cultivo de maracujá azedo (*Passiflora edulis f. flavicarpa*) surgiu como uma grande alternativa, por ser uma cultura orgânica e de baixo custo ao produtor, tornando-se atividade alvo dos produtores, que outrora mantinham o café como monocultura.

A partir disso, a APROCOR tornou-se reconhecida entre os produtores rurais da região, os quais detinham desafios semelhantes, passando a ser elemento integrador, pois percebeu-se o grande potencial da cultura do maracujá, com proposta de melhoria da renda dos produtores associados. Assim, a união de produtores trouxe consigo não apenas a implantação da cultura do maracujá azedo, como também o interesse pela diversificação mediante implantação de outras culturas frutíferas. Com o passar dos anos, os produtores integraram em suas propriedades novas culturas (como o caqui, morango, uva, laranja, poncã, manga e acerola), contribuindo para o crescimento do setor no município e, conseqüentemente, na região.

Em 2015, a APROCOR atingiu o quantitativo de 85 associados, distribuídos entre os municípios de Corumbataí do Sul, Barbosa Ferraz, Godoy Moreira e Nova Tebas. Dentre as ações coletivas promovidas pelos produtores associados, destacam-se os cursos, palestras e dias de campo que promovem o fortalecimento institucional e a capacitação profissional, além das reuniões de cunho administrativo. Os dados coletados através das entrevistas possibilitou a identificação de algumas dificuldades sofridas pelos associados à APROCOR, e possibilitou ainda a identificação de que estes desfrutam de inúmeros benefícios ao atuar coletivamente, os quais se apresentam em maior proporção. O Quadro 1 demonstra os benefícios e dificuldades dos agricultores familiares objeto desta pesquisa.

Quadro 1 – Benefícios e dificuldades dos produtores associados à APROCOR.

Benefícios da Ação Coletiva	Dificuldades da Ação Coletiva
<ul style="list-style-type: none">• Diversificação, aumento da produtividade e da qualidade dos produtos;• Inclusão do agricultor na cadeia produtiva;• Comercialização, abertura de novos mercados e aumento do poder de barganha;• Escoamento da produção e logística integrada;• Aumento e garantia de renda, melhor distribuição de renda entre os membros da família, estabilidade financeira e possibilidade de planejamento financeiro mensal ou periódico;• Redução de custos;• Redução de riscos;• Criação de empreendimento cooperativo;• Redução do impacto sofrido com a burocracia das operações comerciais;• Criação de parcerias;• Aquisição de conhecimento técnico e informações de mercado, assistência técnica;• Adequação ambiental e embelezamento da propriedade;• Melhoria dos cuidados com a saúde do trabalhador rural;• Redução do uso de agrotóxicos;• Sentimento de pertencimento local, orgulho, status e satisfação pessoal, melhoria da auto estima;• Permanência da família no meio rural e inclusão do trabalho feminino e do jovem no campo.	<ul style="list-style-type: none">• Compreensão em relação aos preços;• Aversão ao risco;• Falta de confiança entre os indivíduos que participam da ação coletiva e agentes que a integram;• Heterogeneidade de interesses entre os indivíduos;• Ausência de corpo técnico suficiente;• Prazos de recebimento oferecido pela associação e cooperativa;• Planejamento de produção insuficiente;• Influência negativa de grupos externos de interesse;• Presença de <i>free riders</i>;• Oportunismo dos agentes;• Possibilidade de existência de trabalho infantil.

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

A partir da identificação dos benefícios e dificuldades percebidos pelos produtores rurais associados à APROCOR, foi possível analisar a influência (positiva/negativa) das variáveis apresentadas pela Teoria de Ação Coletiva na geração de valor ao grupo.

VARIÁVEIS DA AÇÃO COLETIVA QUE INTERFEREM NA CRIAÇÃO DE VALOR DA APROCOR

Após identificação dos benefícios e dificuldades da Ação Coletiva, foi possível a análise da criação de valor ao grupo – APROCOR – a partir das variáveis apresentadas pela Teoria de Ação Coletiva, caracterizadas como fatores de influência na probabilidade de os indivíduos cooperarem. Inicialmente, foi evidenciado que algumas variáveis da Teoria de Ação Coletiva, por si só, são fontes de perda ou geração de valor para o grupo, além de que as interações havidas entre algumas variáveis também resultam em valor gerado/perdido pela APROCOR. Para isso, cada uma das variáveis da Teoria de Ação Coletiva foi analisada individualmente.

Em primeiro lugar, observou-se que a racionalidade dos indivíduos tem se apresentado como uma fonte, tanto positiva quanto negativa, para a criação de valor do grupo. De modo positivo, a **racionalidade individual versus racionalidade coletiva** demonstrou que, apesar das dificuldades enfrentadas pelos produtores familiares, algumas delas resultantes da própria atividade rural e outras da interação com outros indivíduos de forma coletiva, a maioria dos indivíduos trabalham com a fruticultura objetivando melhores resultados para a associação ou um resultado equilibrado, que cumpra o interesse do grupo, mas que supra suas necessidades e esteja ao seu alcance. Nestes casos, o equilíbrio entre as racionalidades individual e coletiva apresentou-se como fonte de criação de valor.

De modo negativo, alguns indivíduos trabalham apenas em prol de seus resultados individuais, agem de forma oportuna, aguardando os resultados financeiros positivos dos demais indivíduos em suas colheitas de frutas para posteriormente decidir por cooperar ou não, ou então, se convencem da não necessidade de cooperar, não plantando determinadas frutas de interesse da associação (em decorrência do mercado), pois terão resultados individuais

de igual forma. Nestes casos, há atrasos na geração do valor que possivelmente poderia ser acrescido à ação coletiva, ou perda de parte do valor total gerado pelo grupo. A validade desta inferência se faz presente nos estudos de Olson (2007), que menciona que, mesmo que os benefícios coletivos não alcancem o nível ótimo, haverá cooperação por parte dos indivíduos que perceberem os ganhos individuais, e, se perceberem que esses ganhos são maiores se cooperarem, agirão coletivamente.

Por se tratar de um grupo relativamente pequeno, a variável **tamanho do grupo** se apresentou como um fator que possibilita a geração de valor à APROCOR. Conforme Olson (1999), o grupo classifica-se como intermediário, pois não há possibilidade de obtenção de um benefício suficientemente grande para que o produtor rural sustente sozinho o custo da associação, exigindo coordenação para que haja resultados positivos. Além disso, o benefício coletivo e a contribuição dos demais associados são facilmente percebidos uns pelos outros. Esta condição favorece um equilíbrio entre a racionalidade individual e a racionalidade coletiva, promovendo a geração de valor, conforme mencionado anteriormente.

Além da interação positiva entre as variáveis tamanho do grupo (no caso dos grupos pequenos) e racionalidade individual *versus* racionalidade coletiva, o tamanho do grupo também possibilita geração de valor quando há presença de confiança. Apesar do grupo ser pequeno, a percepção dos produtores é de que participam de um grupo grande. Isso deve-se ao fato de que a APROCOR mantém parcerias com várias instituições, integra produtores de todo o entorno do município e contribuiu para a criação do maior empreendimento do município, a Cooperativa Agroindustrial de Produtores de Corumbataí do Sul – COAPROCOR, que também integra produtores rurais de várias outras regiões do Paraná. Dessa forma, permanece no pequeno grupo (por essência) a possibilidade de maior percepção dos benefícios e, para fins de comercialização, há uma percepção de “segurança”, que remete-se à percepção de estabilidade ou sucesso do grupo identificado como grande. Com isso, percebe-se a importância da confiança do indivíduo para com a associação que o integra, pois sendo um grupo pequeno e havendo confiança em relação à estrutura coletiva, há incentivos positivos para a participação e, conseqüentemente, a possibilidade de criação de valor para o grupo.

Sob outro aspecto, a **confiança** existente entre alguns produtores rurais favorece diversas ações em conjunto, como a troca de informações, o compartilhamento de recursos e o planejamento de produção, surgindo como um incentivo positivo e de tendência à cooperação entre os associados. Isso se dá através da existência da associação, oferecendo suporte e condições para profissionalização dos agricultores associados, aliada à presença de confiança que os mesmos depositam em indivíduos que possuem perspectivas semelhantes, resultando numa tendência mútua à cooperar (reciprocidade). Nesse sentido, a confiança existente entre os produtores rurais surge como uma variável que potencializa a criação de valor para o grupo, uma vez que há uma forte aversão ao risco na pequena propriedade de produção rural e o agricultor sente a necessidade de ter bases consolidadas para fundamentar seu trabalho. Do mesmo modo, mas excluídos os casos onde há oportunismo, identificou-se a reputação entre os indivíduos como um fator que também favorece a cooperação. É comum dentre o grupo o uso de “modelos de produção”, mediante exposição de *cases* que promoveram a diversificação em suas propriedades e obtiveram sucesso em suas atividades. Para estes casos, observou-se a existência da reputação, assim como a confiança, como um incentivo positivo para a cooperação.

Ser sócio da APROCOR é gratificante e o resultado é muito bom. Sinto o reconhecimento que as pessoas tem por saberem o tanto que eu produzo, que sou ativo nos trabalhos da associação, que meus produtos vão para a indústria, para a merenda escolar, além de conhecerem minha propriedade e verem ela como modelo. (Entrevistado A – produtor rural)

Por outro lado, mesmo havendo vínculos firmados com os demais produtores através da associação, se houver ausência de confiança, a aversão ao risco possibilita a existência de oportunismo e a proliferação de *free riders*. Identificou-se que a ausência de confiança, se aliada à **heterogeneidade de interesses**, há redução dos níveis de cooperação, ou seja, os níveis de cooperação possivelmente são reduzidos caso os produtores não atuem sob as mesmas perspectivas e não haja confiança entre eles. Nessas situações, percebeu-se forte desequilíbrio entre a racionalidade individual e a racionalidade coletiva, induzindo o produtor rural à agir de acordo com suas perspec-

tivas individuais, mesmo quando atribui à si a necessidade de participar da ação coletiva para que sua produção rural se sustente. Conseqüentemente, pode-se inferir que a confiança existente entre os produtores rurais canaliza a geração de valor, mas a ausência da mesma reduz a geração de valor futuro.

Há ainda maior generalização da perda de valor gerado pelo grupo nos casos onde há oportunismo e **presença de *free riders***, uma vez que são resultantes de falhas coletivas, e que, conseqüentemente, possibilitam a dissipação do valor criado pelo grupo (CALEMAN, 2010). Essa condição foi identificada quando observou-se o efeito que a simples presença de *free-riders* produz sobre o grupo, contribuindo para o aumento da não cooperação, uma vez que o indivíduo perceberá que seus esforços beneficiarão os indivíduos caronas. Essa percepção corrobora com Ostrom (2007), que aponta a confiança, a reciprocidade e a reputação como fatores que contribuem para o aumento ou diminuição dos níveis de cooperação entre os indivíduos.

Ainda sobre a **heterogeneidade do grupo**, observou-se que, com o passar dos anos, os associados tornaram seus relacionamentos caracterizados como laços fortes, pois além da proximidade de suas propriedades e alguns laços de parentesco e amizade entre todos, há presença de confiança e reciprocidade, bem como, forte presença de troca de informações. Simultaneamente, percebeu-se que há divergentes opiniões entre o grupo. Granovetter (1973) demonstra a homogeneidade de laços como um fator negativo para a propagação de inovação dentro o grupo e, conseqüentemente, isso reduz os níveis de geração de valor. Porém, a existência de divergência de opiniões, resultante das experiências e perspectivas individuais, conduz à existência simultânea de heterogeneidade, o que, para o mesmo autor, favorece inovações. Assim, a existência de laços fortes no grupo não impossibilita a geração de valor através da ação coletiva, se os indivíduos possuem opiniões divergentes e há aproveitamento a partir do consenso entre o grupo, e se há experiências distintas e essas experiências são compartilhadas.

A **comunicação face a face** desenvolvida na APROCOR tem se apresentado como fator de grande importância para a promoção das ações de interesse coletivo, uma vez que há a troca de informações entre os produtores rurais, desde as perspectivas individuais, experiências no manejo das culturas, condições de preço e mercado e demais informações sobre a produ-

ção de frutas, até a exposição de erros e acertos, bem como, palpites e conselhos individuais. Essas informações são trocadas entre os produtores rurais associados, com a finalidade de compartilhar experiências e promover a diversificação, mas são promovidas também para além dos associados, de modo a alcançar outros produtores da região, com o intuito de incentivá-los a aderir à associação e participar da ação coletiva. Muito embora essa variável da Teoria da Ação Coletiva se apresente como um fator que, somente após repetidas interações entre os indivíduos, através do aumento da confiança, propicia o aumento dos níveis de cooperação (OSTROM, 2007), possui capacidade de eficiência suficiente a fim de permitir a geração de valor ao longo do tempo.

Esse incentivo promovido pelo grupo é um eficiente mecanismo de promoção da associação, porém, a **liberdade de entrar e sair do grupo** apresenta aspectos positivos e negativos para a APROCOR. Há facilidade para tornar-se associado, e esta mesma facilidade oferecida para deixar de ser membro do grupo dificulta a elevação do valor gerado pelo grupo. Isso ocorre porque o objetivo comum é a comercialização e os contratos comerciais firmados pela APROCOR em conjunto com a COAPROCOR exigem volume de produção, porém essas quantidades não são atingidas, com exceção do maracujá. Para as demais frutas, há uma demanda elevada durante todo o ano, porém falta oferta. Essa situação é reconhecida pelos agricultores, que a vêem como um fator positivo, pois demonstra a capacidade de comercialização e conseqüente segurança para suas atividades individuais. No entanto, as falhas cognitivas presentes no grupo, principalmente a aversão ao risco, impede o aumento dos níveis de cooperação ao assumirem a condição de produzir maior quantidade ou mais variedades e, em alguns casos, a desistir de cooperar.

“Temos a dificuldade de fazer o produtor assimilar que ele é associação, que a cooperativa só vai conseguir comercializar mais, tudo o que tem nos contratos com o governo, se ele produzir isso tudo.” (Entrevistado D – produtor rural e presidente da cooperativa)

Assim, essa liberdade oferecida para cooperar ou não, é positiva no sentido de não coagir e tornar a cooperação algo racional e voluntário. Po-

rém, conforme aponta Ostrom (2007), a não cooperação reduz o nível de benefícios gerados pelo grupo, ou seja, ocasiona a perda de valor. Durante as entrevistas, alguns produtores rurais relataram que somente haverá prejuízos para a associação caso muitos produtores desistam da ação coletiva de uma única vez. Outros mencionaram ainda que, quando os produtores rurais desistem de cooperar, não há prejuízos para o grupo, uma vez que há mais indivíduos participando da ação coletiva, do que deixando de participar. Essas percepções reforçam a ideia de que alguns indivíduos não compreendem que as parcelas individuais de contribuição são fundamentais para aumentar o nível de provimento do bem coletivo (OSTROM, 2007).

Essa mesma situação exige ainda observar a **forma como os indivíduos estão ligados**. Os dados empíricos revelaram que os produtores familiares estão ligados por intermédio da associação por necessidade, uma vez que as condições edafoclimáticas da região, a localização distante de grandes centros de comercialização e as condições de mercado exigem o trabalho conjunto para que haja sobrevivência das atividades rurais de pequeno porte. Com isso, de forma unânime, os produtores rurais reconhecem que possuem benefícios, pois há um esforço conjunto com a associação, no entanto, somente alguns reconhecem que o trabalho em associação é essencial.

Essa percepção do benefício individual que promove maior nível de benefício coletivo é explicada por Granovetter (1973) como algo que promove a cooperação, pois quando os indivíduos não percebem suas parcelas individuais de benefício pela participação na ação coletiva, haverá menor probabilidade de cooperarem. Assim, a forma como os indivíduos estão ligados pode ser uma fonte tanto de geração, quanto de perda do valor gerado pelo grupo, uma vez que há a necessidade de os indivíduos compreenderem a importância da parcela de suas contribuições. Se há percepção do retorno pelos esforços coletivos, haverá maior possibilidade de participação e consequente aumento dos níveis de provisão dos benefícios. Do contrário, haverá perda do valor a ser gerado pela associação.

Com base nestas informações e em conjunto com as características desta ação coletiva, pode-se ainda fazer inferências quanto à **forma de função de produção** dos produtores familiares. As características do grupo para determinação dessa função são:

- a) Quantidade de indivíduos no grupo: 85 associados, grupo pequeno com possibilidade de crescimento na região;
- b) Disposição de cada indivíduo em contribuir: há uma mescla entre o grupo, alguns estão muito dispostos, outros menos. Alguns associados estão inativos na fruticultura;
- c) Homogeneidade ou heterogeneidade: há homogeneidade de laços, pouca incidência de heterogeneidade de opiniões, mas há grande nível de compartilhamento de informações;
- d) Frequência de transações entre os indivíduos: frequente;
- e) Informação gerada por cada ação individual: total compartilhamento de informações.

Assim, é possível definir que atualmente a associação possui função de desaceleração de produção (Figura 1 – Gráfico A), uma vez que há provisão do bem coletivo suficiente para tornar a ação coletiva viável, no entanto, há incidência de não cooperação por parte de alguns associados. Isso leva à presunção de que, caso haja aumento na quantidade de indivíduos no grupo (k), haverá diminuição dos benefícios coletivos, principalmente através da redução da capacidade de assistência técnica, sendo a parcela individual de benefícios sempre menor do que o nível ótimo (OSTROM, 2007). Apesar disso, é possível que a associação apresente a função de produção do tipo linear (Figura 2 – Gráfico B), caso haja aumento na disposição de cada indivíduo em contribuir, o que poderá ser feito mediante diversificação das propriedades e maior compreensão sobre a importância da racionalidade coletiva.

Figura 2- Funções de produção da APROCOR.

Atual **Simulação futura**
Gráfico A – Função de Produção: desaceleração **Gráfico B** – Função de Produção: linear



Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Percebeu-se que há uma intensificação no trabalho da liderança para que haja a promoção dessa função de produção da associação. Há relatos da associação que justamente reforçam a possibilidade de aumento da geração de valor pelo grupo se houver apenas maior nível de cooperação pelos produtores rurais que já são associados, bem como, se estes promovem a diversificação de suas culturas e atuam de modo a melhorar a qualidade da lavoura e dos produtos que já estão implantados.

“Alguns até implantam alguma coisa diferente, um morango, abacaxi... Mas escolhem o pior cantinho da propriedade para isso, não investem em algo que dê um retorno melhor, que seja melhor pra trabalhar.” (Entrevistado D – produtor rural)

A forte atuação da **liderança** tem sido um diferencial para o sucesso do grupo. Em primeiro lugar, observou-se o reconhecimento que os produtores rurais têm em relação à liderança, tanto como agente canalizador de benefícios coletivos, quanto como produtor rural de referência. Dos eventos coletivos promovidos pela associação, identificou-se que alguns deles foram realizados na propriedade do líder da associação, cuja diversificação de culturas é modelo, e tem sido fator de atratividade para os demais membros. Todas estas características presentes na liderança corroboram com os estudos de Olson (1999), Zylbersztajn e Farina (1999), Nassar (2001), Schmidt (2012), Wenningkamp (2016), o que evidencia um dos motivos do sucesso da ação coletiva, bem como, o acréscimo de valor ao grupo.

Por fim, optou-se por acrescentar as **parcerias** firmadas pela associação como fator que propicia a geração de valor à associação, mesmo não sendo esta uma variável da Teoria da Ação Coletiva e sim uma prerrogativa à formação de uma rede. Isso deve-se ao fato de que, além das parcerias, por si só, proporcionarem grande parcela de benefícios à APROCOR, a interação dessas parcerias com outras variáveis da ação coletiva também influenciam positivamente a geração de valor. Esta condição corrobora com os estudos de Schmidt (2012), que evidencia a possibilidade de sinergias benéficas e externalidades positivas em empreendimentos coletivos a partir da formação de parcerias de cooperação, bem como, a criação de valor para a cadeia produtiva e a comunidade local.

Cabe ressaltar a importância das parcerias estabelecidas entre a APROCOR, o Instituto EMATER e a Secretaria Municipal de Agricultura para a formação da COAPROCOR. Atualmente, o valor atribuído ao grupo e aos produtos provenientes da agricultura familiar da região de Corumbataí do Sul são resultados do trabalho conjunto de todos estes agentes. Além disso, a qualidade dos produtos, o aumento da produtividade, a adequação ambiental e social das propriedades e das famílias, o nível de assistência técnica e informação proveniente do grupo são externalidades positivas geradas a partir da formação de parcerias entre os mesmos agentes. Da mesma forma, essas parcerias possibilitam o fortalecimento do grupo, surgindo como incentivo à cooperação e resultando num impacto positivo direto ao agricultor familiar e suas respectivas famílias na forma de valor. Em suma, o Quadro 2 demonstra os resultados da análise deste estudo.

Quadro 2 - Variáveis da Teoria da Ação Coletiva que interferem na criação de valor.

Variável da Teoria da Ação Coletiva	Fator de influência encontrado	Forma de influência na criação de valor
Racionalidade individual <i>versus</i> racionalidade coletiva	Alguns indivíduos trabalham/ tomam decisões de modo a cumprir os interesses da associação e a suprir os interesses pessoais.	positiva
	Alguns indivíduos trabalham/ tomam decisões apenas para suprir seus interesses pessoais.	negativa
Tamanho do grupo (intermediário)	Não há possibilidade de o grupo gerar um benefício grande o suficiente para um indivíduo, de modo que apenas ele arque com os custos totais da ação coletiva. Há necessidade de coordenação, o que está ocorrendo.	positiva
Tamanho do grupo (intermediário) aliado à Confiança	Os indivíduos percebem os benefícios individuais e sentem-se seguros em participar de uma ação coletiva estável.	positiva
Confiança	Entre alguns associados há troca de informações, compartilhamento de recursos e planejamento em conjunto de produção, favorecendo a redução de aversão ao risco.	positiva
	Alguns indivíduos agem oportunisticamente e existem <i>free riders</i> .	negativa
Confiança aliada à Heterogeneidade de interesses	Alguns indivíduos agem oportunisticamente e existem <i>free riders</i> .	negativa
<i>Free riders</i>	Alguns indivíduos diversificam a produção apenas quando vêem resultados positivos dos demais, atribuem os resultados negativos à associação, não participam e/ou tomam decisões por motivações pessoais.	negativa

Heterogeneidade do grupo (laços fortes)	Apesar de existir proximidade entre os indivíduos, laços de parentesco e amizade, há experiências distintas, compartilhamento de informações e aproveitamento das opiniões divergentes através do consenso.	positiva
Comunicação face a face	Há troca de informações e compartilhamento de experiências distintas entre os indivíduos.	positiva
Liberdade para entrar e sair do grupo	Os indivíduos não são coagidos à cooperar e trabalham/tomam decisões de modo a cumprir os interesses da associação e a suprir os interesses pessoais.	positiva
	Alguns indivíduos podem desistir da fruticultura por aversão ao risco.	negativa
Forma como os indivíduos estão ligados	Os indivíduos estão associados por necessidade de melhores condições de comercialização.	positiva
	Alguns indivíduos não percebem que a associação traz maior parcela de benefícios em relação à riscos e dificuldades na fruticultura.	negativa
Liderança	O líder é reconhecido positivamente pelos associados na sua atuação.	positiva
Parcerias	As parcerias firmadas com instituições públicas e privadas tem favorecido diversos benefícios aos associados, à associação, além de gerar externalidades positivas para a comunidade local.	positiva

Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Esta análise possibilitou concluir que as variáveis apresentadas pela Teoria da Ação Coletiva, de forma independente ou em interação umas com as outras, são capazes de possibilitar a geração e também a perda de valor ao grupo. O estudo empírico demonstrou que são influências positivas para a geração de valor as seguintes variáveis: a) Tamanho do grupo (intermediário); b) Tamanho do grupo (intermediário) aliado à confiança; c) Heterogeneidade do grupo (laços fortes); d) Comunicação face a face; e) Liderança; f) Parcerias.

O estudo demonstrou também que as variáveis “*Free riders*” e “Confiança” quando aliada à “Heterogeneidade de interesses” apresentam-se co-

mo influências negativas para a criação de valor. Do mesmo modo, podem se apresentar tanto como influência positiva, quanto negativa para a criação de valor as seguintes variáveis: a) Racionalidade individual *versus* racionalidade coletiva; b) Confiança; c) Liberdade para entrar e sair do grupo; d) Forma como os indivíduos estão ligados.

Por fim, destaca-se ainda a “racionalidade individual *versus* a racionalidade coletiva” como uma variável da Teoria da Ação Coletiva que possui capacidade de influência sobre todas as demais variáveis, uma vez que reflete a forma de compreensão e, conseqüentemente, a atitude dos indivíduos na atuação conjunta com os demais indivíduos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo central a análise da influência (positiva e/ou negativa) das variáveis da Teoria de Ação Coletiva sobre a criação de valor aos produtores familiares associados à APROCOR. Pôde-se concluir que as variáveis apresentadas pela teoria (GRANOVETTER, 1973; OSTROM, 1990; OLSON, 1999) podem exercer influência de diferentes formas sobre o valor a ser gerado pelo grupo, ou seja, as características do grupo aliadas à forma como a ação coletiva se efetiva proporcionam diferentes resultados na criação de valor. Ficou evidenciado que a variável “racionalidade individual *versus* a racionalidade coletiva” apresenta-se como a principal variável de influência (positiva/negativa) para a geração de valor, uma vez que reflete a forma como os indivíduos atuam nas ações promovidas pelo grupo, interferindo ainda na forma de influência de outras variáveis da Teoria da Ação Coletiva na geração de valor.

Cabe mencionar as limitações desta pesquisa, que reside na escolha de um estudo empírico isolado, cujos resultados são exclusivos para os atores investigados, podendo haver variações das conclusões presentes nesta pesquisa em estudos empíricos fundamentados em outras regiões do país, que abranjam outras atividades rurais ou ainda, que agregue atores diferenciados aos presentes nesta pesquisa. Por isso, destaca-se a necessidade de outras pesquisas que incluam estudos multi-casos buscando responder ao mesmo

problema desta pesquisa, de modo a confirmar, a partir de outras realidades, os achados empíricos aqui firmados.

REFERÊNCIAS

BRITO, C. M. Towards an institutional theory of the dynamics of industrial networks. **Journal of Business & Industrial Marketing**. v. 16, n. 3, p. 150-166, 2001.

CALEMAN, S. M. Q. **Falhas de coordenação em sistemas agroindustriais complexos**: uma aplicação na agroindústria de carne bovina. São Paulo, 2010. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GRANOVETTER, M. The strength of the weak ties. **American Journal of Sociology**. v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.

HARDIN, R. **One for All**: The Logic of Group Conflict. Princeton: Princeton University Press, 1995.

MENARD, C. The economics of hybrid organizations. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**. v. 160, n. 3, p. 345-376, 2004.

MOE, T. A calculus of group membership. **American Journal of Political Science**, v. 24, n. 4, p. 593-632, 1980.

NASSAR, A. M. **Eficiência das associações de interesse privado nos agronegócios brasileiros**. São Paulo, 2001. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

OSTROM, E. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. EUA: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, E. Collective Action and Local Development Processes. **Sociologica**. Bologna, 2007.

POWELL, W W. Neither market nor hierarchy: network forms of organization. **Research in Organizational Behavior**. (S.1), v. 12, p. 295-336, 1990.

SACHS, I. **Inclusão social pelo trabalho: desenvolvimento humano, trabalho decente e futuro dos empreendedores de pequeno porte**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

SAES, M. S. M. **Estratégias de diferenciação e apropriação da quase-renda na agricultura: a produção de pequena escala**. São Paulo, 2008. Tese (Livre Docência em Administração) – Programa de Pós Graduação em Administração, Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de São Paulo, Universidade de São Paulo.

SCHMIDT, C. M. **Criação e apropriação de valor no sistema agroindustrial do vinho do Vale dos Vinhedos**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2012.

TOMIO, M.; SCHMIDT, C. M. Governança e ações coletivas no turismo regional: A experiência dos empreendedores da Região Oeste do Paraná. **Revista Turismo – Visão e Ação - Eletrônica**, vol. 16, n. 3, set/dez 2014.

WENNIGKAMP, K. R. **Ações coletivas no agronegócio: uma análise da produção científica no Brasil (1990 a 2013)**. Toledo, 2015. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, Universidade do Oeste do Paraná.

WICKERT, S. **Associativismo e Cooperativismo para Produtores Rurais**. Porto Alegre: EMATER/RS, 2007.

ZYLBERSZTAJN, D.; CALEMAN, S. M. Q. Falhas organizacionais: tipologia, determinantes e proposta de modelo teórico. **Revista OES**, vol. 20, n. 65, p. 261-282, abr/jun 2013.

ZYLBERSZTAJN, D.; FARINA, E. Dynamics of network governance: a contribution to the study of complex forms. **Série Working Paper** n. 03/026, São Paulo, 2006.

Capítulo 6

CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS, CONTROLE E APRENDIZAGEM: O CASO DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE CAMPO MOURÃO-PR

Marcos Junio Ferreira de Jesus

INTRODUÇÃO

O interesse em discutir a contratualização de resultados em saúde como estratégia para oferecer mais e melhores serviços à população e garantir maior eficiência e efetividade aos serviços públicos prestados a toda a sociedade conduziu-me a analisar a experiência de contratualização de resultados nos serviços de saúde pública efetuada pelo governo do Paraná, a partir de 2011. Por meio de pesquisa exploratória com abordagem qualitativa, examinei o seguinte problema: Como opera o modelo de contratualização estabelecido pela Secretaria de Estado da Saúde do Paraná - SESA junto à instituição hospitalar Santa Casa de Misericórdia de Campo Mourão, para impulsionar a organização à melhoria de atividades técnicas e administrativas¹².

¹² Por atividades técnicas e administrativas adoto as análises propostas por Kanter e Summers (1994), que no caso deste estudo, podem ser entendidas como: as atividades técnicas se referem àquelas exercidas pelos profissionais de saúde diretamente ligados às organizações hospitalares e que estão preocupado com a eficiência e qualidade dos serviços e produtos gerados pela organização, mediante padronização; já as atividades administrativas são aquelas exercidas pelos gestores das organizações hospitalares e são centradas na detecção e prevenção de problemas, na estruturação e correção de processos administrativos e na alocação interna de recursos (definição de orçamentos).

Nessa direção, busquei verificar de que forma os mecanismos estabelecidos pelo Programa de Apoio e Qualificação de Hospitais Públicos e Filantrópicos do SUS– HOSPSUS poderiam influenciar a organização à melhoria de suas atividades, e de que forma os atores institucionais reagem e adaptam seu comportamento às metas contratualizadas. A pesquisa partiu da ideia de que os resultados vêm sendo produzidos por meio de uma combinação de controle (por parte dos mecanismos do programa) e de aprendizagem (dos atores).

No Paraná, a situação da saúde é semelhante ao resto do país, tendo em vista que a oferta de serviços por hospitais que atendem ao Sistema Único de Saúde - SUS também é insuficiente para atender a população. A restrição de vagas e o alto déficit de pessoal nos hospitais ainda reduzem a qualidade no atendimento.

Para vencer as fragilidades na qualidade da atenção à saúde o HOSPSUS foi implantado com vistas a melhorar a gestão dos hospitais públicos e filantrópicos que prestam serviços ao SUS no estado.

Os problemas relacionados à gestão das organizações hospitalares parecem exigir estratégias multidimensionais para o seu enfrentamento. Uma tentativa de resposta para os problemas na saúde do Paraná se volta para a qualificação da atenção hospitalar.

O governo do Paraná, orientado para a obtenção de resultados, busca direcionar práticas gerenciais a partir de contratos de gestão. Dessa forma, para a qualificação da atenção hospitalar, adota a contratualização de resultados, como possibilidade de atender às demandas sociais.

Como parte desse processo vários fatores estão sendo mobilizados para atender as demandas por saúde pública de forma eficiente e efetiva no atual modelo de assistência à saúde. Nesse sentido, é importante que haja fatores geradores de resultados como: equidade, otimização dos recursos e interação constante entre fornecedor e cliente (médico-paciente), entre outros.

O tema desperta polêmica, uma variedade de autores vem se posicionando contra o modelo gerencial por ser marcado pela influência da iniciativa privada; outros se posicionam a favor da ideia de uma gestão para resultados.

Estabelecendo controles, a contratualização entre coordenadores das políticas públicas e gestores dos hospitais define: 1) os resultados a serem alcançados, traduzidos em indicadores e metas claras; 2) a flexibilidade ou as autonomias concedidas aos gestores e; 3) as sanções, positivas e negativas, que serão aplicadas a partir da avaliação do alcance dos resultados. Assim, o gestor hospitalar deve observar e monitorar diversos indicadores para possibilitar uma tomada de decisão eficiente, a fim de garantir a qualidade dos serviços de saúde prestados pelos hospitais.

Além disso, o controle tem trazido à tona uma perspectiva de mudança cultural no ambiente de saúde incentivado/estimulado pela contratualização via aprendizado organizacional. Por meio da aprendizagem organizacional, elemento-chave para que as organizações se adaptem ou construam a mudança mais facilmente (GARVIN, 1993; KIM, 1993; MARQUADT, 1996), as organizações estão mais aptas a melhorar seu desempenho e desenvolver novas competências (GARVIN, 1993; DOWD, 2000).

O problema que propomos examinar encontra apoio nas discussões realizadas por autores que analisam a contratualização de resultados como uma das estratégias principais da Nova Gestão Pública (New Public Management), dentre as que mais promoveram mudanças significativas na qualidade dos serviços públicos. Por meio da contratualização o governo retém a responsabilidade de financiar o serviço ou o produto, mas delega a autoridade da produção/fornecimento a outro ator (PACHECO, 2004).

As experiências de contratualização de resultados, no setor público, não seguiram um único padrão uniforme em diferentes países. Em alguns casos de contratualização, a concessão de flexibilidade abriu espaço para a ampliação da autonomia sem a contrapartida em termos de responsabilização. Daí a importância da fixação de metas de desempenho por meio de instrumentos contratuais (PACHECO, 2011).

Nesse contexto, a contratualização de resultados em saúde pretende que os serviços sejam prestados visando garantir o benefício público no uso dos recursos. Assim, novos formatos institucionais, novos instrumentos de gestão e novas formas de controle criam condições para que a modernização administrativa possa contribuir para um processo de aprendizado político e organizacional, tornando as organizações públicas de saúde mais

responsáveis e mais focadas no alcance de resultados (MARTINS, 2002; TROSA, 2001).

Nas organizações hospitalares o controle e a aprendizagem são percebidos como mecanismos importantes para corrigir ou melhorar as práticas de gestão. O uso e a construção do conhecimento coletivo para a prática de gestão na área de saúde é um dos requisitos em destaque no modelo de contratualização para resultados. Responsável por gerar elementos de aprendizagem e melhorias contínuas para a organização hospitalar, o conhecimento adquirido por meio de treinamento e capacitação individual ainda é insipiente na realidade dos hospitais no Paraná. E, no caso específico da Santa Casa de Misericórdia de Campo Mourão, esses fatores se encontram presentes.

Assim, por meio de contratualização, o estabelecimento de resultados desejados é necessário e seu alcance deve ser negociado e implementado. Neste sentido, é justificável a celebração de contratos de gestão, e desejável um acordo compreendendo metas finalísticas, meios, controles e incentivos, os quais impõem mudanças comportamentais dos órgãos centrais, mobilização dos profissionais em busca de metas e objetivos propostos, além da melhoria permanente e contínua do atendimento prestado nas organizações hospitalares.

Vale ressaltar, que apesar de apresentar diferenças significativas, duas correntes distintas da contratualização de resultados no setor público incentivam uma gestão para resultados que possibilite a melhoria de desempenho na administração pública. Uma que busca influenciar os comportamentos e outra associada à percepção de que há inúmeras barreiras, regras, procedimentos e estruturas rígidas ainda a serem removidas que impedem o administrador público de administrar (KETTLE, 1997).

A iniciativa do Governo brasileiro orientada para resultados, neste estudo, é vista como uma experiência de contratualização inspirada em alguns aspectos teórico-práticos dessas duas correntes. Por essa razão, entende que a gestão não se resume à entrega de resultados, mas abrange também o caminho que se deve adotar para alcançá-los.

Experiências que visem entregar melhores resultados ao cidadão sem onerar mais a sociedade representam um desafio cada vez mais importante

para os governos e são de fato motivadoras para a realização desta pesquisa, especificamente, quando se deseja conhecer melhor casos de adoção de práticas de contratualização como instrumentos e ferramentas de gestão que passam conferir uma maior eficiência e eficácia à máquina pública, conforme Martins e Marini (2010).

Dentre as práticas adotadas para dar efetividade ao papel do Estado, o governo do Paraná tem adotado instrumentos de contratualização de resultados por meio do programa HOSPSUS, como forma de negociação na área da saúde, na tentativa de melhorar o desempenho do setor público e a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

O HOSPSUS é um caso interessante por apresentar alguns aspectos e características relacionadas a essas duas correntes teóricas de contratualização e pela ausência de estudos que relatam a prática das duas abordagens simultaneamente. Buscamos entender se, de fato, a organização hospitalar Santa Casa de Misericórdia de Campo Mourão ao operar com base na contratualização de resultados consegue melhorar o seu desempenho. E ao mesmo tempo procuramos identificar os mecanismos que operam nesse caso – em especial os de controle e de aprendizagem.

Encontramos fortes evidências teórico-empíricas que comprovam que o governo do Paraná buscou implementar ações estratégicas com vistas a promover um atendimento hospitalar de qualidade e resolutivo, ao adotar a contratualização de resultados. O HOSPSUS é uma das estratégias adotada para a reestruturação da saúde pública no Estado e que está ainda para ser consolidado. O programa, apesar de novo, já se mostra como um modelo adequado para modificar a situação atual da saúde no Paraná. Pois, as instituições hospitalares tornaram-se mais complexas, havendo maior necessidade em buscar inovações de produtos e serviços. Para isso alguns instrumentos destinados à melhoria da qualidade da assistência na saúde se apresentam como necessários para garantir que todos os serviços oferecidos nas redes de atenção à saúde sejam de qualidade.

Nas outras seções apresentamos o HOSPSUS – Rede Mãe Paranaense, objeto principal de reflexão do Caso examinado. Ainda que seja muito simplificada, essa reflexão serve para compreender como a contratualização

em saúde pode criar condições para melhorar a qualidade dos serviços prestados em hospitais públicos e/ou filantrópicos no Paraná.

CONTEXTUALIZAÇÃO DA SAÚDE NO PARANÁ E A INSTITUIÇÃO DO HOSPSUS

Uma das prioridades estabelecida na atual gestão do governo do Paraná (2011/2014 e 2015/2018) é criar condições para melhorar a qualidade dos serviços prestados em saúde. Para isso, se propôs reestruturar e melhorar a qualidade hospitalar do SUS implantando um “programa destinado aos hospitais públicos e filantrópicos, que tem condições e capacidade para resolver problemas de saúde mais complexos e que atuam como referência na região onde estão inseridos” (PARANÁ/SESA, 2011, p. 5).

Antes da instituição do Programa (HOSPSUS) problemas de integração, padronização e articulação em rede dificultavam o desempenho hospitalar. Reconhecendo a presença desses entraves, com a instituição do programa buscou-se solucionar esses problemas.

Para atender a expectativa da população o governo do Paraná em conjunto com a SESA está organizando as Redes de Atenção Integral à Saúde nas 22 regiões de saúde do estado. O objetivo é estimular a redução da mortalidade materno-infantil, a ampliação da longevidade e melhoria do atendimento e da resolutividade da atenção à saúde em todo o Estado – que poderão ser garantidos por meio da oferta de serviços eficientes e efetivos para toda a população.

Foram criadas e inseridas no programa HOSPSUS cinco redes de atuação específicas, e todas devem estar em funcionamento até 2020. São elas: 1) Rede Mãe Paranaense; 2) Rede de Pessoas com Deficiência; 3) Rede de Saúde Mental; 4) Rede de Atenção à Saúde do Idoso, e 5) Rede de Urgência e Emergência.

Até 2017, o programa ainda não havia implantado todas as cinco redes de forma integral. Estão em pleno funcionamento a Rede Mãe Paranaense, Rede Urgência e Emergência e ainda estão na sua fase inicial de implantação a Rede de Saúde Mental; a Rede de Atenção à Saúde do Idoso e Redes de Pessoas com Deficiência. Por esse motivo, a pesquisa empírica foi realizada

em um hospital filantrópico inserido na Rede Mãe Paranaense, a primeira a ser implantada e que se encontra estruturada no Programa.

O HOSPSUS – Rede Mãe Paranaense combina elementos de concentração e de dispersão dos diferentes pontos de atenção à saúde. Os serviços oferecidos pelo programa são prestados em consonância com padrões pré-definidos; são submetidos a medidas de performance nos níveis de estrutura, processos e resultados; atendem às necessidades dos usuários; implicam programas de controle de qualidade; são seguros para os profissionais; são realizados de forma humanizada para os usuários.

Os sistemas de saúde têm vários desafios a serem enfrentados, operacionais, estruturais, e de gestão para garantir a proteção de todos, diminuir as iniquidades e melhorar o acesso.

Para isso o modelo de gestão utilizado na área da saúde do Paraná evidencia que a experiência da qualificação da atenção em saúde pressupõe uma mudança no modo de enfrentar os problemas de saúde, especificamente, os relacionados à melhoria das estruturas físicas, equipamentos e capacitação gerencial e dos profissionais que atuam nos hospitais que integram o HOSPSUS. O processo de capacitação dos trabalhadores em saúde deve tomar como referência as necessidades de saúde da população, da gestão e do controle social para qualificar as práticas de saúde e a educação dos profissionais e melhorar a atenção à saúde (BRASIL/MS, 2004).

A situação de saúde do Estado evidenciada anteriormente implicou no estabelecimento de metas e diretrizes para a atuação da Secretaria Estadual com o objetivo de ampliar o acesso da população a serviços de saúde de qualidade, intervindo pontualmente nos vazios assistenciais.

A instituição do modelo de contratualização denominado HOSPSUS assumiu o compromisso de implementar a atenção hospitalar em todas as Regiões de Saúde do Estado, para proporcionar ao cidadão um atendimento hospitalar de qualidade e resolutivo (PARANÁ/SESA, Resolução nº 172/2011).

Atualmente, o HOSPSUS está em sua terceira fase. Cabe aqui ressaltar que para o desenvolvimento desta pesquisa o hospital selecionado integra o HOSPSUS – Rede Mãe Paranaense Fase 1 – como alta complexidade. Porém, se exclui as demais fases.

A primeira fase do modelo de contratualização adotado pela SESA é conhecida como HOSPSUS – Fase 1 e objetivou beneficiar hospitais públicos e filantrópicos de alta complexidade localizados nos municípios-sede das macrorregiões e ou regiões de saúde do estado do Paraná, definidos no Plano Diretor de Regionalização e cadastrados para o atendimento da Rede Mãe Paranaense e Rede Urgência e Emergência.

Nesse primeiro momento 50 instituições de saúde aderiram ao programa das quais 17 foram contratualizadas como referência para o atendimento da alta complexidade da Rede Mãe Paranaense. Atualmente inseridas nesta fase encontram-se aproximadamente 27 instituições contratualizadas (PARANÁ/SESA, 2011).

Com a implantação do HOSPSUS – Fase 1 o modo de administrar a organização hospitalar tem avançado. Um conjunto de fatores internos e externos está presente nas mudanças no âmbito comportamental, cultural e organizacional. Esforços individuais e coletivos estão sendo potencializados em prol de um objetivo comum: “promover melhoria da qualidade da assistência, aumentar eficiência, eficácia e a equidade dos hospitais integrantes do Sistema Único Saúde no Paraná” (PARANÁ/SESA, 2011, p. 2) e “melhorar a oferta de leitos hospitalares em todas as regiões de saúde do estado” (PARANÁ/SESA, 2011, p. 66).

A adesão dos hospitais ao Programa é formalizada mediante Termo de Adesão firmado entre a SESA e o hospital. O hospital contratualizado deverá atender a todos os requisitos para habilitação e cumprir as metas estabelecidas.

Para a inclusão dos hospitais na primeira fase do Programa, a SESA definiu os seguintes critérios: ser hospital de referência macrorregional e/ou regional; ser público ou filantrópico, localizado nos municípios-sede das macrorregiões e ou regiões de saúde do estado do Paraná, definidos no Plano Diretor de Regionalização; ter 100 ou mais leitos ativos e ofertá-los ao SUS regulados pela Central Estadual de Regulação; em caso de inexistência de hospital desse porte na sede da região, ser o hospital de maior complexidade e porte; ser referência na região para a atenção de média e alta complexidade; atender no mínimo 25% de pacientes referenciados de sua região de abrangência, respeitada a programação pactuada integrada, e ter o

perfil e a atuação de âmbito regional estabelecidos com base no fluxo de atendimento aos usuários do SUS (PARANÁ, Resolução SESA nº 172/2011, Art. 3º).

Nessa fase hospitalar e SESA têm competências específicas. É competência dos hospitais, além de prestar atendimento ambulatorial e/ou hospitalar: cumprir as metas firmadas com a SESA, respeitando o cronograma e a metodologia de avaliação estabelecida pelo HOSPSUS – Fase 1; participar das ações de qualificação para a gestão hospitalar estabelecidas pelo HOSPSUS quando disponibilizadas pela SESA; manter sob a regulação estadual a totalidade dos serviços contratados, de acordo com as normas operacionais vigentes no SUS; alimentar regularmente os sistemas de informações do SUS; pactuar com os gestores municipal e estadual os mecanismos de vinculação na(s) rede(s) de atenção à saúde, para atendimento à população em sua Região de Saúde; garantir a integração do hospital com a APS, apoiando as ações desenvolvidas pelas equipes, viabilizando a integralidade do cuidado; manter o número de leitos cadastrados no CNES na data de inclusão do Programa (PARANÁ/SESA, 2014).

À SESA compete realizar os repasses de recursos mensalmente, respeitando o Plano Operativo; monitorar/avaliar o contratado conforme parâmetros de pontuação estabelecidos pelo HOSPSUS, estabelecer controle de oferta e de ações de serviços de saúde; integrar/vincular os diversos pontos de atenção voltados para o atendimento materno-infantil; desenvolver e implementar ações para capacitação do corpo gerencial e técnico dos hospitais (PARANÁ/SESA, 2014).

O controle do HOSPSUS – Rede Mãe Paranaense Fase 1 acontece por meio do processo de monitoramento/avaliação que ocorre quadrimestralmente e tem como finalidade verificar o cumprimento dos compromissos e metas firmados junto à SESA e acompanhar a evolução dos serviços prestados pelos hospitais.

Para realização do processo de monitoramento/avaliação a SESA instituiu comissões avaliadoras em âmbito estadual e regional que são responsáveis pela avaliação direta das instituições hospitalares. Esse processo de avaliação segue um roteiro pré-estabelecido por meio de ficha

de avaliação que auxilia na padronização do monitoramento do cumprimento dos compromissos assumidos pelos hospitais. Este processo de avaliação leva em consideração itens relacionados à gestão, estrutura, processos, além de monitorar e acompanhar taxas consideradas importantes para o bom desenvolvimento do programa.

O HOSPSUS, por meio do controle exercido pela SESA junto aos hospitais inseridos no Programa, tem buscado promover o aprendizado organizacional. O Programa incentiva o aprendizado promovendo a integração entre os diversos pontos de atenção voltados para atendimento materno, com a exigência da implantação dos protocolos clínicos, pela oferta de um curso de especialização em gestão hospitalar e outros cursos técnicos voltados especificamente para médicos e enfermeiros com a finalidade de impulsionar a melhoria do desempenho hospitalar.

A CONTRATUALIZAÇÃO DO HOSPSUS

A contratualização do HOSPSUS busca proporcionar às instituições alguns resultados assistenciais que poderão ser alcançados a curto, médio e longo prazo. O HOSPSUS – Fase 1 vem investindo em três componentes considerados importantes para melhoria da qualidade assistencial: melhoria das estruturas físicas e equipamentos, apoio a custeio e capacitação gerencial/profissional.

Por meio do Programa HOSPSUS, a SESA vem realizando investimentos nos hospitais filantrópicos, organizados em três fases. A presente pesquisa selecionou para análise apenas os repasses efetuados à instituição inserida na 1ª Fase do programa. Um dos motivos que levou a esta escolha foi a dificuldade de obtenção de certas informações, pois não há um banco de dados informatizado, inviabilizando a realização de coleta integral de dados, tendo em vista o grande número de instituições inseridas nas três fases.

Tabela 1 – Incentivo Financeiro para Custeio, Estrutura, Equipamentos/outros – Programa HOSPSUS – Rede Mãe Paranaense (Fase 1) – Hospital Santa Casa de Misericórdia - Campo Mourão

Ano	Recursos Financeiros	Custeio	Estrutura	Equipamentos e Outros
2011	Previsão	R\$ 160.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
	Repasse	R\$ 160.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2012	Previsão	R\$ 480.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
	Repasse	R\$ 480.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2013	Previsão	R\$ 480.000,00	R\$ 0,00	R\$ 800.000,00
	Repasse	R\$ 402.133,28	R\$ 0,00	R\$ 800.000,00
2014	Previsão	R\$ 480.000,00	R\$ 269.791,26	R\$ 1.200.000,00
	Repasse	R\$ 439.111,10	R\$ 269.791,26	R\$ 1.200.000,00
2015	Previsão	R\$ 480.000,00	R\$ 872.380,72	R\$ 0,00
	Repasse	R\$ 456.888,76	R\$ 872.380,72	R\$ 0,00
2016	Previsão	R\$ 1.200.000,00	R\$ 0,00	R\$ 1.000.000,00
	Repasse	R\$ 966.777,78	R\$ 0,00	R\$ 1.000.000,00
Total	Previsão	R\$ 3.280.000,00	R\$ 1.134.171,98	R\$ 2.920.000,00
	Repasse	R\$ 2.904.910,92	R\$ 1.134.171,98	R\$ 2.920.000,00

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações preliminares da PARANÁ/SESA (2017).

O HOSPSUS – Rede Mãe Paranaense foi implantado para dar suporte ao atendimento de gestantes. O programa garante a referência para gestantes e crianças de risco em todas as regiões de saúde do Estado. A Rede Mãe Paranaense foi idealizada tendo como modelo a experiência realizada na cidade de Curitiba através do programa Mãe Curitibana, que auxiliou na redução dos indicadores de mortalidade materna e infantil com ações realizadas desde o pré-natal, atenção à criança e adequada atenção hospitalar (PARANÁ/SESA, 2014, p. 3).

O público alvo do Programa são as mulheres em idade fértil e crianças menores de um ano de idade. Com o objetivo de promover a redução da mortalidade materna e infantil, realiza o monitoramento de indicadores e parâmetros que expressam de forma aproximada a efetividade da assistência hospitalar. Os resultados se referem à efetividade da assistência hospitalar, entendida como o grau com que o cuidado hospitalar produz os resultados esperados dessas taxas.

A contratualização do programa HOSPSUS – Rede Mãe Paranaense desde 2010 tem contribuído para a redução dos índices das taxas de mortalidade infantil e materna. Pois, a SESA além de monitorar a redução dessas taxas também acompanha outros indicadores relacionados ao desempenho das organizações hospitalares que se refletem na melhoria da qualidade do serviço prestado.

METODOLOGIA

A investigação em questão caracteriza-se como exploratória e qualitativa. O estudo exploratório conduziu o desenvolvimento dos conceitos, e possibilitou estabelecer certas prioridades. O qualitativo permitiu empregar diferentes estratégias de investigação, métodos de coleta, análise e interpretação de dados.

O problema de pesquisa explorado, como comentado anteriormente, foi construído em interação com a literatura disponível sobre o tema – especialmente voltada à contratualização de resultados com vistas à melhoria dos serviços públicos. A literatura contempla visões distintas sobre o tema, que de certa forma foram articuladas para constituir a hipótese central que orientou a pesquisa e que pode assim ser expressa: *o modelo de contratualização de resultados implementado pela SESA-PR combina fatores de controle e aprendizagem para melhorar o desempenho das equipes técnica e administrativa da organização hospitalar Santa Casa de Misericórdia de Campo Mourão.*

O processo investigativo foi pouco a pouco sendo construído à medida que foi extraindo sentido e caracterizando o objeto de estudo. A busca de perspectivas e significados dos informantes que participaram da pesquisa se deu por meio dos relatos obtidos nas entrevistas realizadas com Representantes das Equipes Administrativa e Técnica da instituição hospitalar (médicos e enfermeiros).

As orientações teóricas em torno do problema estudado foram essenciais para poder identificar o contexto histórico, social e político que o envolve. Assim, foi possível fazer uma investigação interpretativa do que presenciei, ouvi e entendi. Por fim, desenvolvi um relato do problema

investigado sob múltiplas perspectivas que emergiram na fase avaliativa do objeto de estudo.

Os dados primários foram coletados no local em que os participantes vivenciam a questão em estudo e, ao longo de um período determinado, pois o estudo trata de um corte transversal com perspectiva longitudinal. As informações foram coletadas por meio de entrevistas semiestruturadas, de documentos (do governo e dos hospitais) e do estabelecimento de um protocolo para o registro das informações.

A entrevista semiestruturada foi realizada com base em algumas poucas questões abertas, dirigidas e aplicadas aos participantes do estudo. Todas as entrevistas foram gravadas em áudio com autorização prévia do entrevistado e transcritas.

Os participantes (intencionalmente selecionados) foram os que melhor puderam ajudar a entender o problema de pesquisa. A escolha dos atores como participantes do estudo obedeceu alguns critérios como: estão diretamente ligados ao Programa HOSPSUS pela função exercida e/ou cargo ocupado e pela responsabilidade frente à organização hospitalar.

Os representantes administrativos são os que puderam analisar o programa de forma mais ampla. Os responsáveis técnicos dos hospitais (médicos e enfermeiros) são aqueles que puderam detalhar os aspectos relacionados à assistência de qualificação oferecida pelo hospital.

Os dados secundários se constituíram de pesquisa bibliográfica e documental, obtidos por meio de literatura especializada sobre o tema, apoiada nos argumentos favoráveis às experiências de contratualização de resultados.

Assim, foram utilizadas quatro técnicas de produção de dados paralelas e complementares: análise documental, entrevistas semiestruturadas, consulta aos dados do Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH/SUS) e do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) e a observação não participante. Foram consultados os **documentos de governo**¹³ e os **documentos dos hospitais**¹⁴

¹³ São os referentes ao Programa HOSPSUS e suas Resoluções. Nesses documentos e/ou instrumentos de gestão, no campo da saúde, foi especialmente analisada a relação contratual entre o núcleo estratégico (Secretaria de Estado) e as demais organizações.

A observação não participante serviu para reunir informações diversificadas sobre o Programa HOSPSUS. Frequentei as reuniões do Comitê de Avaliação do HOSPSUS – Rede Mãe Paranaense na 11ª Regional de Saúde, sem interagir com os representantes da Comissão avaliadora. Ao permanecer externo ao processo avaliativo tive um papel de espectador do objeto e pude apreender como se dá a avaliação.

Unidade de Análise

Para o estudo empírico, a unidade de análise é representada pelo hospital filantrópico Santa Casa de Misericórdia de Campo Mourão inserido ao programa HOSPSUS, especificamente lotado na 11ª Regional de Saúde da Macrorregional Noroeste do Paraná.

O Hospital Santa Casa de Misericórdia de Campo Mourão conta com uma equipe administrativa e um corpo clínico formado por enfermeiras(os), fonoaudióloga, fisioterapeutas, auxiliares de enfermagem, técnicos de enfermagem, nutricionista, farmacêutica.

A instituição oferece serviços médico-hospitalares em pediatria, ortopedia, maternidade, partos de alto risco, UTI adulto, UTI pediátrica, UTI Neonatal. Conta com um centro cirúrgico com 08 salas cirúrgicas, internações clínicas, internações cirúrgicas, exames laboratoriais, Raios-X, ultrassom e farmácia. Também oferece serviço de alta complexidade na área oncológica.

O Hospital Santa Casa de Misericórdia é credenciado para captação múltipla de órgão e recentemente foi credenciada pelo Ministério da Saúde para ofertar residência médica em cinco áreas: Anestesiologia, Cirúrgica

¹⁴São os desenvolvidos e disponibilizados pelo Comitê Regional do HOSPSUS que emite parecer acerca dos relatórios que foram submetidos à aprovação da Comissão Intergestores-Bipartite (CIB-Regional). Além disso, foram levantados os documentos emitidos pelo sistema de informação e monitoramento do HOSPSUS, que são: Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde (CNES); Sistema de Informações Hospitalares (SIH-SUS); Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA/SUS); Relatórios de acompanhamento da Coordenação do HOSPSUS; Relatórios das Centrais de Leitos Municipais e/ou estadual; Relatórios de outros sistemas de informações da saúde. Outra fonte de informação considerada de relevância foram os Contratos de Gestão pactuados entre a Secretaria de Saúde e as Instituições Hospitalares; publicações da Procuradoria Geral do Estado (PGE) e do Tribunal de Contas do Estado (TCE) sobre o Programa e as Fichas de Avaliação e Atas de Reuniões.

Geral, Ginecologia e Obstetrícia, Medicina de Família e Comunidade e Pediatria.

Atualmente conta com 153 leitos destes 138 são exclusivos para atendimento do SUS e uma equipe de aproximadamente de 450 pessoas, está inserido no Programa HOSPSUS – Rede Mãe Paranaense e Urgência e Emergência. É referência no atendimento de gestante de risco habitual para o município de Campo Mourão. É referência no atendimento de pacientes de risco intermediário para os seguintes municípios: Luiziana, Iretama, Roncador e para o atendimento dos casos de alta complexidade é referência para os 25 municípios inseridos na 11ª regional de saúde contemplando uma área populacional de aproximadamente 332.686 mil habitantes conforme dados do PDR – Plano Diretor de Regionalização da SESA-PR (2015).

A EXPERIÊNCIA DE CONTRATUALIZAÇÃO NA ORGANIZAÇÃO HOSPITALAR SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE CAMPO MOURÃO-PR

A “contratualização de resultados” nessa pesquisa é compreendida como: uma estratégia capaz de promover mudanças substantivas na qualidade dos serviços públicos e induzir melhorias no desempenho organizacional, pois “estimula a aprendizagem organizacional, além de promover incentivos para a melhoria contínua” (PERDICARIS, 2012, p. 7).

Os resultados dessa seção são apresentados de acordo com as entrevistas, a pesquisa documental e a observação não participante em reuniões do Comitê de Acompanhamento e Avaliação do HOSPSUS – Rede Mãe Paranaense na 11ª Regional de Saúde. A análise efetuada a partir do conjunto das fontes pesquisadas possibilitou apreender que para a organização hospitalar participante do estudo, a contratualização de resultados tem sido vivenciada com uma combinação de controle e aprendizado, e tem criado condições para que as equipes administrativa e técnica possam corrigir ou melhorar as falhas na rotina hospitalar – como buscaremos demonstrar a seguir.

Nesse contexto, as análises são apresentadas na percepção dos grupos entrevistados. São eles: representantes da equipe administrativa (Pessoal

Administrativo da Organização Hospitalar) e responsáveis Técnicos do Hospital (médicos e enfermeiros) Santa Casa de Misericórdia de Campo Mourão-PR.

A EXPERIÊNCIA DE CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS NA PERCEPÇÃO DA EQUIPE ADMINISTRATIVA

O governo do estado do Paraná, em parceria com a SESA, ao inserir em sua execução orçamentária o Programa HOSPSUS por meio da contratualização de serviços de saúde prestados por instituições públicas e sem fins lucrativos vinculadas ao SUS, possibilitou que essas instituições fossem beneficiadas com repasses financeiros para melhorar o seu desempenho.

As instituições puderam adequar sua estrutura física, adquirir máquinas e equipamentos, efetuar pagamentos relacionados ao seu custeio (água, luz, telefone, pagamento de contratos, entre outros) e contratação e qualificação de seus recursos humanos.

Para atender todas as 22 regionais de saúde do Estado, o Governo optou por formalizar alguns compromissos e metas por meio de contratos entre gestor (SESA) e prestador de serviços (hospitais próprios ou filantrópicos). De acordo com as necessidades de saúde da população e o perfil assistencial do prestador, na pactuação, foram especificadas obrigações e responsabilidades para as partes envolvidas e estabelecidos alguns critérios para o monitoramento e avaliação de desempenho, avaliados quadrimestralmente por uma Comissão de Acompanhamento e Avaliação (CAA).

Foi concedido aos hospitais um período de adaptação. O relato do entrevistado da organização hospitalar confirma que no período inicial algumas ações foram desenvolvidas com o propósito de adaptar o funcionamento e gestão ao modelo de contratualização por resultados adotado pelo contrato do HOSPSUS – Rede Mãe Paranaense.

Para se adaptar ao funcionamento do novo modelo de contratualização, os gestores mostraram-se inseguros. Segundo o relato a insegurança foi devido às exigências do Programa.

“Algum tempo após a implantação do programa em reunião com a diretoria e área administrativa avaliamos os benefícios de estarmos inserido no HOSPSUS. A instituição teve que fazer um investimento para adequar a estrutura às exigências do programa. Como consequência dessa adesão aumentou o volume de pacientes atendidos, que obrigatoriamente exigiu a contratação de mais profissionais. Esse aumento no volume de pacientes gerou também aumento de consumo medicamentos, de materiais cirúrgicos e de outros materiais para manutenção. Na época paramos para discutir se isso era viável, mas como já havíamos feito um investimento alto decidimos continuar mesmo com todas as dificuldades enfrentadas. Não foi fácil porque eram muitas exigências. Tivemos que fazer muitas adequações e os recursos repassados muitas vezes parecia não compensar”. [RAHA-2]

Constatamos que os repasses dos recursos foram fundamentais para a organização hospitalar cumprir as exigências da contratualização e readequar suas instalações.

As análises das Atas e das Fichas de Avaliação e dos relatos, possibilitaram identificar que os recursos disponibilizados para melhoria e adequação da estrutura foram obtidos por meio de projetos apresentados à SESA. Foram disponibilizados para melhoria e adequação da estrutura do hospital aproximadamente de R\$ 1,13 milhão.

“Aqui nós tivemos investimentos do Programa relacionados a infraestrutura e aquisição de novos equipamentos. Enviamos um projeto para SESA referente à construção da nova maternidade que é um investimento significativo. Essa nova maternidade estará enquadrada em novos padrões de vigilância e tudo mais [...]. Já em relação a equipamentos o programa contribuiu para modernização dos nossos equipamentos da UTI Neonatal”. [RAHA-4]

“Tivemos que readequar nossas instalações para cumprir as exigências previstas em contrato. Uma delas é a adequação dos nossos leitos para acomodação dos acompanhantes.” [RAHA -1].

Segundo as informações da SESA o Programa HOSPSUS repassou também um valor aproximado de R\$ 2,9 milhões para aquisição de máquinas e equipamentos para o hospital. Parte desses recursos foi aplicada em melhorias de equipamentos na maternidade:

“[...] eu entendo que por estarmos inseridos no programa e sermos referência no atendimento de gestante de alto risco, em nossa região sempre existe a possibilidade de através de emendas captarmos recursos para aquisição de equipamentos que estão faltando. Recentemente recebemos da SESA por meio do HOSPSUS um sonar, além de outras máquinas, mas é claro que isso depende da elaboração de projetos”. [RAHA-4]

Outro aspecto evidenciado diz respeito à importância do aporte financeiro para custeio da organização e contratação de mais profissionais para a ampliação de seus atendimentos. Os relatos confirmam:

“Os recursos vindos do programa são utilizados para pagamento de obstetras, pediatras e anestesistas, mas eles se tornam mais importantes porque a instituição deixa de utilizar recursos próprios para o pagamento desses profissionais e assim pode utilizar os seus recursos próprios para a compra de materiais de consumo, cirúrgicos e medicamentos básicos entre outros produtos”. [RAHA-2]

“O fato de o programa viabilizar recursos para manutenção dos profissionais na instituição eu já considero importante e para nós isso foi muito bom”. [RAHA-3].

Constatamos também que a contratualização do HOSPSUS – Rede Mãe Paranaense possibilitou ao hospital se tornar referência no atendimento à gestante de alto risco. Além de auxiliar na captação de recursos provenientes de outros programas – superando, portanto, o âmbito do próprio HOSPSUS.

“O programa possibilitou maior visibilidade do hospital na região. Por estarmos constantemente buscando nos adequar ao que foi contratualizado [...] nós conseguimos captar novos recursos, ampliamos nosso poder de argumentação para pedir recursos. É um benefício que não tem como ser medido”. [RAHA-4]

Um outro fator destacado nas entrevistas se refere ao monitoramento e processo de avaliação do HOSPSUS exercidos pelas Comissões Estadual e Regional de Avaliação instituídas pela Resolução SESA nº 173/2011.

O relato apresentado evidencia que o processo de monitoramento é considerado uma ferramenta importante para a melhoria do desempenho hospitalar e acompanhamento das informações geradas internamente:

“Considero o processo de monitoramento da Comissão importante. Ele contribuiu para que melhorássemos muitas coisas, entre elas podemos destacar: a adequação dos leitos que proporcionou um melhor acolhimento às gestantes e aos seus acompanhantes, melhoria dos processos internos através da criação de comissões e protocolos clínicos que são exigências do programa, fez com que nossa ouvidoria fosse muito mais atuante, além de fazer com que nós acompanhássemos mais de perto nossos indicadores”. [RAHA-4]

A avaliação também foi destacada como uma estratégia utilizada para identificar as fragilidades persistentes na instituição que podem dificultar a organização e operacionalização em direção à resolutividade desejada para o serviço. Segundo o relato ficou evidente que as cobranças realizadas em conjunto com a avaliação contribuem para o desenvolvimento da instituição, além de impulsionar o crescimento e a melhoria do atendimento às gestantes:

“[...] quando somos avaliados temos que buscar crescer. Ao sermos avaliados nossas falhas são apontadas. Então, somos obrigados a desenvolver ações para corrigir, melhorar o que não está dando certo [...]. Atualmente investimos na especialização de nossos enfermeiros da maternidade. Utilizamos os recursos do HOSPSUS em conjunto com nossos recursos”. [RAHA-4]

Alguns entrevistados mencionaram que o processo de avaliação realizado pela equipe do HOSPSUS contribuiu para integração e estreitamento das relações entre as áreas administrativas e técnicas e, conseqüentemente, possibilitou a melhoria da coleta de dados e comunicação interna:

“Esse estreitamento e melhoria na comunicação não ocorreu apenas na área administrativa, mas também com as áreas operacionais, fez com que melhorássemos a nossa relação com esses profissionais e com isso conseguimos identificar e atender as suas necessidades com maior agilidade utilizando dos recursos vindos do programa para investimento”. [RAHA-4]

“O programa fez com que nós melhorássemos a nossa coleta e repasse das informações referentes a alguns indicadores como: números de partos realizados, taxa de cesáreas, taxa de ocupação UTI Neonatal.

Isso fez com que buscássemos analisar internamente esses dados, além de agilizar a informação.” [RAHA1].

A contratualização possibilitou desenvolver o planejamento organizacional da instituição. As mudanças originadas desse planejamento vieram acompanhadas de debates e discussões entre os profissionais das áreas administrativa e técnica (médicos e enfermeiros).

“Nós tivemos que elaborar nosso plano diretor, e isso foi importante para identificar nossos problemas e detalhar uma proposta para organização no futuro”. [RAHA-4]

O relato a seguir evidencia a influência do programa nas atividades dos profissionais administrativos, desde que a contratualização foi adotada como um instrumento adotado para melhorar a gestão da organização hospitalar e impulsionar as mudanças.

“O HOSPSUS contribuiu para que nós repensássemos muitas coisas internamente aqui na instituição especificamente voltadas à gestão. A primeira coisa que posso mencionar é sobre o curso de qualificação ofertado pela SESA, ele ajudou na compreensão da proposta do programa, fez com nós participássemos e acompanhássemos de perto junto à nossa equipe o cumprimento das metas pactuadas. Elaboramos nosso plano diretor, corremos atrás das adequações necessárias da estrutura física exigida pelo programa, fomos visitar outras instituições para saber como elas se adequaram, acompanhamos e cobramos a criação e implantação dos protocolos e comissões [...]”. [RAHA-4]

A contratualização ofereceu um contexto ideal para integração e aprendizagem. O entrevistado evidenciou que as reuniões técnicas aproximaram os profissionais da SESA com os de outras instituições e criaram condições para compartilhar informações e trocar experiências.

“[...] nas reuniões técnicas com a Regional conseguimos discutir melhor o processo de trabalho, apresentamos a nossa realidade e tentamos atender ao que foi pactuado [...] nessas reuniões compartilhamos informações e experiências”. [RAHA -1]

Os provedores do serviço passaram a se sentir “vistos” pelo Estado – o que é um passo importante para o relacionamento se tornar de parceria, e não de cobrança. Assim, outro fator identificado se refere à importância da integração da rede e da parceria desenvolvida pelo trabalho em rede. A integração da rede contribuiu para a troca de experiências com outras instituições cooperando com a melhoria em sua gestão.

“[...] o HOSPSUS influenciou diretamente a gestão, propiciou a interação entre os hospitais, a troca de experiência e conhecimento entre os gestores. Acabamos entendendo a realidade do outro [...] isso propiciou que a gente realizasse trocas de experiências, um benchmarking, fomos conhecer algumas instituições referência, isso auxilia muito em termos de gestão”. [RAHA-4].

Segundo o relato a SESA promoveu o curso de especialização em gestão hospitalar com o intuito de contribuir para o rompimento de algumas barreiras que impediam a unidade hospitalar de avançar na implementação de ações importantes para melhorar o atendimento.

“A SESA realizou apenas um curso de especialização no qual eu participei, ele foi muito bom, eu considero que o curso foi importante primeiro porque contribuiu para entendermos a dinâmica do HOSPSUS e segundo porque ele nos ajudou no cumprimento das exigências pactuadas junto ao programa”. [RAHA-4]

O relato também confirma a realização de cursos, palestras e treinamentos oferecidos pela SESA aos profissionais da área técnica (Médicos e Enfermeiros).

“A SESA investe na melhoria contínua da equipe técnica e a instituição sempre está motivando a participação dos profissionais em curso de capacitação ou em treinamentos oferecidos pelo programa”. [...] [RAHA-4]

A contratualização possibilitou que a gestão do hospital desenvolvesse ações que visassem a qualificação dos profissionais e o aprendizado contínuo. Isso ficou evidente nos relatos dos profissionais administrativos.

“[...] Hoje nossos enfermeiros estão fazendo pós-graduação em obstetrícia, em grande parte impulsionados pelo programa”. [RAHA - 1]

“Para melhorar a qualidade do atendimento e o desempenho do hospital, temos que investir em treinamento, em capacitação. Não podemos corrigir os problemas cotidianos se não estivermos capacitados para isso. A avaliação realizada pelas Comissões de Avaliação serve para isso, pois utilizamos o resultado dessas avaliações para direcionar nossas ações em prol de nosso crescimento profissional, pessoal e organizacional”. [RAHA-4]

Pelos relatos constatamos que para garantir o cumprimento dos compromissos pactuados referentes à criação e implantação de protocolos e comissões, a melhoria da comunicação interna foi necessária para o desenvolvimento de estratégias a fim de estabelecer padrões e critérios de qualidade.

“O programa fez com que parássemos para discutir alguns processos internamente. Sentamos com os enfermeiros e médicos e definimos quais seriam nossas prioridades”. [RAHA-4]

“[...] atualmente estamos organizando nossa estrutura toda para atender a criação, elaboração dos comitês e protocolos clínicos exigidos pelo HOSPSUS. Alguns deles já foram implantados seguindo suas recomendações. Apesar de nem todos estarem ainda implantados, a gente já percebeu uma mudança significativa nas rotinas internas entre médicos e enfermeiros”. [RAHA-1]

Verificamos que a contratualização impulsionou a melhoria na gestão dos recursos destinados à saúde, auxiliando nas adequações exigidas, na melhoria do acesso e na qualidade dos serviços prestados.

“O Programa fez com que a instituição entrasse em um processo de mudança, porque não é fácil você falar para os médicos e sua equipe que a partir de agora eles passarão por uma avaliação. A gente pena bastante, recebe muitas críticas, mas esses desafios geram crescimento e a gente percebe que essas mudanças estão gerando melhorias de qualidade do serviço. A gente conseguiu melhorar bastante nossa qualidade de atendimento. Nós conseguimos fazer com que o município melhorasse seus índices e recebesse até reconhecimento do Estado devido a nossa melhoria”. [RAHA-4]

“O programa contribuiu para regularizar o atendimento prestado. Antigamente ocorriam casos onde pacientes de alto risco eram encaminhadas para cá e como nós não tínhamos convênio com o município ou não recebíamos do governo como hospital de referência nós podíamos recusar paciente. Hoje não! A paciente é encaminhada e nós somos obrigados a recebê-la. Caso ocorra a necessidade de transferência dessa paciente, por exemplo, se não houver leito de UTI Neonatal disponível, é minha obrigação realizar os primeiros procedimentos de atendimento e acompanhar essa paciente até que a central de leitos encaminhe sua transferência para outra instituição que tenha disponibilidade, mas isso ocorre de maneira muito rápida”. [RAHA-1]

Os achados revelaram que a contratualização motivou e impulsionou ações de aprendizado, de modo que o hospital se readequasse e adotasse práticas e procedimentos que favoreceram o alcance dos objetivos pactuados.

A EXPERIÊNCIA DE CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS NA PERCEPÇÃO DA EQUIPE TÉCNICA

Na visão da equipe técnica (médicos e enfermeiros) a contratualização possibilitou que a equipe estabelecesse um relacionamento melhor com envolvimento de toda a equipe para partilhar experiências, fatores determinantes para a efetividade da contratualização.

“A contratualização do HOSPSUS - Rede Mãe Paranaense é importante porque permite a identificação de oportunidades de melhoria de serviços e, conseqüentemente, de qualidade, mas requer o envolvimento de toda a equipe técnica do hospital, uma vez que partilhamos dessa experiência no dia a dia”. [THA-2]

Médicos e enfermeiros consideram que o aporte de recursos financeiros contribuiu para a melhoria da estrutura física das instituições, influenciadas pelas cobranças impostas pelo modelo de contratualização. De acordo com os entrevistados, o HOSPSUS realizou investimentos necessários para melhorar as condições da maternidade e da UTI Neonatal

dos hospitais – confirmando o que já havia sido relatado pela equipe administrativa.

“O programa contribuiu financeiramente para melhorar a estrutura física das acomodações dos acompanhantes durante o trabalho de parto [...] a gente tinha alguns problemas em relação a isso e devido às cobranças impostas tivemos que nos adequar”. [THA-1]

As readequações nas instalações da maternidade foram percebidas como um benefício da contratualização. Os investimentos na aquisição de equipamentos foram mencionados como um benefício da contratualização do Programa HOSPSUS – Rede Mãe Paranaense, tendo em vista a contribuição dos mesmos na melhoria das condições da maternidade e da UTI Neonatal dos hospitais.

“Melhoramos principalmente a maternidade e hoje nossa UTI neonatal está bem equipada”. [THA-1]

“[...] o programa proporcionou melhorias de equipamentos, também tivemos que nos adaptar às exigências do HOSPSUS, redistribuímos os leitos devido à necessidade de acomodar os acompanhantes das mães que ficam com os bebês internados na UTI neonatal”. [THA-2]

“Muitas melhorias foram possíveis graças aos recursos do HOSPSUS. O centro obstétrico foi equipado com novos equipamentos que são importantes para melhorar a atenção hospitalar. Essas melhorias foram necessárias porque estão no contrato realizado entre SESA e o hospital. Então, tivemos que nos adequar àquilo que foi exigido em contrato”. [THA-3]

“Com o HOSPSUS a UTI Neonatal ganhou reforço, porque vieram mais respiradores, monitores, mais equipamentos, materiais e insumos. Eu posso dizer que melhorou bastante”. [THA-4]

A contratualização na percepção da equipe técnica foi importante para aumentar a oferta e a qualidade dos serviços hospitalares, preenchendo os vazios assistenciais. Mas isso só foi possível por meio de investimentos na estrutura física, aquisição de equipamentos e contratação de novos profissionais através dos recursos provenientes do HOSPSUS – Rede Mãe Paranaense enviados para custeio.

“Os recursos que o programa repassou para o hospital após sua contratualização foram sem dúvida essenciais para melhorar a qualidade assistencial. Ampliamos o número de profissionais e com isso conseguimos oferecer um melhor atendimento”. [THA-1]

O monitoramento foi percebido como um processo impulsionador de melhorias da qualidade assistencial. Os entrevistados relataram que o monitoramento é considerado fundamental para aprimorar as práticas e os processos assistenciais. Por meio de cobranças os hospitais alcançam os compromissos/metapas pactuados.

“O monitoramento da SESA aumentou nossa responsabilidade. Tudo que foi contratado é acompanhado, por isso somos cobrados diariamente para honrar nossos compromissos”. [THA-1]

“Depois do HOSPSUS houve uma cobrança muito maior. Mudaram bastante as rotinas e os procedimentos padrão”. [THA-2]

“Quando o hospital passou a fazer parte do Programa HOSPSUS foi feito um contrato no qual fica claro que devemos respeitar, cumprir as exigências do programa. Existe uma equipe preparada para acompanhar o desempenho do hospital. São Comissões avaliadoras que nos avaliam com rigor”. [THA-3]

Outro fator relevante do processo de contratualização está relacionado com a avaliação realizada pela SESA. Considerando a Resolução SESA nº 173/2011 que dispõe sobre a Comissão Estadual de Acompanhamento e Avaliação e Comissão Regional de Acompanhamento e Avaliação do HOSPSUS, a avaliação permite o acompanhamento das atividades desenvolvidas pelo hospital. O relato evidencia sua importância para a melhoria no desempenho do hospital.

“Essa Comissão é importante porque aponta o que precisamos melhorar. E isso ajuda a melhorar a qualidade da assistência. [...] Eles examinam todos os processos. Avaliam sem dó. A avaliação é importante até para a aplicação dos recursos”. [THA-1]

A avaliação também foi considerada como uma estratégia voltada para o crescimento do hospital. A equipe técnica do hospital evidenciou que a

instituição teve que melhorar o sistema de informação de dados para cumprir com os requisitos de avaliação, que exige dados atualizados.

“O HOSPSUS acompanha o hospital para poder realizar uma avaliação justa, apesar de ser do tipo: cumpriu ou não cumpriu. Temos que registrar tudo em relatório e enviar para o Comitê que faz a avaliação. [...] Hoje conseguimos ter informações atualizadas de todos os dados que envolvem a UTI Neonatal. A disponibilização de dados sobre a UTI Neonatal foi um avanço importante que veio com o HOSPSUS”. [THA-2]

“O programa exige o envio de algumas informações para o processo de avaliação; para conseguirmos cumprir com esse envio, adotamos a divisão de trabalho para agilizar a coleta de informações [...] essa cobrança ocasionada pelo processo de avaliação fez com que nós sempre tenhamos à disposição informações atualizadas sobre nossa maternidade”. [THA-3]

A contratualização também contribuiu para o hospital melhorar a acessibilidade das gestantes em trabalho de parto, pois ao enquadrá-lo como referência regional do Rede Mãe Paranaense, passou a ofertar atendimento 24 horas e foi considerado “porta aberta”, sendo obrigado a acolher qualquer gestante em trabalho de parto independente do seu grau de risco, gerando com isso mudanças internas no sistema de acolhimento a parturiente.

“Um dos termos do contrato com a SESA é que a instituição que faz parte do HOSPSUS - Rede Mãe Paranaense tem que disponibilizar leitos para atender ao SUS. Agora que o hospital é porta aberta e a gente tem que acolher as pacientes sem restrição [...] o fluxo de atendimento melhorou, porque às vezes a paciente poderia chegar aqui e não ser acolhida da forma como deveria”. [THA-1]

Constatamos que a contratualização impulsionou mudanças na realização de algumas atividades por parte da equipe técnica. Os entrevistados mostraram que o incentivo à promoção de ações relacionadas ao parto humanizado incentivou a redução de taxas de cesáreas.

“[...] simultaneamente aos investimentos já mencionados a gente também teve a contratação das enfermeiras obstetras. Antes do HOSPSUS esse profissional não fazia parte de nosso quadro. Agora

ela contribui muito para melhoria da qualidade assistencial do parto”. [THA-1]

“O que realmente refletiu no hospital em uma mudança cultural tem a ver com a questão do parto humanizado e em particular com referência ao acompanhante. Tem profissional que ainda questiona essa questão. Mas por ser lei respeitamos. A equipe de enfermagem aceita e apoia essa iniciativa, porque sabemos que isso faz bem para a mulher”. [THA-3]

“O programa influenciou a mudança de cultura, quando eu cheguei aqui ninguém falava de acompanhante na sala de parto, o anestesista e as enfermeiras não sabiam que a gestante tinha esse direito, todo mundo tratava como se não existisse a lei. Aos poucos a gente foi introduzindo o acompanhante e hoje é 100% de taxa de acompanhante. Outro aspecto importante foi a realização de treinamento para a humanização. A própria equipe de enfermagem tem trabalhado com mais tranquilidade a questão do parto humanizado. Havia muitos desentendimentos entre a equipe. [...] com o Programa começamos equipar a maternidade com equipamentos de verticalização, a realizar exercícios de estimulação com as pacientes e por fim, montamos a nossa sala de parto. [...] eu percebi que o programa contribuiu para o aumento dos números de partos normais, isso porque o hospital melhorou sua estrutura, investiu na aquisição de camas PPP, banquetas de parto, em um espaço voltado especificamente ao parto humanizado”. [THA-4]

Outro resultado apontado foi a aproximação entre enfermeiros e médicos – construindo consensos em torno de questões muito relevantes, como o direito da parturiente ao acompanhante, o atendimento integral, dentre outros aspectos. Se somada à aproximação entre equipe administrativa e técnica, antes relatada, temos um quadro de integração e diálogo entre todos os envolvidos na prestação do serviço em cada hospital – fator importante para a qualidade.

Também constatamos que a contratualização ocasionou uma mudança significativa no quadro profissional dos médicos obstétricos da instituição. Alguns não se adaptaram às exigências do Programa e às políticas de humanização do parto.

“O programa fez com que o quadro de obstetras mudasse por inteiro no hospital. Teve obstetra que saiu porque não aceitava a lei do acompanhante, teve obstetra que saiu porque não aceitava a presença e

trabalhar com a enfermeira obstétrica, eles largaram o plantão e daí a gente contratou outra obstétrica”. [THA-4]

Nas narrativas identificamos que a SESA procura promover a integração entre os pontos de atenção por meio da governança da rede. A integração dos serviços de saúde está explícita no contrato firmado com o hospital.

O HOSPSUS considera a integração como um elemento chave para melhoria da qualidade da atenção. Integrar os pontos de atenção pode possibilitar troca de conhecimentos, atendimento contínuo e adequado às necessidades de atenção em saúde a toda a população. E a equipe técnica acompanha esta mesma visão - segundo os relatos dos técnicos.

“A adesão ao programa estreitou as relações com os demais hospitais e melhorou um pouco a comunicação entre as redes de atenção à saúde”. [THA-1]

“Há uns cinco anos mais ou menos, o atendimento de alto risco era num ambulatório aqui dentro do hospital. O paciente precisava ficar internado. Agora ele funciona em um centro próprio, isso foi importante para estabelecer o que era de responsabilidade da atenção secundária e atenção terciária. Isso proporcionou maior integração. [...] Hoje o nosso centro que atende a atenção secundária funciona muito bem, a gente está muito bem integrado, a gente tem algumas dificuldades que são dificuldades do SUS, como por exemplo, quando solicitamos exames específicos, demora para sair, mas os exames da rotina a gente não tem dificuldade”. [THA-4]

A contratualização do HOSPSUS também possibilitou melhorar o atendimento à gestante por meio de troca de experiências com outras instituições inseridas ao programa. Por meio das reuniões da rede foram identificados vários aspectos que precisavam ser ajustados. O entrevistado evidenciou que as mudanças ocorridas no processo assistencial além de serem influenciadas pelas cobranças do processo de avaliação, também sofrem influência direta de outras instituições.

“Fomos investindo em coisas novas, adquiridas com as visitas em outros hospitais. Fomos nos ajustando para atender tudo o que está previsto no contrato. Adotamos a divisão de alguns trabalhos.

Dividimos em áreas, uma fica responsável por um núcleo, outra pela medicação, outra pela estrutura. Não havia como cuidar de maneira geral. Tivemos que dividir para obtermos melhores resultados. O processo fica mais ágil, mais eficiente”. [THA-1]

A adesão ao programa incentivou um processo de mudanças que favoreceu o aprendizado. A equipe técnica reconheceu a necessidade de repensar a prática cotidiana.

“Atualmente a instituição fechou parceria com uma instituição de ensino e investe na oferta de especialização em obstetrícia voltada para as enfermeiras. Treinamento, compartilhamento de informação, de experiência, reuniões de avaliação onde se discute problemas e se levanta soluções, cursos de especialização [...] isso tudo para mim são formas de aprendizagem”. [THA-4]

As relações entre os atores da instituição foram influenciadas pela contratualização. Pelos relatos dos profissionais técnicos percebemos um avanço nesse sentido, especificamente, no sentido de fortalecimento institucional. Constatamos que a equipe técnica vem compartilhando informações, conhecimento e experiência internamente com o objetivo de atender o que foi contratualizado.

“As reuniões de governança da rede nos levaram a dialogar com outras instituições sobre os problemas e as dificuldades. Hoje nosso entrosamento é muito bom. Estamos passando as informações que recebemos nos treinamentos, nas capacitações, uns aos outros. Mas, o que mais acho relevante, é que o Programa aumentou nossa capacidade de identificação e solução de problemas e melhorou o trabalho em equipe”. [THA-1]

“O programa melhorou a interação entre o pessoal que trabalha com os dados. Nós da UTI (Neo e adulto) ficamos presos, não temos como deixar o local de trabalho. Mas, por causa das exigências do Programa nos reunimos para repassar todos os dados. Essas reuniões são importantes para unir as equipes. Temos que compartilhar nossa experiência com os demais profissionais de nossa área”. [THA-2]

“O programa possibilitou melhorar a qualidade da assistência e da segurança do paciente e principalmente contribuiu para estreitar o diálogo entre as equipes e com os diretores do hospital. Então ele facilitou muito nesse sentido”. [THA-4]

Evidenciamos que a contratualização também tem sido percebida como um processo que contribui para promoção de cursos, treinamento e reuniões que valorizam e estimulam o aprendizado contínuo.

Os entrevistados identificaram que as cobranças referentes à criação, implantação ou adaptações dos processos internos via criação de protocolos e comissões, contribuíram para melhoria da qualidade assistencial. Sobre esse ponto relataram:

“A gente ainda não conseguiu estruturar todos os protocolos clínicos, mas os principais exigidos pelo programa nós estruturamos, por exemplo, o protocolo de atendimento às gestantes de risco grave, esses estão implantados. Hoje tudo segue a linha guia do programa HOSPSUS - Rede Mãe Paranaense”. [THA-1].

“É importante frisar que o HOSPSUS veio para melhor a qualidade do serviço, da assistência. Que ajudou a identificar onde as falhas de processos ocorrem, e rever os fluxos de trabalho”. [THA-2]

“Hoje a gente tem uma Comissão ativa. Antes só ocorria reunião com a Comissão em caso de óbito. Com a adesão ao Programa, temos uma Comissão mais preventiva. Mesmo sem a ocorrência de óbito o comitê se reúne para avaliar casos de maior risco para discutir ações preventivas ou propor soluções para amenizar os riscos”. [THA-4]

Os relatos revelaram também a importância da contratualização do Programa HOSPSUS – Rede Mãe Paranaense para o hospital. A equipe técnica percebeu a contratualização como uma estratégia promotora de melhorias da qualidade do serviço e do atendimento prestado pela instituição.

“O programa organizou a responsabilidade de cada instituição e município com relação a sua gestante, e contribuiu para organizar a rede. Agora a gestante sabe onde vai ganhar o seu bebê”. [THA-1]

“Estamos fazendo o nosso melhor para que o processo de qualidade nos leve à acreditação. Tivemos que nos adaptar às novas exigências que foram impostas pelo Programa, e uma delas se refere ao direito da gestante ter um acompanhante”. [THA-2]

“Eu diria que o programa é fundamental nos princípios da humanização da assistência. O atual modelo de atenção à saúde da mulher é um avanço e por meio da utilização de boas práticas de atenção, a tendência é melhorar ainda mais”. [THA-3]

“Eu considero que o programa proporcionou principalmente às gestantes das cidades qualificação e integração ao atendimento da paciente estratificada como em alto risco. A unidade de saúde aqui responsável pelo atendimento secundário dessas pacientes que é o Centro Mãe Paranaense, além de realizar os atendimentos das consultas, também oferece nutricionista, endocrinologista, psicólogo e também realiza palestras de orientação às gestantes a respeito do parto e cuidados ao bebê, isso agrega valor no pré-natal que facilita muito o nosso trabalho aqui no setor terciário que é o hospital”. [THA-4]

Com base nas análises dos relatos da equipe técnica o modelo de contratualização adotado pela SESA apresentou fortes evidências de que contribui para melhorar o desempenho hospitalar. Portanto, controle e aprendizagem são mecanismos utilizados pelos atores institucionais no processo de aprendizado e adaptação ao modelo de contratualização na organização hospitalar analisada.

CONCLUSÃO

O interesse em realizar uma investigação sobre a experiência de contratualização de resultados em saúde junto a uma organização hospitalar filantrópica do Paraná foi crescendo à medida que os estudos iam se aprofundando e que as minhas análises confirmavam a hipótese que havia construído no início da pesquisa.

À medida que examinava o problema proposto, fui me dando conta de que na prática, a organização hospitalar Santa Casa de Misericórdia de Campo Mourão, que opera como base na contratualização de resultados consegue melhorar o seu desempenho.

Ao verificar de que forma o controle estabelecido pelo HOSPSUS poderia influenciar as organizações à melhoria de suas atividades, e de que forma os atores institucionais aprendem e adaptam seu comportamento às metas contratualizadas, encontrei evidências de que o hospital entrou no

programa motivado pelos incentivos financeiros. No entanto, observei que o processo se inicia com o controle da SESA junto ao hospital contratualizado, mas que a ideia não é utilizar o controle como um mecanismo direcionado/voltado exclusivamente a punição e recompensas.

Ao contrário, ao mesmo tempo em que exerce a função de fiscalização, tem como finalidade propor ações preventivas ou corretivas à organização hospitalar, oferecendo ao gestor informações capazes de subsidiar a melhoria do desempenho da organização e de suas ações, e conseqüentemente, impulsionando o processo de mudanças significativas para a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

O controle exerceu uma função importante no processo de avaliação na contratualização. Fatores importantes foram determinantes para a construção de conhecimento, a qualificação do atendimento, o fortalecimento das relações, troca de experiências e a criação de oportunidade para mudança cultural.

O controle foi a aposta para a melhoria do desempenho, conseqüentemente, melhoria do atendimento assistencial. Assim, o modelo de contratualização apresentado pela SESA impulsionou mudanças estruturais, tais como a implementação de protocolos, a criação de comissões, a melhoria da comunicação interna, que ainda continuam sendo monitorados e avaliados. Isto porque os objetivos propostos no Programa HOSPSUS só poderão ser alcançados pela avaliação e pelo monitoramento, instrumentos da contratualização de resultados para controlar as melhorias de desempenho prevista em contratos.

No entanto, no decorrer da coleta de dados da pesquisa foi ficando claro também que o processo de controle, visto inicialmente pelas organizações como um processo direcionado a punições e recompensas, foi e ainda é determinante para impulsionar o aprendizado junto às instituições contratualizadas.

Esse processo contribuiu para promover a melhoria da comunicação externa, estreitando o relacionamento e favorecendo a troca de experiência entre os representantes das equipes técnica e administrativa, que se reúnem para discutir problemas correlatos e compartilhar experiências.

Outra questão importante que emergiu da pesquisa foi a questão da governança da rede de atenção à saúde. As evidências que encontrei foram essenciais para inferir que na tentativa de aumentar a qualidade do serviço prestado ao cidadão, a SESA tem utilizado a contratualização como mecanismo de governança, ou seja, para estabelecer ordem entre as partes, e para gerenciar conflitos entre os atores.

No caso analisado, o controle realizado pela SESA para averiguação do desempenho propiciou aprendizagem que fortaleceu a cooperação entre hospital, regional de saúde e SESA e, evidenciou que a contratualização trouxe melhorias estimuladas pelo aprendizado.

Portanto, partindo da ideia de que havia uma combinação do controle e da aprendizagem fui a campo e após entrevistas, discussões, participação em reuniões e análise de resultados pude confirmar a hipótese que norteou o presente estudo: *o modelo de contratualização de resultados implementado pela SESA-PR combina fatores de controle e aprendizagem para melhorar o desempenho das equipes técnica e administrativa da organização hospitalar Santa Casa de Misericórdia de Campo Mourão.*

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Departamento de Gestão da Educação na Saúde. **Política de educação e desenvolvimento para o SUS: caminhos para a educação permanente em saúde.** Brasília: Ministério da Saúde; 2004.

DOWD, S. Organizational learning and the learning organization in health care. **Hospital Materiel Management Quarterly**, Rockville, v. 21, n. 3, p. 1-4, 2000.

GARVIN, D. Building a learning organization. **Harvard Business Review**, Boston, v. 71, n. 4, p. 78-91, 1993.

KANTER, R.; SUMMERS, D. V. Doing well, while doing good: dilemmas of performance measurement in non-profit organizations and the need for a multiple-constituency approach. In: MCKEVITT, D.; LAWTON, A. (Eds.).

Public Sector Management: Theory, Critique and Practice. London: SAGE Publications, 1994. p. 220–237.

KETTL, D. F. The global revolution in public management: driving themes, missing links. **Journal of Policy Analysis and Management**, 16(3): 446-62. (1997).

KIM, D. The link between individual and organizational learning. **MIT Sloan Management Review**, Cambridge (MA), v. 35, n. 1, p. 37-50, 1993.

MARQUARDT, M. J. **Building a learning organization: a system approach to quantum improvement and global success.** New York: McGraw-Hill, 1996.

MARTINS, H. F. **Reforma do estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública?** São Paulo, 2002.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. et al. **Um guia de governança para resultados na administração pública.** Publix Editora, 2010.

PACHECO, R. S. **Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional.** Madrid: **IX Congresodel CLAD**, 2004.

PACHECO, R. S. Critérios de nomeação para cargos de direção no setor público. *Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais* da PUC-Rio. Dossiê Especial Governos de esquerda, sociedade civil e nomeações para cargos públicos. Segundo semestre, 2011.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Saúde. **Manual HOSPSUS.** Curitiba, 2011. Disponível em: <<http://www.saude.pr.gov.br>>.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Saúde. **Rede Mãe Paranaense.** Curitiba, 2011. Disponível em: <<http://www.saude.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2892>>.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Saúde. Superintendência de Vigilância em Saúde. **Perfil da Mortalidade Materna e Infantil no Paraná**, 2014. Disponível em: <<http://www.saude.pr.gov.br>>.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Saúde. **Plano Diretor de Regionalização**. Curitiba, 2015. Disponível em: <http://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/00_-_NDS/PDR_2015.pdf>.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Saúde. **Portarias/Resoluções** 172/2011; 173/2011; Disponível em: <<http://www.saude.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2789>>.

PERDICARIS, P. R. **Contratualização de resultados e desempenho no setor público**: a experiência do Contrato Programa nos hospitais da administração direta no estado de São Paulo. São Paulo: FGV, 2012.

TROSA, S. **Gestão pública por resultados**: quando o Estado se compromete. Tradução Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

PARTE 3

MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO

Capítulo 7

ÁREAS VERDES NO ESPAÇO URBANO: ANÁLISE TEÓRICO-CONCEITUAL

Oséias Cardoso

INTRODUÇÃO

O estabelecimento de Áreas Protegidas-APs com vistas à conservação de recursos naturais acompanha a sociedade humana há séculos. Na atualidade, além das questões legais, a manutenção de fragmentos de floresta no espaço urbano se apresenta como uma estratégia que atende ideais de desenvolvimento socioambientais e econômicos. No ideal socioambiental é possível envolver o aspecto de espaço público com práticas de lazer, serviços educativos e psíquicos, feições de conservação e até mesmo como o valor estético. Quanto ao valor econômico à valorização imobiliária pode explicar esse ideal ou a aspiração pelo marketing associado à qualidade e conforto ambiental que o entorno desses espaços protegidos pode promover.

Pesquisadores como Cavalheiro e Del Picchia (1992), Lima *et al.* (1994), Nucci (2001), Mazzeiet *al.* (2007) e a resolução CONAMA n° 369/2006 demonstraram os benefícios que as áreas verdes podem trazer ao desenvolvimento nas cidades, tais como: aumento do conforto ambiental, controle da poluição do ar e acústica, estabilização de superfícies por meio da fixação do solo pelas raízes das plantas, abrigo à flora e à fauna, equilíbrio do índice de umidade no ar, proteção das nascentes e dos mananciais, organização e composição de espaços no desenvolvimento das atividades humanas, valorização visual e ornamental do ambiente, recreação, diversificação da paisagem construída, valorização de áreas para convívio social, valorização econômica das propriedades. Para tanto, concordam que a gestão e manejo consciente são fundamentais.

A escolha da temática teve como gênese a observação e percepção das dificuldades no gerenciamento das APs em detrimento da sua importância no contexto do espaço urbano e a diversidade de funções por elas desempenhadas. A partir da reflexão que essa experiência nos proporcionou surgiram alguns questionamentos: a) Qual o comprometimento do poder público com a manutenção de espaços públicos dessa modalidade? b) Quais dessas áreas são, de fato, áreas protegidas enquadradas na legislação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC? c) As APs localizadas no espaço urbano estão categorizadas de forma adequada? d) As APs urbanas estão sendo reconhecidas como áreas de conservação de recursos naturais ou apenas como áreas de lazer? e) O poder público tem se preocupado com a distinção das APs urbanas em relação à totalidade de cobertura vegetal da cidade? f) As APs urbanas têm reconhecidas as suas funções pela sociedade?

No Brasil, o enquadramento e a distinção entre as funções que as APs devem desempenhar no espaço urbano passam por condições de incertezas e dúvidas que refletem cenários confusos. Não havendo um conceito que trata da presença de vegetação protegida no espaço urbano, é fundamental compreender que nesta pesquisa podemos seguir uma sequência lógica; são espaços livres caracterizados como áreas verdes protegidas por lei.

Cotejando as propostas do SNUC com o objeto pesquisado, depreende-se que espaços públicos com funções urbanas, na maioria dos casos, são incompatíveis com o conceito de unidade de “conservação”, visto que as principais funções não são as de conservação de flora/fauna ou outras condições do meio natural, mas a manutenção de áreas verdes legalmente protegidas incluídas nas funções urbanas que na maioria dos casos apresenta interrogações.

A constatação dessa mesma condição envolta a dúvidas e incertezas, a inquietação com relação a aspectos de gestão que envolve essa problemática, mesmo como a necessidade de aprofundamento dos estudos associados a essa temática, apresentam-se como justificativa para realização da pesquisa.

Em relação à ciência geográfica, a pesquisa oferece uma oportunidade de análise da realidade resultante de erros e acertos da sociedade na conservação, preservação e reconstrução de áreas socioambientais legalmente protegidas presentes no espaço urbano.

O objetivo da pesquisa foi realizar análise teórico considerando particularidades de áreas verdes protegidas no espaço urbano. O recorte espacial envolveu o contexto de APs urbanas, cadastradas no Instituto Ambiental do Estado do Paraná - IAP, além de abranger tipologias diferentes e diversidade de características e usos. Um fator determinante para esse recorte é o fato dessas APs apresentarem cadastro junto ao programa de ICMS ecológico do Estado do Paraná e serem consideradas pelo IAP como Unidades de Conservação - UCs urbanas enquadradas em suas respectivas categorias.

Neste contexto, a Área Protegida - AP urbana não deve ser mais entendida apenas como um elemento dissociado do aglomerado de árvores da vegetação urbana, mas sim como um conjunto de espaço combinado à vegetação, cuja gestão deve ser feita de forma integrada aos ambientes da cidade, compreendida como um possível ponto de articulação da cidade contemporânea, que apresenta como principal característica a segregação.

A pesquisa está organizada em duas etapas a saber. Na primeira etapa explicamos os caminhos escolhidos para o desenvolvimento da pesquisa. Delimitamos e organizamos os objetivos a serem alcançados por meio de metodologia específica. A opção teórica assumida abarca o enfoque sistêmico e a paisagem integrada fundamentada em Monteiro (1974, 1976, 1981, 2001), Christofolletti (1979, 1999) e Correa (1998).

Na segunda etapa explicamos os caminhos transitados pelo pensamento de autores de obras científicas e leis para a construção da noção de APs urbanas. Os argumentos teóricos foram elaborados com base em momentos que discorreram sobre o conceito de áreas verdes e a individualidade da área protegida no espaço urbano. As questões que envolvem a política ambiental no Brasil e a evolução dos instrumentos legais de suporte às áreas protegidas. Aspectos relacionados aos problemas e ameaças à gestão eficaz das áreas protegidas enfocando aqueles voltados as APs urbanas. Os instrumentos de manejo de áreas protegidas, entre eles o SNUC do Brasil e sua principal ferramenta, o plano de manejo. Preocupamo-nos também em situar

as APs urbanas como espaços públicos, demonstrando assim as funções dessas áreas enfocando suas particularidades.

PRESSUPOSTOS TEÓRICOS CONCEITUAIS

Aspectos Metodológicos

Para o desenvolvimento da pesquisa, optou-se pelo enfoque sistêmico e o estudo da paisagem integrada como método de análise, porque entendemos as áreas protegidas localizadas em ambientes urbanos como verdadeiros sistemas abertos, que influenciam e são influenciadas de várias maneiras pela sociedade e por elementos físicos internos e externos a elas vinculados.

Segundo Capra (1996), o enfoque sistêmico surge na literatura bem antes dos anos 40, mas tem sua real contribuição a partir do trabalho de Ludwig von Bertalanffy que teve como obra principal o livro ‘General System Theory’, publicado em 1968. Seu primeiro trabalho data de 1940 e é intitulado ‘O organismo considerado como um sistema físico’ que foi apresentado novamente na obra de 1968.

Dessa maneira o pensamento sistêmico passou a fazer parte do trabalho de muitos pesquisadores da época, de diversos setores do conhecimento, da física, da biologia, da sociologia, da astronomia, da política, da economia, da geografia, das geociências e outras que o consideravam resultado de evolução no desenvolvimento da ciência.

Bertalanffy (1973, p. 62), define sistemas como “[...] um conjunto de elementos em interação”. A respeito de sua definição, o próprio autor comenta que em um primeiro momento ela se apresenta generalizadora, desprovida de organização ou hierarquia que vem a ocorrer por intermédio da pesquisa.

Os sistemas podem ser classificados como isolados e não isolados, este último subdividido em sistemas fechados e abertos. Os sistemas isolados são aqueles que, por possuírem características únicas, não sofrem perda e não recebem energia do ambiente que os circunda, embora não exista nenhum sistema prático conhecido que satisfaça com absoluta precisão estas condições. Os sistemas não isolados, por sua vez mantêm relações com os

demais sistemas do universo em que funcionam; são fechados quando, por meio de recebimento e perda, existe troca de energia, mas não de matéria; nos abertos, os mais comuns, há permuta de energia e matéria. (CHRISTOFOLETTI, 1979).

O enquadramento do objeto desta pesquisa encaminhou-se na perspectiva dos sistemas abertos, esses por sua vez, em condições iniciais sofrem a influência direta de um número enorme de variáveis e variantes em processo constante de reações e contra reações.

Sobre o conceito de escala de análise, a partir do enfoque sistêmico, o mesmo está intimamente atrelado à relação existente entre as dimensões dos elementos ou unidades analisadas dentro do sistema e os objetivos propostos pelo pesquisador para sua análise. Sendo assim a escala deve ser fruto da finalidade da análise, que pode ser objetiva ou subjetiva, variando, assim, de acordo com o ramo do conhecimento e a proposta da pesquisa.

Segundo Mendonça (1997), como exemplo simples da questão de escala, podemos entender como sistema uma bacia hidrográfica, uma cidade, uma árvore, uma célula, ou seja, a grandeza de um sistema é bastante variável e sua delimitação depende da escolha do autor.

A escala também pode ser compreendida como um recorte feito em um sistema maior que, possibilita a formatação do objeto a ser analisado, cuja análise facilitará o entendimento dos elementos e unidades presentes dentro da área delimitada, em função dos componentes externos, os quais são considerados, mas, por uma questão de hierarquia, não são priorizados em sua totalidade. (SILVA, 2006).

Desde as décadas de 1960 e 1970, o enfoque sistêmico vem sendo usado em larga escala para debater as questões ambientais. A abordagem sistêmica associada a uma visão dialética cujas preocupações residem no entendimento da estrutura, da dinâmica e da organização dos sistemas, bem como da influência direta e indireta de ações antrópicas nos processos que atuam em sua organização, se aplicaram adequadamente aos objetivos de pesquisas que colocam a geografia no embate para com os problemas ambientais. Para Santos (2001):

[...] nosso mundo é complexo e confuso ao mesmo tempo, graças à força com a qual a ideologia penetra objetos e ações. Por isso mesmo, a era da globalização, mais do que qualquer outra antes dela, é exigente de uma interpretação sistêmica cuidadosa, de modo a permitir que cada coisa, natural ou artificial, seja redefinida em relação com o todo planetário. (SANTOS 2001, p. 171).

Nesse contexto histórico, Monteiro (2001, p. 48) constatou que as premissas teóricas embasadas no enfoque sistêmico demonstram grande “[...] relevância para os estudos das relações homem-natureza e avaliações da qualidade ambiental, bem como o aprimoramento como veículo para aplicação da Geografia no planejamento”.

Na procura de entendermos a concepção do pensamento sistêmico na Geografia, faz-se necessário, sobretudo, compreender a perspectiva humana em relação à realidade que está a nossa volta, o ambiente em que vivemos, e a evolução deste processo de conhecimento. Partindo desse pensamento, essa pesquisa tem como norte estudar a formação e transformação de determinadas paisagens, em um primeiro momento resultante de forças naturais e posteriormente modificada pela ação da sociedade humana.

Conforme Mendonça (1997), partindo de uma visão científica, a paisagem ganha nuances próprias de um método de pesquisa, constituindo-se em um dos mais antigos métodos de estudo do meio natural pertencentes à Geografia.

O estudo da paisagem passou por muitas mudanças pontuais durante a história da humanidade, seu conceito é utilizado cientificamente por várias áreas do conhecimento. Na ciência geográfica as obras “Cosmos” de Alexander Von Humboldt, a “Geografia comparada” de Carl Ritter e a “Antropogeografia” de Friedrich Ratzel são alguns dos exemplos clássicos em que se utilizou a paisagem como método e transcrição de dados sobre áreas distintas do planeta. Entre elas destacamos o trabalho de Humboldt por sua visão holística da paisagem, de forma que associava elementos diversos da natureza e da ação humana; para ele a paisagem podia ser entendida como “o caráter total de uma área geográfica”, por ser naturalista, preocupava-se com elementos naturais, mas não deixando de lado os aspectos sociais. Com propriedade e vivência nesse tema Ab’Saber (2003) escreveu que:

Todos os que se iniciam no conhecimento das ciências da natureza – mais cedo ou mais tarde, por um caminho ou outro – atingem a ideia de que a paisagem é sempre uma herança. Na verdade, ela é uma herança em todo o sentido da palavra: herança de processos fisiográficos e biológicos, e patrimônio coletivo dos povos que historicamente as herdaram como território de atuação de suas comunidades. (AB´SÁBER, 2003, p. 09).

Mesmo na ciência geográfica, vários são os conceitos de paisagem, no campo da geografia física alguns precursores dessa discussão podem ser citados, como Sotchava que na década de 1960, sob abordagem sistêmica, estabeleceu categorias de paisagem compondo um todo dinâmico que ele chamou de geossistema. Na França, Bertrand (1972) e Tricart (1977) disseram sobre a característica de dinamicidade da paisagem como um sistema em franca evolução, resultado da combinação dinâmica entre elementos físicos, biológicos e antrópicos.

As mudanças no entendimento e aplicação do conceito acompanharam as correntes de pensamento e paradigmas historicamente estabelecidos, sua importância está estritamente associada ao fato de ser a paisagem o primeiro foco de análise, ponto de partida, ou seja, o que tem influência sobre ela é campo de atuação do geógrafo.

Para Monteiro (2001) em um conceito elaborado em 1974 a paisagem pode ser compreendida como:

Entidade espacial **delimitada segundo um nível de resolução do geógrafo (pesquisador) a partir dos objetivos centrais da análise**, de qualquer modo, sempre resultante da integração dinâmica, portanto instável, dos elementos de suporte e cobertura (físicos, biológicos e antrópicos) expressa em partes delimitáveis infinitamente mas individualizadas por intermédio das relações entre elas que organizam um todo complexo (Sistema), verdadeiro conjunto solidário e único, em perpétua evolução. (MONTEIRO, 2001, p. 39, grifo nosso).

Nesse conceito, Monteiro (2001) lança mão de escala tempo-espacial pré-estabelecida, dando maior liberdade ao geógrafo que dimensionará a unidade de paisagem de acordo com seus objetivos de pesquisa, o que também vem precisamente ao encontro da proposta desta pesquisa. Este mesmo autor vem considerar a paisagem como categoria de análise movido por suas vivências e observações:

A paisagem é vista de um modo bem mais dinâmico porquanto não ignora as relações, seus feed-backs e interações, de modo a configurar um verdadeiro “sistema” onde as áreas pertinentes a ela estão muito além das formas e aparências assumidas pelos elementos, sendo capazes, até mesmo de provocar importantes reações em áreas distantes. (MONTEIRO, 2001, p. 39).

Corrêa (1998) também concorda que a paisagem apresenta esse caráter complexo, dinâmico e abrangente do espaço a ser pesquisado quando escreve:

Na realidade, a paisagem geográfica apresenta simultaneamente várias dimensões que cada matriz epistemológica privilegia. Ela tem uma dimensão morfológica, ou seja, é um conjunto de formas criadas pela natureza e pela ação humana, e uma dimensão funcional, isto é, apresenta relações entre suas diversas partes. (CORRÊA, 1998, p. 8).

Definir paisagem nunca foi tarefa fácil para o meio científico, a maneira de interpreta-la está enraizada a sentimentos e situações historicamente construídas em escalas temporais muito variáveis que se materializam instantaneamente em olhares diferentes.

Os estudos desses autores vêm ao encontro de nossos anseios, no sentido de mostrar que a escolha desse conceito como suporte metodológico para esta pesquisa passa pelo entendimento de que a paisagem só existe a partir do olhar e da ação do homem e pode ser interpretada tanto pelo senso comum como pelo crivo da ciência. Cabe ao geógrafo por intermédio do olhar teoricamente treinado identificar as relações e interações existentes entre os elementos constituintes da paisagem estudada, assim por meio da análise propor intervenções se necessário. Corroborando com essa ideia e se aproximando do tema da pesquisa Cavalheiro (2009) enfatiza que:

Em uma breve consideração sobre o ordenamento de solo urbano, seria necessário que fosse feito à luz de análise e diagnose da paisagem. Isso para que se tenha mais ou menos claro qual deveria ser a proporção ideal de espaços construídos e livres de construção que suporta o ecossistema. (CAVALHEIRO, 2009, p. 74).

Nesta pesquisa, a paisagem é tratada como unidade de análise na perspectiva sistêmica. Os critérios para formatação de cada subsistema envolvem elementos de superfície que caracterizam os espaços urbano, rural e

AP, estão estabelecidos de acordo com a escala em que se trabalha e, sobretudo, com os objetivos da pesquisa por intermédio do desvendamento dos diferentes aspectos da paisagem, e sua consequente explicação.

Contribuindo com a opção teórica e metodológica feita, que abarcou o enfoque sistêmico e a paisagem integrada, Sampaio (2013) escreveu que:

Várias metodologias e formas de estudo da paisagem são atualmente utilizadas. Dentro do enfoque sistêmico ficam as metodologias de: Paisagem Integrada, Geocologia da Paisagem, Ecologia da Paisagem e Geossistema. As aplicações dos estudos abrangem: verificações e planejamento de graus de alteração antrópica, de aptidões e limites do uso do solo, de planejamento de ocupação em bacias hidrográficas, de zoneamento urbano, de gestão de áreas portuárias e de planejamento de áreas agrícolas. (SAMPAIO, 2013, p. 84).

Conforme Monteiro (2001), para trabalhar com a análise integrada da paisagem é preciso executar as etapas de diagnóstico, análise, integração, síntese e aplicação. A associação entre o problema, a localização e a situação do objeto de pesquisa marca a essência, o ponto principal de motivação para o desenvolvimento dessa pesquisa, o que tornou o trabalho realizado por Monteiro (2001) um importante embasamento nessa caminhada.

Áreas Verdes Urbanas e Áreas Protegidas Urbanas

A qualidade de vida¹⁵ no espaço urbano, em sua essência, pode ser traduzida pela satisfação em viver e está atrelada a vários fatores que compõem a dinâmica dessa paisagem. Entre esses fatores e elementos, a conservação de áreas verdes ou mesmo a produção de espaços que se aproximem do natural podem ser considerados fundamental para a sustentação da frágil e já deteriorada estrutura ecológica das cidades.

Compreender como se denominam e se classificam essas áreas é essencial, visto que cada AP apresenta funções específicas frente à dinâmica

¹⁵ A qualidade de vida seria a somatória de fatores decorrentes da interação entre sociedade e ambiente, atingindo a vida no que concerne às suas necessidades biológicas e psíquicas (COIMBRA, 1985).

do meio urbano e ao mesmo tempo uma história de progresso e envolvimento na questão ambiental.

Lima(1994) utiliza os seguintes termos para definição das áreas verdes urbanas:

- Espaço Livre: trata-se do conceito mais abrangente, integrando os demais e contrapondo-se ao espaço construído em áreas urbanas. Assim, a Floresta Amazônica não se inclui nessa categoria; já a Floresta da Tijuca, localizada dentro da cidade do Rio de Janeiro, é um espaço livre.

- Área Verde: onde há o predomínio de vegetação arbórea, englobando as praças, os jardins públicos e os parques urbanos. Os canteiros centrais de avenidas e os trevos e rotatórias de vias públicas, que exercem apenas funções estéticas e ecológicas, devem, também, conceituar-se como área verde. Entretanto, as árvores que acompanham o leito das vias públicas, não devem ser consideradas como tal, visto que as calçadas são impermeabilizadas.

- Parque Urbano: é uma área verde com função ecológica, estética e de lazer, entretanto com uma extensão maior que as praças e jardins públicos.

- Praça: como área verde, tem a função principal de lazer. Uma praça, inclusive, pode não ser uma área verde, quando não tem vegetação e encontra-se impermeabilizada (exemplo, a Praça da Sé em São Paulo).

- Arborização Urbana: diz respeito aos elementos vegetais de porte arbóreo, dentro da cidade. Nesse enfoque, como já afirmado anteriormente, as árvores plantadas em calçadas, fazem parte da arborização urbana, porém, não integram o sistema de áreas verdes.

É primordial o entendimento desse autor sobre os elementos que caracterizam os espaços livres no meio urbano, nesse caso em particular, a distinção entre praças, arborização e os parques direcionam-nos para uma especificidade ainda maior no trato das áreas legalmente protegidas no espaço urbano. Cavalheiro e Del Picchia (1992) consideram que, do ponto de vista conceitual:

Os espaços livres desempenham basicamente papel ecológico, no amplo sentido, de integrador de espaços diferentes, baseando-se, tanto no

enfoque estético, como ecológico e de oferta de áreas para o desempenho de lazer ao ar livre. (CAVALHEIRO; DEL PICCHIA, 1992, p. 31).

A contribuição do pesquisador Felisberto Cavalheiro nessa temática foi significativa, não só para o Brasil, mas também no meio internacional. Em 1974 na Universidade de Hanover no seminário “Questões gerais no Planejamento de Espaços Livres”, o brasileiro materializou sua contribuição apresentando seu trabalho com o título “Problemas específicos do planejamento de espaços livres em uma grande cidade de rápido crescimento – o exemplo de São Paulo” foi de grande valia nessa questão, tanto para os participantes daquele seminário, como para a carreira profissional do pesquisador que dedicou grande parte de sua trajetória a questões relacionadas a esse tema. (GRÖNING, 2009).

Para Nucci (2001), a área verde pode ser compreendida:

[...] como um tipo especial de espaço livre onde há a predominância de áreas plantadas e que devem cumprir três funções (estética ecológica e de lazer); a vegetação e solo permeável, sem laje devem ocupar pelo menos 70% da área; deve ser pública e de utilização sem regras rígidas. (NUCCI, 2001, p. 198).

O desafio de usar os diferentes termos, não deve ser superior à capacidade de visualizar a importância ecológica dessas áreas. Monteiro (1976) evidenciou que a necessidade que o homem tem de estar próximo à vegetação extrapola um valor meramente sentimental ou estético. Neste contexto, Morero *et al.* (2007) entendem que:

[...] áreas verdes englobam locais onde predominam a vegetação arbórea, praças, jardins e parques, e sua distribuição deve servir a toda a população, sem privilegiar qualquer classe social e atingir as necessidades reais e os anseios para o lazer, devendo ainda estar de acordo com a sua estrutura e formação (como idade, educação, nível socioeconômico). (MORERO *et al.*, 2007, p. 19).

Para Mazzei *et al.* (2007), as áreas verdes correspondem a uma das categorias dos espaços livres de construção e seu planejamento e posterior

utilização, visa a atender a demanda da comunidade urbana por espaços abertos que possibilitem a recreação, o lazer e a conservação da natureza. Por esse viés, a implantação de uma área protegida no espaço urbano implica em uma relação de uso com a sociedade, o que não vem se apresentando como tarefa fácil para os gestores no meio urbano.

Em outro foco da discussão, o da legalidade ou legitimidade dessas áreas, a Resolução CONAMA n° 369/2006, em seu parágrafo primeiro, do artigo 8º, inova ao conceituar áreas verdes como “espaço de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização”.

O conceito de áreas protegidas apresenta grande amplitude, podendo ser usado para uma série de lugares e situações onde esteja em pauta a proteção dos recursos naturais, ou como é discutido na atualidade, a preservação ou conservação da biodiversidade, embora, em alguns casos, a diversidade de espécies não seja tão importante e sim o aspecto paisagístico.

Os recursos naturais são componentes da paisagem geográfica, materiais ou não, que ainda não sofreram importantes transformações pelo trabalho humano, cuja própria gênese independe do homem, mas aos quais lhes foram atribuídos, historicamente, valores econômicos, sociais e culturais. Portanto, só podem ser compreendidos a partir da relação homem-natureza.

Do ponto de vista de Milano (2002), quando um país consegue constituir um sistema de áreas destinadas à conservação, cada área desse sistema passa ser uma unidade a ser conservada. Em 1978, quando se discutia mundialmente a importância das áreas protegidas, surge em uma publicação do extinto IBDF- Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, um artigo assinado por Maria Tereza Jorge Pádua, trazendo para o Brasil, de forma definitiva, a proposta de substituição do termo genérico “áreas protegidas por um mais adequado, o termo unidade de conservação”.

Conforme Brito (1999), as Unidades de Conservação são áreas espacialmente definidas, terrestres ou marinhas, estaduais, federais ou municipais, criadas e regulamentadas por meio de leis ou decretos específicos. Seus objetivos são a conservação *in situ* da biodiversidade e da paisagem, bem como a manutenção do conjunto dos seres vivos em seu ambiente, ou seja,

plantas, animais, microrganismos, rios, lagos, cachoeiras, morros, picos e outros, de maneira que possam existir sem sofrer grandes impactos das ações humanas.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC conceitua unidades de conservação, como sendo:

Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituída pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, à qual se aplicam garantias adequadas de proteção. (BRASIL, 2000).

A Unidade de Conservação - UC é um ecossistema protegido, isto é, onde os elementos naturais da flora, da fauna, dos solos, da hidrografia, ainda estão presentes e precisam ser “conservados”. A UC apresenta particularidades com relação à legislação ambiental e de forma especial é resultado de evolução parcial da política ambiental no trato desse assunto.

No Brasil, a constituição do conjunto de unidades de conservação e de áreas protegidas existentes nos dias atuais, passou e ainda passa por uma série de situações que evidenciam o quanto se avançou, e ao mesmo tempo, quanto é preciso avançar com a prática de proteção dos recursos naturais. As áreas protegidas urbanas, no geral, já estão desprovidas desses elementos ecossistêmicos naturais, razão pela qual, baseado no SNUC entendemos que não se aplica mais a elas o termo “conservação” em sua totalidade. Nestas, as funções principais da legislação, também não visam prioritariamente à manutenção ou recomposição dos ecossistemas naturais, mas sim, cumprem outras funções no meio urbano.

Em meio a toda essa dinâmica, vários acertos e desacertos podem ser evidenciados. O caso das APs alocadas no espaço urbano denota situações de incompatibilidade para com seu enquadramento nas categorias do SNUC ou mesmo com o que constam ou deveriam constar nos seus objetivos de criação, ao passo que, não há consenso sobre quais seriam as medidas necessárias para obter êxito no manejo dessas áreas. Mazzei (2007) aponta um desses cuidados necessários e a importância da existência dessas áreas no espaço urbano.

[...] as UCs em áreas urbanas representam locais fundamentais para a visitação, o lazer e a recreação das comunidades vizinhas, mas essas atividades devem ser planejadas de tal maneira que não interfiram na conservação para não comprometer mais ainda a frágil qualidade ambiental dos centros urbanos. (MAZZEI, 2007, p. 7).

Analisando os conceitos apresentados, o entendimento é que a área legalmente protegida que abarca essa pesquisa compõe uma parte significativa dos espaços livres de construção no espaço urbanizado de algumas cidades, ficando evidente que para o cumprimento do seu papel, de um dos elementos de manutenção da qualidade ambiental desse meio fragilizado pela modificação antrópica, a distinção clara entre as áreas utilizadas para lazer e aquelas que devem ser conservadas ou preservadas dentro desse espaço precisam ser bem definidas pelos gestores.

Observa-se, que as UCs visam à proteção ou recomposição de ecossistemas naturais (flora, fauna, solos, recursos hídricos, etc.), a conservação de recursos naturais existentes, podendo ou não ser explorados, sempre tendo por referência os recursos da natureza e sua manutenção. Já, as áreas protegidas nos espaços urbanos, não têm na “conservação” dos recursos naturais seu principal foco, posto que raramente apresentem esses recursos em condições de conservação. As funções de bolsão de vegetação, de lazer, de contemplação e outras é que imperam no espaço urbano.

As diferenças entre os conceitos de unidades de conservação e de parques urbanos não parecem claras para seus efetivos gestores, nem mesmo para pesquisadores que desenvolvem pesquisas científicas nestes locais. A maior parte da literatura disponível sobre fragmentos florestais em ecossistemas urbanos conceitua de modo mais abrangente estes locais, como áreas verdes urbanas e apresenta um enfoque no papel social e ambiental destes. Contudo, o modelo adotado é semelhante ao dos Estados Unidos, descrito por Marra (2011) como sendo florestas ou fragmentos de ecossistemas, que formam um mosaico de “ilhas de vegetação”. Este sistema é um dos maiores responsáveis pela manutenção de florestas urbanas no Paraná (PEREIRA *et al.*, 2006) e, por consequência, de todas as funções a ele associada.

Portanto nesta pesquisa pela falta de um termo específico, optamos por utilizar os termos “área protegida urbana” ou “área legalmente protegida

no espaço urbano” por serem mais abrangentes. A AP urbana que abarca o recorte dessa pesquisa pode ser compreendida como uma porção dos espaços livres de construção que apresenta ou não características naturais relevantes representando locais públicos fundamentais para a visitação, o lazer e a recreação da sociedade. Essas áreas não estão, em princípio, oficialmente cadastradas e enquadradas como unidades de conservação do SNUC.

No contexto da conservação, as áreas protegidas no espaço urbano podem se encaixar ao comentário de Bensusan (2006) que, mesmo fazendo referência a outra categoria, afirma que a realidade e as necessidades dessas áreas são de natureza tão distinta das outras unidades de conservação que, talvez, ficassem melhor colocadas como elementos acessórios ao conjunto de UCs, mas fazendo parte de um sistema maior de conservação como uma AP complementar de conservação.

Evolução dos Instrumentos Legais Adjuntos as Áreas Protegidas

Este item tem como objetivo demonstrar o quanto as políticas públicas podem contribuir com a gestão das áreas protegidas urbanas, quais os instrumentos legais que podem ser utilizados e quanto ainda tem que avançar no trato do objeto pesquisado.

A fragilidade do ciclo de recuperação de alguns recursos naturais trouxe para a relação sociedade natureza a emergência de discutir publicamente as questões ambientais. Embora a paisagem atual represente a identidade da sociedade com a natureza, às bruscas mudanças impostas pelo sistema econômico em tempos recentes alocam, por intermédio de certa racionalidade, questionamentos sobre as decisões tomadas com fundamentos exclusivamente econômicos. Surgem então as discussões voltadas à construção de um conjunto de diretrizes e normas que se denominaram em tempos futuros de políticas públicas.

Conforme Little (2003), o conceito de políticas públicas passa por um processo histórico de construção e ampliação, passando a abranger não só o que vem do Estado, mas algumas porções da sociedade civil e do setor privado. Assim o conceito de políticas públicas ganha um novo sentido:

O conjunto de decisões inter-relacionadas, definido por atores políticos, que tem como finalidade o ordenamento, a regulação e o controle do bem público. Para tanto, “políticas ambientais” seriam aquelas políticas públicas que procuram garantir a existência de um meio ambiente de boa qualidade para todos os cidadãos do país. (LITTLE, 2003, p. 18).

Esse assunto é encaminhado por intermédio de estudos que envolvem o campo da Geografia Política e, essa, por sua vez, busca nos fatos históricos o subsídio necessário para o desenvolvimento de considerações que facilitem a compreensão dessa relação entre governo instituído, recursos naturais e sociedade.

Lembramos que é fundamental para o gestor de área protegida conhecer e analisar os principais instrumentos das políticas públicas relacionadas às áreas protegidas, bem como suas relações com outras políticas afins.

Com base no Código Florestal de 1965, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, elaborou o primeiro plano para um sistema de unidades de conservação, por intermédio de embates com a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA. Foram estabelecidas categorias e construídas diretrizes gerais para o gerenciamento de UCs no Brasil. Em 1979 este plano foi publicado, nos anos subsequentes passou por algumas modificações, principalmente a inclusão de algumas categorias. (MA-IBDF; FBCN, 1979).

A preocupação com um melhor planejamento das unidades de conservação teve ênfase a partir de 1977 quando foram realizados os primeiros planejamentos de três Parques Nacionais brasileiros.

No governo do Presidente João Figueiredo, foi estabelecido um dos maiores marcos para política ambiental no Brasil, e que é considerado o ponto centralizador e norteador para o manejo dos recursos naturais no território brasileiro. A promulgação da Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981 estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, (regulamentada pelo Decreto nº. 99.274, de 06 de junho de 1990), seus fins e mecanismos de formulação e aplicação constituem o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, institui o Cadastro de Defesa Ambiental e o Conselho Nacional de Meio ambiente - CONAMA. Essa Política tem como objetivo “[...] a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida,

destinado a assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”. (BRASIL, 1981).

Procurando atingir os objetivos e princípios estabelecidos a Política Nacional do Meio Ambiente propôs a utilização dos seguintes instrumentos:

- I – o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
- II – o zoneamento ambiental;
- III – a avaliação de impactos ambientais;
- IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras;
- V – os incentivos à produção e instalação de equipamentos e criação e absorção de tecnologia;
- VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;**
- VII – o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
- VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;
- IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.
- X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;
- XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;
- XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.
- XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. (BRASIL, 1981, grifo do autor).

O inciso VI deixa claro que a criação de áreas protegidas está expressa como um dos instrumentos fundamentais para alcançar os objetivos de conservação traçados pelo governo, destinado a ser cumprido pelas três esferas de poder (federal, estadual e municipal).

A demanda por um sistema consolidado e racional de unidades de conservação, um dos temas discutidos na Política Nacional de Meio Ambiente, foi incluída no Projeto Nacional de Meio Ambiente (MA-IBDF PNMA, 1988), neste contexto o IBDF solicitou à Fundação Pró-Natureza -

Funatura, sediada em Brasília (comandada por Maria Tereza Jorge Pádua, autora do plano do IBDF de 1979) para formular outra proposta. (RYLANDS; BRANDON, 2005).

Após mais de dez anos de debate, em setembro de 1989, SNUC foi apresentado ao Conama e ao Congresso Nacional, e oficialmente estabelecido em 2000. Em 18 de julho de 2000, transformando-se na Lei nº. 9.985, esta lei instituiu oficialmente o sistema de regulamentação de UCs no país.

No que abarca a gestão do SNUC, que é constituído pelo conjunto de Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais, o CONAMA, ficou com a responsabilidade de acompanhar a implementação do Sistema; o MMA, com a responsabilidade de coordenar o Sistema; e o IBAMA e órgãos estaduais e municipais de caráter executivo, com a responsabilidade de implementar o Sistema e administrar as unidades de conservação.

O Decreto Federal 4.340/2002 regulamentou o SNUC, estabelecendo uma série de direcionamentos. Entre esses podemos destacar, no capítulo I, aspectos de ordenamento quanto à criação de unidade de conservação, ainda observamos assuntos de gestão participativa e compartilhada. No capítulo V o primeiro assunto é tratado na indicação de importância da formação de conselho consultivo ou deliberativo, diretrizes para criação e estabelecimento de suas funções. O segundo assunto pode ser verificado no capítulo VI, a gestão compartilhada de unidade de conservação por OSCIP é regulada por termo de parceria firmado com o órgão executor.

Outros avanços da lei podem ser apontados como, a exigência de elaboração de Planos de Manejo para todas as UCs no prazo de cinco anos, as primeiras diretrizes voltadas a busca de parceiros onde a criação, o planejamento e a gestão das Unidades passa pela participação das populações locais e reconhecimento e estímulo à conservação em um sistema público descentralizado (União, Estados e Municípios) acompanhado de valorização da contribuição de proprietários privados para a conservação de UCs.

O SNUC também disciplina as zonas de amortecimento, que devem ser instituídas para todas as categorias de manejo, com exceção de APAs e RPPNs, no ato de criação ou posteriormente, o que significa até a expedição do plano de manejo, conforme estabelecido às zonas de amortecimento terão seus limites e restrições regulamentados pelo órgão ambiental competente.

Entendemos também como informação pertinente a essa discussão a alteração feita no SNUC em 2005 pela Lei n.º 11.132, que instituiu a figura da Área de Limitação Administrativa Provisória (ALAP), criada para estabelecer restrições de uso a áreas onde, posteriormente, serão criadas UCs.

Mesmo com a oficialização do SNUC, o histórico de criação das UCs no Brasil, encaminha-nos para um questionamento feito por Campos e Costa (2003), no qual é evidenciado o caso do Estado do Paraná. A pergunta é; “sistema ou conjunto de unidades de conservação?”, o que entendemos nesse questionamento é que as UCs geralmente são criadas por circunstâncias que não caracterizam um sistema organizado de proteção de recursos naturais, se formatando em algo mais próximo de conjunto desarticulado, dificultando assim a real materialização e operacionalização do proposto “sistema”.

Ainda, destacamos como fragilidade, as questões orçamentárias e de recursos humanos para assegurar a efetividade da implantação e proteção das UCs e mecanismos de inserção positiva dessas áreas nas políticas e programas setoriais de governos como um todo.

Independente de críticas ou questionamentos, entendemos que o SNUC se apresenta como uma grande conquista do Brasil no cuidado e defesa de diversas áreas protegidas, e o aprimoramento do sistema é responsabilidade dos gestores atuais e um desafio para pesquisas nessa temática.

Vejamos algumas das categorias que consolidaram o SNUC, os objetivos que devem nortear a criação de cada uma e os limites propostos para proteção dessas UCs.

Preocupado com a gestão do espaço urbano e com a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, por intermédio da Lei n.º.10.257 de 10 de julho de 2001, o governo estabelece as diretrizes gerais da política urbana por meio do Estatuto das Cidades, este estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Em 2003, com intenção de enfrentar de forma específica este desafio, foi criado o Ministério das Cidades, entre os instrumentos da política urbana o Plano Diretor pode ser considerado o de maior alcance prático.

O Plano Diretor é a principal lei do município que trata da organização e ocupação do seu território. Mais do que isso, no Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é resultado de um processo político, dinâmico e participativo que mobiliza o conjunto da sociedade e todos os segmentos sociais, para discutir e estabelecer um pacto sobre o projeto de desenvolvimento do município. Sua elaboração deixa de ficar somente nas mãos de engenheiros, arquitetos, geógrafos e técnicos em geral. Para a gestão das APs urbanas esse documento apresenta-se com função fundamental, visto que por intermédio de sua abrangência muitas diretrizes podem ser estabelecidas para facilitar o trabalho de gestão nessas áreas.

Após importante período de adaptação, complementação, regulamentação e implementação da legislação construída, principalmente na década de 1990, outro importante passo é dado no campo da gestão de APs no Brasil, em 2007 com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, o qual se constitui como uma autarquia em regime especial vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e integrante do SISNAMA, com intuito de executar as ações do SNUC, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União. O ICMBio tem como atribuição realizar a gestão de UCs; propor a criação de novas áreas protegidas e apoiar as RPPNs; definir e aplicar estratégias para recuperar o estado de conservação das espécies ameaçadas por meio dos Centros Especializados de Pesquisa e Conservação.

Quanto à temática dessa pesquisa, outro ponto fundamental está relacionado às alterações do Código florestal, estabelecidas pela Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a “proteção” da vegetação nativa, mediante o prisma da gestão das áreas protegidas. Essas mudanças podem provocar um quadro péssimo, principalmente no quesito conectividade entre essas áreas. Esse quadro se constitui pela proposta inconsistente enquadrada no termo área rural consolidada, - art. 3º - IV “[...] área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvopastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio”, Brasil (2012), essa situação reduz brutalmente o processo de recuperação de Áreas de Preservação Permanente- APP e Reserva Legal que são fundamentais para o equilíbrio ecossistêmico e em espe-

cial corredores de ligação entre áreas protegidas tanto no espaço rural como no espaço urbano.

Neste contexto, as áreas protegidas localizadas no espaço urbano também apresentam uma linha histórica atrelada a política ambiental; as primeiras áreas protegidas, a consolidação do sistema de unidades e mesmo as dificuldades de integração no processo de gestão local, são elementos dessa relação que precisam ser detalhados, decifrados e compreendidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já apresentamos anteriormente, a investigação de um objeto localizado no espaço urbano é complexa e carregada de particularidades; em suma para diagnosticar e analisar a tipologia de áreas que envolvem o recorte geográfico e a escala escolhida, a pesquisa revelou alguns posicionamentos que podem despontar avanços na tentativa de auxiliar no gerenciamento de APs localizadas no espaço urbano.

Nesse íterim podemos aferir que o conceito de UC na atual conjectura do SNUC não abarca todas as particularidades do objeto de pesquisa, embora podemos concluir que há proximidade e até mesmo dependência quando consideramos o sistema que abarca o município ou até mesmo uma região.

Enfim as APs urbanas historicamente vêm configurando a paisagem de algumas cidades com objetivos de criação diferentes e com funções nem sempre padronizadas, levando-nos a algumas reflexões sobre sua participação na dinâmica urbana.

A primeira reflexão leva-nos ao conflito do ideal capitalista em permitir a presença de uma área não explorada economicamente no espaço urbano. A explicação pode ser desdobrada em questões como a promoção política dos responsáveis, o aproveitamento de áreas úmidas e em parte alagadas, a valorização do solo no entorno; e em raríssimos casos, visão de planejamento e equilíbrio ambiental.

Nessa perspectiva, outra reflexão nos retrata a situação de conflito entre a visão da AP urbana como espaço público de lazer, ou seja, que permitiria livre acesso de toda sociedade a todos os elementos que a constituem

e as restrições estabelecidas pelo planejamento ambiental, necessário à conservação dos recursos naturais e até mesmo cuidados com a segurança dos frequentadores.

Por fim, vale ressaltar que mesmo em um cenário de dúvidas e incertezas, inquestionavelmente as APs localizadas no espaço urbano têm uma relação altamente significativa com a sociedade e quando bem manejadas podem exercer a função de espaço público e desenvolver as funções ecológica e socioambiental.

REFERÊNCIAS

AB'SÁBER, A. N. **Os domínios da natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

BENSUSAN, N. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BERTALANFFY, L. V. **Teoria geral dos sistemas**. Petrópolis: Vozes, 1973.

BERTRAND, G. Paisagem e geografia física global: esboço metodológico. **Revista IG-USP**, São Paulo, (Caderno de Ciências da Terra). 1972.

BOVO, M. C. **Áreas verdes urbanas, imagem e uso: um estudo geográfico sobre a cidade de Maringá – PR**. 2009. 324p. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Estadual Paulista de Presidente Prudente, Presidente Prudente, 2009.

BRASIL. Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que institui a Política Nacional de Meio Ambiente e o Sistema Nacional de Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 10 de fev. 2013.

BRASIL. Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 10 de fev. de 2013.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, estabelece as diretrizes gerais da política urbana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10257.htm>. Acesso em: 12 de set. de 2013.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L12651.htm>. Acesso em: 10 de fev. de 2013.

BRASIL. Resolução do CONAMA nº 369, de 28.03.2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/R.htm>. Acesso em: 17 de maio de 2013.

BRITO, M. C. W.; JOLY, C. A. Infraestrutura para Conservação da Biodiversidade In: JOLY, C. A; BICUDO, C. E. M. (Org.) **Biodiversidade no Estado de São Paulo**, Brasil – Síntese do conhecimento no final do século XX. São Paulo, Fapesp, v. 7, 1999.

CARDOSO, O. **Análise do Manejo de Áreas Protegidas no Espaço Urbano: Diagnóstico e Estratégias de Gestão Ambiental na Microrregião de Campo Mourão – PR**. 2016. 221 p. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Estadual de Maringá- UEM, Maringá, 2016.

CAPRA, F. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Editora Cultrix, 1996.

CAVALHEIRO, F.; DEL PICCHIA, P.C.D. Áreas verdes: conceitos, objetivos e diretrizes para o planejamento. In: **Anais...** 1º Congresso Brasileiro sobre Arborização Urbana e 4º Encontro Nacional sobre Arborização Urbana. Vitória – ES, p29-38, 1992.

CAVALHEIRO, F. Urbanização e alterações ambientais. In: SANTOS, D. G.; NUCCI, J. C. (Org.) **Paisagens Geográficas: Um tributo a Felisberto Cavalheiro**. Campo Mourão: Editora da FECILCAM, 2009.

CORREA, R. L. (Org.) **Paisagens, tempo e cultura**. Rio de Janeiro: Editora da UERJ, 1998.

COSTA, J. P. O. **Áreas protegidas**. Artigo publicado no site do Ministério das Relações Exteriores - MRE, Unidade Executiva do Projeto MRE/BID

(UEP). Coordenação Editorial: Editora Terceiro Nome, 2003. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/>>. Acesso em: 26 fev. 2013.

CHRISTOFOLETTI, A. **Análise de sistemas em geografia**. São Paulo: Editora Hucitec, 1979. 144p.

_____. **Modelagem de sistemas ambientais**. São Paulo: Edgard Blucher Ltda, 1999.

GRÖNING, G. Felisberto Cavalheiro e um exemplo de cooperação Brasil-Alemanha na cultura de jardins e desenvolvimento de espaços livres. In: SANTOS, D. G.; NUCCI, J. C. (Org.) **Paisagens Geográficas: um tributo a Felisberto Cavalheiro**. Campo Mourão: Editora da FECILCAM, 2009.

LIMA, A.M.L.P. *et al.* Problemas de utilização na Conceituação de termos como espaços livres, áreas verdes e correlatos. In: Congresso Brasileiro sobre Arborização Urbana, 2, São Luiz/MA, 1994. **Anais...**p. 539-550.

LITTLE, P. E. **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Petrópolis/IEEB, 2003.

MARRA, C. N. Identidades culturais e a sustentabilidade na criação de Parques ambientais. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 349-367, 2011.

MAZZEI, K.; COLSESANTI, M.T.M.; SANTOS, D.G. Áreas verdes urbanas, espaços livres para o lazer. **Revista Sociedade & Natureza**, Uberlândia - MG, v. 19, n. 1, p. 33-43, jun. 2007.

MA-IBDF (Ministério da Agricultura, Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal) e FBCN (Fundação Brasileira para Conservação da Natureza). 1979. **Plano do sistema de unidades de conservação do Brasil**. MA-IBDF e FBCN, Brasília.

MENDONÇA, F. **Geografia física: ciência humana?** 2.ed. São Paulo: Contexto, 1997.

MILANO, M. S. Planejamento de unidades de conservação no Brasil: um meio e não um fim. In: **Anais...** Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 15-23 nov. 1997, Curitiba- PR, v. 1, p.150-180.

_____. **Unidades de conservação: atualidades e tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002.

MONTEIRO, C.A. de F. **Teoria e clima urbano**. São Paulo, IGEOG/USP, 1976,181p.

_____. **A questão ambiental no Brasil: 1960-1980**. São Paulo: Instituto de Geografia (USP), 1981.

_____. **Geossistemas: a história de uma procura**. São Paulo: Contexto, 2001.

MORERO, A.M.; SANTOS, R.F.; FIDALGO, E.C.C. Planejamento ambiental de áreas verdes: estudo de caso de Campinas-SP. **Revista do Instituto Florestal**, v.19, n. 1, p. 19-30, jun./ 2007.

NUCCI, J. C. **Qualidade ambiental e adensamento urbano**. São Paulo: Humanistas/FFLCH-USP, 2001.

PEREIRA, M. C. B.; SANTOS, A. J.; BERGER, R.; CHAVES NETO, A. Políticas para conservação de áreas verdes urbanas particulares em Curitiba - O caso da bacia hidrográfica do rio Belém. **Floresta**, Curitiba, v. 36, n.1, p. 101-110, 2006.

SAMPAIO, A. C. F. **O processo de degradação e o estado de conservação da flora nos fragmentos florestais da área rural do município de Maringá, Paraná**. 2013. 264 p. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Estadual de Maringá- UEM, Maringá, 2013.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, C. A. **Análise sistêmica, turismo de natureza e planejamento ambiental de Brotas**: proposta metodológica. 2006. 270 p. Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Estadual de Campinas - Instituto de Geociências, Campinas, 2006.

SOTCHAVA, V. B. **O estudo de Geossistemas: métodos em questão**, 16, IG, USP, São Paulo, 1977.

TRICART, J. **Ecodinâmica**. Rio de Janeiro: IBGE-SUPREN, 1977.

Capítulo 8

SANEAMENTO BÁSICO RURAL: ÁGUA POTÁVEL ATRAVÉS DA RECUPERAÇÃO DE NASCENTES COM A TÉCNICA SOLO-CIMENTO

Jefferson de Queiroz Crispim
Sandra Terezinha Malysz
Dener Elivelton Ciboto

INTRODUÇÃO

A água é um bem essencial à vida e seu consumo não pode ser adiado. Embora um recurso renovável, e disponível em grande quantidade, nem toda a população tem acesso à água em qualidade e quantidade suficiente. Entre as principais problemáticas estão: a disponibilidade de água de forma irregular nas diferentes regiões do mundo; o acesso restrito de muitas populações a água; o consumo cada vez maior de água para diferentes usos, associado ao grande desperdício; a poluição dos corpos hídricos; e a não preservação de nascente, rios e lagos.

Neste capítulo, discutiremos a disponibilidade de água potável para as populações residentes na zona rural que trabalham com a agricultura familiar em regiões localizadas nas bacias hidrográficas dos rios Ivaí e Piquiri, afluentes do Rio Paraná. A água é considerada potável quando pode ser consumida pelos seres humanos sem agentes de contaminação que possam causar algum risco a saúde.

Tundisi (2003) associa o desenvolvimento econômico e social dos países fundamentados na disponibilidade de água de boa qualidade e na capacidade de sua conservação e proteção. E, as alterações na quantidade, distribuição e qualidade dos recursos hídricos comprometem a sobrevivência humana e das demais espécies do planeta.

A qualidade, distribuição e quantidade de água potável estão ligadas diretamente as condições de saneamento. A falta de saneamento básico é um problema grave no Brasil e sem esses serviços atingindo de forma adequada toda população do país, há grandes riscos à saúde. Segundo dados apresentados pelo Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS, 2015), 34 milhões de brasileiros não têm acesso à água tratada e mais de 100 milhões não são contemplados com coleta dos esgotos. Os dados comparativos internacionais realizados em 2011 colocam o Brasil na 112ª posição num ranking de saneamento entre 200 países (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2014).

A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 estabelece as diretrizes para o saneamento básico e tem como princípio fundamental a universalização do acesso a ele, no entanto, o texto da Lei demonstra o direcionamento para políticas que atendam as áreas urbanas. Nesta condição, os problemas de saneamento são ainda mais complexos nas áreas rurais, já que esses locais ficam à margem das políticas públicas voltadas aos serviços de coleta de esgoto e tratamento de água, principalmente em regiões de difícil acesso. Segundo a referida Lei, saneamento básico é o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE – PNAD 2013), o Brasil possuía 15% da população residente na área rural e comunidades isoladas, aproximadamente 31 milhões de habitantes, desta população, somente 22% tinham acesso a serviços adequados de saneamento básico.

Considerando o baixo adensamento de pessoas na área rural, se torna complexo e inviável a construção das tradicionais redes de coleta e tratamento de água e esgoto. Entretanto as famílias de agricultores residentes no campo precisam da qualidade do saneamento básico, tanto quanto a população residente nas cidades.

Apesar do grande volume total de água existente na Terra, 97,5% é água salgada e somente 2,5% é água doce. Do percentual de água doce,

68,9% encontram-se congeladas; 29,9% estão em reservatórios subterrâneos, apenas 0,3% constituem a porção superficial presente em rios e lagos, enquanto 0,9% estão disponíveis em outros lugares (como umidade do solo, pântanos e atmosfera). A água para consumo humano é obtida de fontes subterrâneas e superficiais. Logo a gestão e gerenciamento adequados dos recursos hídricos são fundamentais para garantir a distribuição da água para as diferentes populações do mundo, em seus diferentes usos. A gestão inadequada poderá levar cada vez mais a escassez de água e comprometer a vida na Terra.

No Brasil, os mananciais subterrâneos são utilizados por grande parcela da população e a água pode ser captada de aquíferos do tipo confinado ou artesiano, ou do tipo não confinado ou livre:

A água subterrânea pode ser captada no aquífero (lençol) confinado ou artesiano, que se encontra entre duas camadas relativamente impermeáveis, o que dificulta a sua contaminação, [...], ou se captada no aquífero não confinado ou livre que fica próximo a superficiais (freático) e está, portanto mais suscetível à contaminação (OTENIO, 2003, p.19).

Segundo Castro (2007, p. 94) as águas subterrâneas “tem algumas propriedades que tornam seu uso mais vantajoso em relação às águas superficiais, ou seja: são filtradas e purificadas naturalmente pela percolação [...]; não ocupa espaço na superfície; e sofre menor influencia das variações climáticas”.

Os lençóis subterrâneos são os principais responsáveis pela origem e manutenção das nascentes (OTENIO, 2011). Já, as nascentes originárias de lençóis artesianos apresentam elevada vazão de água, mas são menos frequentes que aquelas originadas de lençóis freáticos (CASTRO, 2007).

Os lençóis freáticos são decorrentes da água que infiltra através da superfície do solo e desce através dos poros até encontrar uma camada de impedimento, ou impermeável, que existe no subsolo. E, daí em diante, ela vai ocupando os poros vazios do solo em direção à superfície (OTENIO, 2011, p.39).

Para Castro et. al, (1993, p.22), “as nascentes (ou mananciais) se formam quando o aquífero atinge a superfície e conseqüentemente, a água

armazenada no subsolo jorra (mina) na superfície do solo. Ou seja, “uma nascente nada mais é que o aparecimento na superfície do terreno, de um lençol subterrâneo dando origem a cursos d’água” (CASTRO, 2007, p. 113).

As nascentes são as responsáveis pelo abastecimento dos demais cursos d’água, e também tradicionalmente de abastecimento de água potável em grande parte das propriedades rurais de pequenos agricultores, objeto de discussão deste capítulo.

Nas propriedades rurais de agricultores familiares no Paraná, é comum a utilização da água das nascentes para o consumo doméstico. Logo é essencial que tais nascentes sejam preservadas, evitando assoreamento e atividades poluidoras por meio de produtos químicos, aumento de partículas minerais no solo, matéria orgânica ou coliformes. O “desaparecimento de uma nascente resultará na redução do número de cursos d’água, significando a diminuição do volume de água na região” (CASTRO, 1993, p. 23).

Estratégias técnicas devem ser tomadas para a preservação das nascentes e recuperação daquelas degradadas. Entre as ações destacamos: o manejo adequado do solo agrícola; o destino adequado de resíduos sólidos e líquidos; e a recuperação de nascentes por meio da técnica solo-cimento, cercamento para proteção do local e reflorestamento com espécies nativas. Para essas ações muitas vezes é necessária a orientação dos agricultores com assistência técnica e ações de Educação Ambiental, pois esta torna-se importante para a construção do conhecimento sobre meio ambiente:

Entende-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade (BRASIL, 1999, art. 1º).

Neste contexto, objetivamos socializar as ações desenvolvidas nos últimos nove anos pelo Laboratório de Pesquisa Geoambiental – LAPEGE, do curso de Geografia da Universidade Estadual do Paraná – campus de Campo Mourão, com a finalidade de melhorar a qualidade da água potável de agricultores na mesorregião de Campo Mourão, os quais ficam a margem das políticas de saneamento básico, a exemplo do que ocorre em muitas regiões do Brasil.

As ações se pautaram em pesquisas bibliográfica e participativa, com atividades de campo, envolvendo professores e acadêmicos da UNESPAR junto à comunidade de agricultores familiares, promovendo a recuperação e proteção das nascentes utilizadas para abastecimento de água potável, associando ações técnicas de educação ambiental e análises laboratoriais das condições das águas das nascentes. Os trabalhos abrangeram os municípios paranaenses de Iretama, Mato Rico, Campo Mourão, Farol, Campina da Lagoa, Altamira do Paraná, Barbosa Ferraz e Corumbataí do Sul.

A recuperação de nascentes foi desenvolvida através da técnica solo-cimento, enquanto que a verificação do estado de conservação da nascente foi realizada por meio de análises macroscópicas com avaliação *in loco* das condições que se encontravam antes da aplicação da técnica e análises microbiológicas para avaliar os padrões de qualidade.

O trabalho de educação ambiental foi realizado por meio de conversas informais com os moradores das áreas abrangidas pelas pesquisas, falando sobre os riscos causados pela água contaminada e formas de proteger as nascentes mantendo a qualidade da água, além do envolvimento destas pessoas nas ações técnicas de recuperação de nascentes com o ensinamento na prática da técnica solo-cimento, ações de reflorestamento, orientações para a limpeza da caixa d'água. Além disso, os agricultores foram alertados sobre a importância do destino correto de resíduos sólidos, da reorganização do sistema de esgoto doméstico e manejo adequado do solo agrícola.

Nesta perspectiva discutiremos no decorrer deste capítulo, especialmente a problemática e importância de saneamento básico no Brasil, no trato com a água potável na zona rural, a viabilidade da técnica solo-cimento para manutenção da qualidade da água das nascentes e um panorama do trabalho executado.

SANEAMENTO BÁSICO RURAL – ÁGUA POTÁVEL E SAÚDE

A água é condição essencial de vida, sendo que o equilíbrio e o futuro de nosso planeta dependem da preservação da água e de seus ciclos, os quais devem permanecer funcionando normalmente (ONU, 1992).

No campo, a falta de saneamento rural é uma das principais causas de insalubridade e degradação hídrica, caracterizando-se pela disposição inadequada de resíduos sólidos e líquidos, demandando estudos acerca do tema para melhoria da qualidade de vida.

A necessidade de acesso universal ao saneamento no Brasil está associada ao direito de todos à saúde e dever do Estado, assegurado na constituição de 1988, pois o saneamento é um instrumento de promoção da saúde, evitando, por exemplo, a propagação de doenças de veiculação hídrica, a contaminação do solo e a criação de ambientes para reprodução de animais vetores de doenças.

Segundo Borja e Moraes (2005, p. 5 e 6), “os princípios de uma política pública de saneamento no Brasil, vêm sendo construídos na história recente do País, principalmente a partir do meado da década de 1980”. A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 aponta para a universalização do acesso ao saneamento básico, colocando-o como um elemento básico para toda a população.

Entre os órgãos responsáveis diretos para as políticas de saneamento no Brasil, destacamos no âmbito da zona urbana o Programa de Modernização do Setor de Saneamento – PMSS, que se iniciou em 1993, ligado ao Ministério das Cidades, tendo por objetivo a modernização do setor de saneamento, visando à melhoria da eficiência e o aumento da capacidade de financiamento da prestação de serviços, que conduzisse à universalização do atendimento a toda a população, particularmente às camadas mais pobres, excluídas do acesso aos serviços.

Segundo Rossetto e Lerípio (2012) o saneamento básico depende da política macroeconômica do país, da política municipal de uso e ocupação do solo e das políticas educacionais e, ao mesmo tempo, a política de saneamento básico impacta diretamente na saúde da população, na política econômica e, especialmente no aspecto social desse território.

Cabe a Fundação Nacional de Saúde – Funasa desenvolver as medidas necessárias para a promoção do saneamento básico na zona rural:

[...] além de apoiar técnica e financeiramente municípios com até 50 mil habitantes, a Funasa, é o órgão no âmbito do Governo Federal responsável pela implementação de ações de saneamento em áreas rurais

de todos os municípios brasileiros, inclusive no atendimento às populações remanescentes de quilombos, assentamentos de reforma agrária, comunidades extrativistas e populações ribeirinhas (FUNASA, 2017).

Além da Funasa, em âmbito federal, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) também desenvolve ações e pesquisas sobre o saneamento rural, inclusive com a recuperação de nascentes.

No entanto estes órgãos não tem dado conta de políticas com projetos que atinjam com o saneamento básico efetivamente todos os moradores da zona rural, ficando aos Estados e Municípios a parcela de responsabilidade. Na prática, o que se retrata é que a maioria dos moradores de áreas rurais não tem acesso às condições básicas para o saneamento. Considerando as políticas públicas de saneamento, Rocha e Malysz (2017, p.1) colocam que estas:

[...] não devem limitar-se as atividades que resultem em materialidades físicas, as quais são fundamentais, mas também é necessário medidas que permitam aos moradores de áreas rurais conhecerem sobre meio ambiente, sobre água, resíduos sólidos e esgotamento sanitário, pois só obtendo informações sobre o assunto será possível que eles compreendam a importância do saneamento básico para sua saúde e também para a preservação ambiental (ROCHA; MALYSZ, 2017, p.1).

Os serviços de saneamento prestados a população residente em regiões rurais são deficientes e em muitos lugares, inexistentes. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD/2014 aponta que apenas 34,5% dos domicílios nas áreas rurais estão ligados a redes de abastecimento de água com ou sem canalização interna. No restante dos domicílios rurais, a captação de água “ocorre de chafarizes e poços protegidos ou não, diretamente de cursos de água sem nenhum tratamento ou de outras fontes alternativas geralmente inadequadas para consumo humano” (FUNASA, 2018).

O problema da água potável se agrava quando combinado ao problema do esgotamento sanitário, já que 61,27% dos domicílios rurais depositam os dejetos em fossas rudimentares, diretamente em curso d’água ou diretamente no solo em valas a céu aberto. Apenas 5,45% dos domicílios estão

ligados à rede coletora e 33,25% utilizam fossa séptica (PNAD, 2015 apud FUNASA, 2018).

Como as fossas rudimentares são escavadas diretamente no terreno sem revestimento nas paredes nem na base, os dejetos caem diretamente no solo, parte deles se infiltra na terra e outra parte sofre a decomposição no fundo do compartimento, sem escoamento, podendo contaminar o lençol freático, aumentando, portanto a possibilidade de contaminação ambiental e prejuízos à saúde, principalmente quando construída próxima a poços e outros mananciais de água.

A contaminação da água contribui direta e indiretamente para o surgimento de doenças de transmissão hídrica, responsáveis pela elevação da taxa de mortalidade infantil. A seguir apresentamos os principais microrganismos de veiculação hídrica e as doenças causadas (Quadro 1):

Quadro 1- Doenças de veiculação hídrica

	Bactérias	Doenças relacionadas
Grupo de bactérias	Bactérias heterotróficas (<i>Escherichia coli</i> , <i>Enterococcus</i> , <i>Clostrídios</i> e <i>Pseudomonas aeruginosa</i>)	Infecções intestinais, diarreia, endocardite, infecção pélvica e intra-abdominal, meningite, septicemia, infecções do trato urinário, do sistema respiratório, de pele, tecidos moles, oftalmológicas, ósseas, articulares, infecções de ouvidos, pneumonia, sepsis necrose hemorrágica de pele e outras infecções sistêmicas.
Grupo de bactérias	Coliformes totais (<i>Escherichia</i> , <i>Citrobacter</i> , <i>Enterobacter</i> e <i>Klebsiella</i>)	Infecções intestinais, urinária, diarreia, gastroenterite, pneumonia, osteomielite, feridas e meningite.
Espécie de Bactéria	<i>Escherichia coli</i>	Infecções intestinais com diarreia aquosa, (entorohemorrágica) diarreia sanguinolenta (colite hemorrágica) com cólicas, náuseas e vômitos.

Espécie de Bactéria	<i>Pseudomonas aeruginosa</i>	Infecções do trato urinário, do sistema respiratório, de pele, tecidos moles, oftalmológicas, ósseas, articulares, ouvidos, pneumonia necrosante, sepsis necrose hemorrágica de pele, meningite e outras infecções sistêmicas.
---------------------	-------------------------------	--

Fonte: Macêdo (2007)

Otenio e Lopes (2001) colocam que para a água não se tornar um vetor de doenças, são necessários cuidados que incluem medidas que dificultem sua contaminação, como a construção de poços, proteção de nascentes e tratamento da água com cloro. Assim as ações de saneamento em áreas rurais são fundamentais para o tratamento dos efluentes, para destinação correta dos resíduos sólidos e para água potável, a fim de reversão deste quadro, contribuindo com a saúde da população. E devido às diferenças regionais e locais das comunidades rurais, com especificidades próprias, as formas de intervenção em saneamento básico devem considerar tais peculiaridades.

Pesquisas realizadas pelo Instituto Trata Brasil (2010) retratam que o investimento em saneamento é condição que melhora a saúde, diminuindo os custos com tratamento e internações ligadas a infecções gastrointestinais, melhora a condição de vida e reduz a quantidade de profissionais que precisam se afastar do trabalho. Segundo a Organização Mundial da Saúde - OMS, a cada um real gasto em Saneamento Básico, se economiza quatro reais em Saúde (FUNASA, 2014).

De acordo com estudos de Briscoe (1987) programas de melhoria sanitária promovem muitos benefícios essenciais para a vida sustentável e vitais para manter e reforçar a vida de adultos e crianças. Neste aspecto o autor ressalta a importância da melhoria de saneamento para a saúde da população, mudando o paradigma de que o tratamento de doenças como a diarreia seja mais eficaz, considerando os custos, do que intervenções ambientais para prevenção.

Heller (1998) acrescenta que a compreensão sanitária de abastecimento de água e do esgotamento sanitário são as ações de saneamento mais efetivas para explicar a relação causal com a saúde. No entanto, segundo o autor:

É evidente que a otimização do impacto das intervenções em saneamento sobre a saúde da população está também condicionada a transformações estruturais e institucionais. Há um crônico distanciamento entre as políticas de saneamento e de saúde no Brasil. Por um lado, a prática e os planejamentos do setor de saneamento não valorizam a relação com a saúde, havendo inclusive deficiências na formação dos profissionais. E, por outro, as políticas de saúde do país permanecem privilegiando a ótica curativa, verificando-se poderosos óbices para a integração com essa visão e o reconhecimento na prática do papel preventivo das ações de saneamento (HELLER, 1998, p.78).

Estudos de Esreey et. al. (1991) atribuíram a redução de 30% da morbidade pela melhoria no abastecimento de água e esgotamento sanitário, sendo que a melhoria na disponibilidade da água (qualidade e quantidade) contribuem com a redução de 17% e melhorias de esgoto com a redução de 36%.

Logo, além da contaminação da água, outro problema eminente é a sua disponibilidade em muitas comunidades rurais. Não são todas as regiões bem servidas por rios, nascentes e com disponibilidade hídrica constante. Condições de solo, relevo, cobertura vegetal e clima interferem nesta disponibilidade. Se considerarmos que 65% de toda água consumida mundialmente é utilizada na agricultura, certo zelo deve ser empreendido nas comunidades rurais em relação aos recursos hídricos (SANTOS; MANCUSO, 2003). No Brasil, segundo Hespanhol (2003, p. 58) “a demanda de água para o setor agrícola representa 70% do uso consumptivo total, com forte tendência para chegar a 80% até o final desta década”.

A Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, fixa fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos para orientação pública no processo de gerenciamento dos recursos hídricos, com base nos seguintes fundamentos:

- I - a água é um bem de domínio público;
- II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades. (BRASIL, Lei Nº 9.433, de 8 de Janeiro de 1997, Art. 1º).

O Brasil é um país privilegiado em relação à disponibilidade hídrica, com extensas bacias hidrográficas e aquíferos, entretanto, muitos lugares ficam distantes desta disponibilidade ou sofrem com os períodos de estiagem. Como colocam Brega Filho e Mancuso (2003, p.21), “a disponibilidade de água doce na Terra excede, em muito, a demanda humana. Grandes populações vivem em áreas que recebem abundantes precipitações pluviométricas, enquanto outras vivem em regiões semiáridas ou mesmo áridas”.

A mecanização agrícola, a pecuária e o desmatamento contribuem com a redução da disponibilidade de água, pois muitas nascentes são encobertas pela mecanização, muitas secam pela falta de vegetação ripária, rios são assoreados, outros tem seu volume de água reduzido. Ações de sensibilização ambiental e educação para a preservação da vegetação ripária, conservação das nascentes e manejo adequado do solo agrícola são imprescindíveis, acompanhadas de assistência técnica aos agricultores.

O adequado manuseio de instrumentos e de técnicas voltados para o controle quantitativo e qualitativo do recurso água exige o desenvolvimento de políticas públicas claras e consistentes, bem como perfeita compreensão da legislação correspondente e o seu consequente entendimento (PHILIPPI JR, 2003, p. xv).

Neste sentido Philippi Jr. (2003, p.4), aponta para o reuso da água como uma das alternativas para o melhor aproveitamento deste recurso. Santos e Mancuso (2003) acrescentam que o reuso da água que antes era considerado uma “opção exótica, é hoje uma alternativa que não pode ser ignorada”.

No entanto ainda se discute o emprego do termo reuso da água, utilizado mais comumente na zona urbana para o reaproveitamento de água já usada. O reuso da água pode ser potável e não potável. No caso do reuso não potável, destacamos aqui aquele para fins agrícolas com objetivo de irrigação e da aquicultura (BREGA FILHO; MANCUSO, 2003, p. 26-29).

Hespanhol (2003, p. 89-90) coloca que no Brasil não se tem muita experiência com prática do reuso institucionalizado da água. No entanto, uma política de reuso adequadamente elaborada e implementada pode contribuir para atenuar a falta de água em períodos de “oferta reduzida” e a poluição “ante a diversão de descargas poluidoras para usos benéficos específicos de cada região, ou bacia hidrográfica”. O autor salienta, porém os cuidados que se deve ter com o reuso, para evitar contaminação ambiental e problemas de saúde.

Sobre o assunto, considerando as propriedades rurais objeto desta pesquisa, destacamos dois pontos: os períodos de estiagem e a dificuldade de acesso à água potável em específico na Comunidade Muquidão na região de Iretama, e nos municípios de Corumbataí do Sul e Barbosa Ferraz que se encontram sobre uma área de Neossolo Litólico. Em outras comunidades, encontramos nascentes que transbordam no período chuvoso, o que também é um problema. Acrescenta-se a isso, a contaminação das nascentes pelo manejo agrícola ambientalmente inadequado, fossas negras, esgoto a céu aberto e falta de cobertura vegetal, principalmente falta de vegetação ripária no entorno das nascentes e a proteção destas do pisoteio de animais e da deposição de matéria orgânica.

A IMPORTÂNCIA DAS NASCENTES

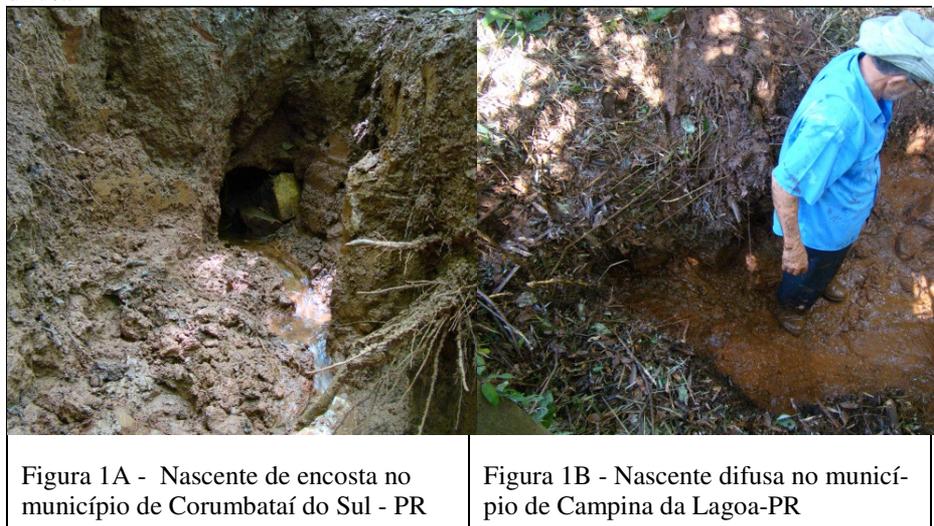
As nascentes, popularmente conhecidas como mina d’água ou olho d’água são importantes fontes de água para muitas propriedades agrícolas, além de contribuir com o abastecimento dos rios e lagos. Segundo Valente e Gomes (2005, p.40), “as nascentes são manifestações superficiais de lençóis subterrâneos dando origem aos cursos d’água”. Ou seja, todos os cursos d’água que correm ao longo da maior parte do ano dependem de nascentes.

As nascentes recuperadas, objeto deste estudo, são aquelas provenientes de lençóis freáticos, conhecidas como nascentes de contato ou difusas. E trataremos aqui especificamente destes tipos de nascentes, as quais são responsáveis pela origem da maior parte dos nossos rios.

Tais nascentes são classificadas assim de acordo com sua formação (LINSLEY; FRANZINI, 1978). A primeira, quando a descarga de um aquí-

fero concentra-se em uma pequena área localizada, tem-se a nascente ou olho d'água. Esse pode ser o tipo de nascente sem acúmulo d'água inicial, comum quando o afloramento ocorre em um terreno declivoso, surgindo em um único ponto em decorrência da inclinação da camada impermeável ser menor que a da encosta e são exemplos desse tipo as nascentes de encosta e de contato (Figura 1A). Quando a superfície freática ou um aquífero artesiano interceptar a superfície do terreno e o escoamento for espreado numa área o afloramento tenderá a ser difuso formando um grande número de pequenas nascentes por todo o terreno, originando as veredas (Figura 1B).

Figura 1 - Tipos de nascente quanto à formação: nascente de encosta e nascente difusa



Fonte – LAPEGE, 2015 (Figura 1A) e LAPEGE, 2016 (Figura 1B)

O desaparecimento temporário de uma nascente e a diminuição da vazão dos rios em épocas de seca provoca a diminuição da água da chuva que penetra nos solos. Logo as nascentes precisam ter um manejo correto para manterem-se vivas e práticas como o desmatamento, a mecanização, a compactação e impermeabilização do solo comprometem as nascentes, que podem ter seu fluxo de água reduzido ou completamente inexistente.

[...] a infiltração é um fenômeno dependente da porosidade da superfície do solo, da permeabilidade do perfil e do tempo de retenção da água na superfície, antes do escoamento, já que a quantidade infiltrada é proporcional ao tempo. A vegetação, portanto, tem grande importância na criação dessas condições ideais. A porosidade da superfície está muito correlacionada com matéria orgânica e a retenção com detritos vegetais depositados sobre ela e com os obstáculos oferecidos por troncos e caules à livre circulação da água (VALENTE; GOMES, 2005, p.41).

Entre as atividades para recuperação das nascentes diagnosticadas com problemas, destacamos: a sensibilização dos agricultores para o problema e possíveis soluções, informação sobre técnicas de manuseio e conservação do solo agrícola para reduzir o escoamento superficial, a erosão, a sedimentação de nascentes, o assoreamento dos cursos d'água e contaminação com agrotóxicos; a vedação da nascente com rochas e solo-cimento para garantir a proteção quanto à entrada de animais e deposição de matéria orgânica; o reflorestamento do entorno das nascentes, rios e nas encostas para favorecer a infiltração de água, diminuindo o escoamento superficial; o cercamento da área do entorno da nascente a fim de proteger a vegetação que se reconstitui e a ação dos animais, pelo pisoteio que causa compactação do solo e redução da área permeável que abastece o lençol freático e pelo risco de contaminação biológica do lençol freático. Além desses cuidados, a limpeza constante da nascente, o cuidado com a recuperação da vegetação ripária e a limpeza da caixa d'água são ações primordiais.

E como já colocamos, o cuidado com os efluentes domésticos e deposição de lixo deve ocorrer paralelamente aos cuidados com a água como ações integradas de saneamento. Fossas irregulares podem contaminar o lençol freático, o esgoto a céu aberto e a deposição de lixo podem poluir diretamente as fontes de água. O manejo inadequado do solo, sem curvas de nível, com intenso uso de agrotóxicos e ausência de mata ciliar, também contribui para a contaminação e assoreamento dos cursos hídricos.

TÉCNICAS UTILIZADAS NO DIAGNÓSTICO, RECUPERAÇÃO DE NASCENTES E ANÁLISE DA ÁGUA

- SELEÇÃO DOS AGRICULTORES E EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Participaram do projeto famílias de agricultores que utilizavam a água das nascentes para consumo doméstico, mas tinham problemas com a qualidade ou disponibilidade desta água. As famílias foram pré-selecionadas a partir de reconhecimento de campo e diagnóstico sobre os problemas socioambientais das comunidades, principalmente em relação aos recursos hídricos e condições de saneamento. Foram então convidadas a fazer parte dos projetos. Todos os trabalhos foram iniciados com palestras para os agricultores explanando os objetivos dos projetos e ressaltando a importância para a saúde e preservação ambiental.

Na sequência foram realizadas visitas nas propriedades e residências de todos os agricultores envolvidos, aprimorando o diagnóstico socioambiental e realizando um trabalho de Educação Ambiental, por meio de conversas informais com as famílias sobre prevenção de doenças causadas pela falta de saneamento básico e apresentação da técnica de proteção e recuperação de nascentes, bem como a necessidade de manutenção da mesma e trabalhos paralelos com a limpeza da caixa d'água. Além do manejo adequado do solo e destinação correta do lixo.

No diagnóstico verificou-se a baixa escolaridade da maioria dos moradores e a dificuldade de acesso aos serviços de saúde pública. Foram constatados alguns problemas como: o desconhecimento por parte de muitos agricultores sobre a possibilidade de estarem bebendo água contaminada, pelo fato da água estar incolor, sem cheiro, aparentemente limpa; falta de limpeza das caixas d'água; esgoto a céu aberto; fossas irregulares; nascentes desprotegidas e expostas à contaminação; falta de vegetação ripária; entre outros.

À medida que ocorriam as ações técnicas para a proteção da nascente com a técnica solo-cimento, os agricultores e vizinhança eram envolvidos na prática, a fim de aprendizagem, disseminação do conhecimento e manutenção dos sistemas. Desta forma os agricultores contribuíram com o desenvolvimento dos projetos e com a continuidade das ações realizadas.

- ANÁLISE MACROSCÓPICA DAS CONDIÇÕES DAS NASCENTES

Para caracterização das nascentes, em algumas delas foi realizada a análise macroscópica, por meio de observação do local, coleta de dados, com avaliação de parâmetros apresentado por Gomes et. al, (2005) e aprimorado por Crispim (2007), observando seu grau de preservação e quantificação ambiental com a finalidade de avaliar as alterações e os comprometimentos ambientais ocorridos. Após trabalhos de campo os parâmetros macroscópicos foram enquadrados em padrões para quantificação baseado no Guia de Avaliação da Qualidade das Águas (2004) e da Classificação do Grau de Impacto de Nascentes (2004).

Para a quantificação dos parâmetros macroscópicos das nascentes, foram criados 11 indicadores:

- | | |
|---|-------------------------------|
| 1- Coloração aparente da água; | 7- Uso por animais; |
| 2- Lixo no entorno; | 8- Uso antrópico; |
| 3- Materiais flutuantes; | 9- Odor; |
| 4- Espumas e óleos na superfície da água; | 10- Tipo de área de inserção; |
| 5- Esgotos; | 11- Acesso. |
| 6- Vegetação ripária; | |

Tais indicadores receberam notas 1, 2 ou 3 dada a cada parâmetro macroscópico analisado e no final da avaliação, somou-se todas as situações encontradas. Tais parâmetros têm como finalidade estabelecer critérios razoavelmente objetivos e tecnicamente consistentes para uma maior uniformidade no processo, evitando-se variações decorrentes de avaliações subjetivas (CRISPIM, et al, 2017).

A metodologia utilizada classifica os parâmetros macroscópicos das nascentes quanto ao grau de preservação ambiental. O método de quantificação dos parâmetros macroscópicos é assim chamado por apresentarem a capacidade de serem vistos a olho nu sem a necessidade de realizar análises em laboratórios para detectar possíveis impactos (CRISPIM, et al, 2017).

Experimentalmente foram realizadas análises macroscópicas em dez nascentes localizadas na região de Corumbataí do Sul, Iretama, Barbosa Ferraz, Altamira do Paraná e Campina da Lagoa com a finalidade de obter o grau de preservação ambiental destas fontes. Todas as nascentes apresentaram alteração no seu uso e os resultados mostraram que apenas três nascentes foram enquadradas como boas, quatro como razoáveis, três como ruins e nenhuma como ótima. Não foram encontrados emissários de esgoto, porém predominando a inexistência de vegetação nativa ao redor das nascentes, uso por animais e alteração na coloração aparente da água. A falta de proteção ripária facilita o acúmulo irregular de lixo, degradando e dificultando a regeneração da vegetação (CRISPIM, et. al, 2017).

- ANÁLISE MICROBIOLÓGICA DAS NASCENTES

A qualidade da água para consumo humano é de grande importância, e suas características microbiológicas e físico-químicas definem sua aceitabilidade, pois quando contaminada, constitui fator de risco para toda a sociedade (GERMANO; GERMANO, 2001).

Para certificar se a água estava ou não contaminada, foram realizadas duas coletas de água para análise microbiológica, a primeira etapa, antes dos trabalhos de recuperação e proteção das nascentes e a segunda etapa, após 60 dias de uso.

A água foi coletada em frascos de 100 ml estéreis e em seguida armazenada em caixa térmica, conforme as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, NBR 9898 (1987) preservação e técnicas de amostragem de efluentes líquidos e corpos receptores.

As amostras foram encaminhadas para análise microbiológica em laboratório particular. Nas análises foi utilizado o método de investigação pelo manual Standard Methods for the Examination of water and wastewater 20^o ed. 1998 – Portaria nº 2.914 de 2011 (Água potável/Consumo humano) – USP 30/NF25,2007. Os indicadores ambientais selecionados foram às análises de Bactérias heterotróficas, Coliformes totais, *Escherichia coli* e *Pseudomonas aeruginosa*.

Para observar se ocorreu contaminação bacteriana na água de consumo foram realizadas análises em 100 ml de amostra de água pelo aparelho espectrofotômetro de chama azul, com resultados em UFC (Unidade Formadora de Colônia) conforme a análise de coliformes totais; *Escherichia coli*; e *Pseudomonas aeruginosa*. Os testes foram feitos pelo Método do Número Mais Provável - MNP.

Com o resultado em mãos, as famílias de agricultores usuárias das nascentes, foram informadas sobre as condições de contaminação da água e orientadas em relação a procedimentos para melhorar a sua qualidade, como a limpeza da caixa d'água e atividades práticas com a proteção das nascentes.

Conforme a Portaria 2.914 do Ministério da Saúde (2011), para os reservatórios ou redes de água para consumo humano, recomenda-se que os resultados de bactérias heterotróficas não ultrapassem o limite de 500 UFC/100mL. Na água de consumo humano deverá ocorrer ausência de coliformes totais, *Escherichia coli* ou bactérias termotolerantes.

Todas as nascentes analisadas na primeira etapa apresentaram presença de coliformes totais e *Escherichia coli*, ocorrendo redução ou mesmo ausência de agentes microbiológicos na segunda etapa.

RECUPERAÇÃO DE NASCENTES POR MEIO DA TÉCNICA SOLO-CIMENTO E REFLORESTAMENTO

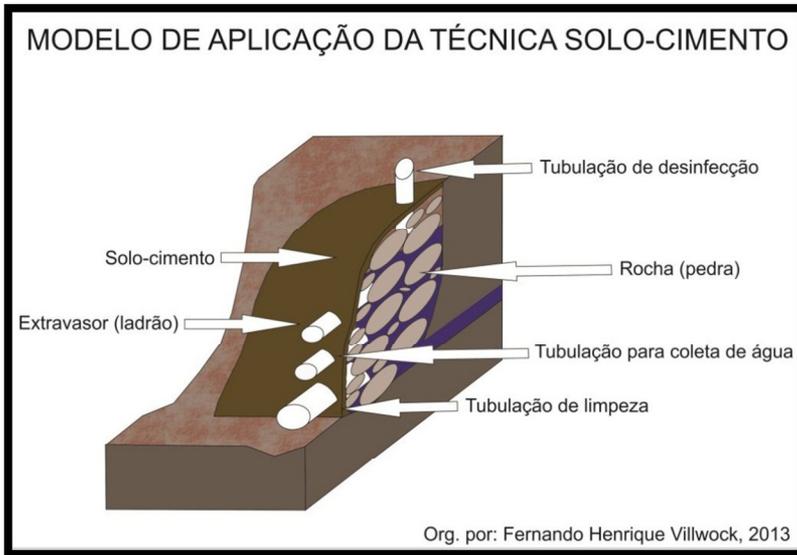
A proteção das nascentes foi realizada por meio do solo-cimento (Figura 2) nas propriedades selecionadas. Para a aplicação da técnica, seguiram-se alguns passos:

1. Limpeza da nascente: primeiro faz-se a limpeza do entorno da nascente retirando todo material de origem vegetal como folhas, raízes e galhos.
2. Preenchimento da nascente com rochas: preenche-se a área próxima ao olho d'água com rochas de origem vulcânica não intemperizada com medidas entre 10 a 20 cm de diâmetro.
3. Instalação das tubulações. São instaladas quatro tubulações de PVC, iniciando de baixo para cima: na base, no sentido horizontal instala-se

o primeiro tubo com 100 mm, que será utilizado para realizar a limpeza periódica da nascente; na sequência, 10 cm acima, instala-se um tubo de 20 ou 25 mm responsável para enviar água para a residência; acima deste, instala-se a tubulação extravasora (ladrão) de 40 a 50 mm para aliviar a pressão no interior da área protegida; a última tubulação de 50mm é introduzida no sentido vertical e tem como função, facilitar o processo de desinfecção, realizada a cada dois meses. Para desinfecção, com a tubulação de limpeza fechada, adiciona-se na nascente pela tubulação de desinfecção, uma medida de 100 a 200ml de água sanitária, deixando agir por duas horas, depois a tubulação de limpeza é aberta para esvaziar o depósito de água.

4. Vedação da nascente: Após realização destas etapas, vedam-se as pedras com uma mistura de solo e cimento na proporção 3x1.

Figura 2 - Modelo de aplicação da técnica do solo-cimento



Fonte: Villwock, 2013

Para um bom encaminhamento nos trabalhos é necessário que a família atendida se envolva, bem como os vizinhos, quando possível, em forma de mutirão. O envolvimento da comunidade é necessário para a aprendizagem da técnica e manutenção do sistema (Figura 3A, 3B).

Figura 3 – Proteção de nascente com solo-cimento



Figura 3A - Nascente sendo protegida por meio da técnica do solo-cimento com participação dos agricultores na forma de mutirão no município de Barbosa Ferraz no ano de 2017.

Figura 3B - Nascente sendo protegida com solo-cimento no município de Barbosa Ferraz – PR no ano de 2017.

Fonte: LAPEGE, 2017

Em uma parceria com o Instituto Ambiental do Paraná, todos os agricultores envolvidos nos trabalhos receberam a quantia de 200 a 500 espécies nativas para realizar o reflorestamento artificial no entorno das nascentes e orientados a construir uma cerca de arame farpado para evitar a permanência de animais no local (Figuras 4A e 4B).

Figura 4 – Proteção de Nascentes: Cercamento e Reflorestamento



Fonte: LAPEGE, 2013 e 2018

Para Kageyama et. al. (1992) a regeneração artificial vem sendo usada para recuperar áreas degradadas. Suas principais vantagens sobre a regeneração natural, é que esta não precisa da produção de sementes no local a ser regenerado e no bom controle sobre a densidade e espaçamento do povoamento através do plantio de mudas. O plantio de mudas garante a densidade de plantas, pela alta sobrevivência e permite o espaçamento regular, facilitando o manejo.

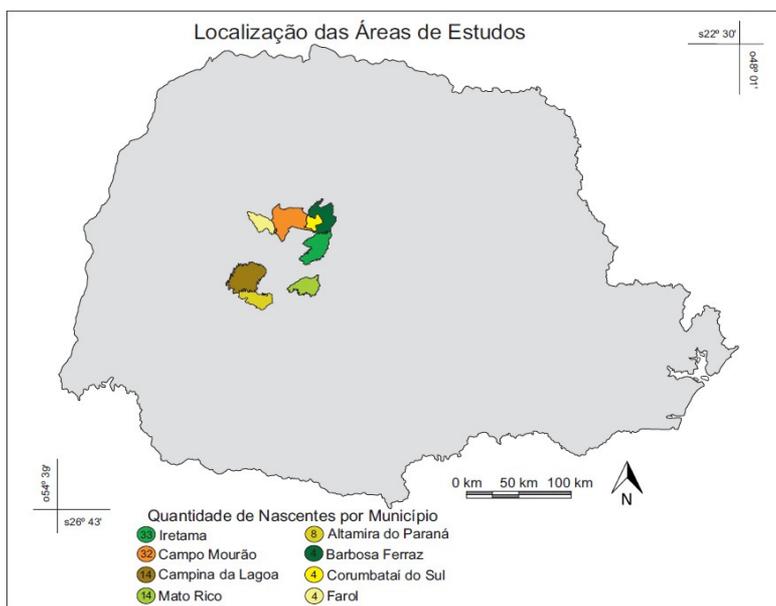
O reflorestamento do entorno das nascentes e dos cursos d'água, das encostas mais íngremes e dos topos dos morros ajuda a aumentar a infiltração e diminuir a evapotranspiração (CASTRO, 2007). Para o reflorestamento é importante estudar quais são os tipos de plantas adequadas, já que devem ser considerados também os efeitos da transpiração e a retirada da água das camadas do solo do que outras, dependendo do sistema radicular e do perfil do solo, pois é através das raízes que as plantas absorvem a água do solo. Considerando que “a floresta natural, por ser a vegetação que mais colabora para

a criação das condições ideais é a que produz as mais altas taxas de infiltração” (VALENTE; GOMES, 2005, p. 127). Reafirmamos aqui a importância, portanto do trabalho de educação ambiental com ações práticas junto aos pequenos agricultores tanto quanto a qualidade da água das nascentes, quanto também a sua quantidade e frequência.

ABRANGÊNCIA DAS AÇÕES DO LAPEGE JUNTO A COMUNIDADE DE AGRICULTORES PARA MELHORIA DA QUALIDADE DA ÁGUA

Os projetos de recuperação de nascentes desenvolvidos no Laboratório de Pesquisa Geoambiental – LAPEGE, vinculado ao curso de Geografia da Unespar – Campus de Campo Mourão, iniciaram no ano de 2009 e até o momento já foram recuperadas 113 nascentes em municípios da Mesorregião de Campo Mourão, no Estado do Paraná: Iretama, Mato Rico, Campo Mourão, Farol, Campina da Lagoa, Altamira do Paraná, Barbosa Ferraz e Corumbataí do Sul (Figura 5).

Figura 5- Quantidade de nascentes recuperadas nos municípios abrangidos pelas pesquisas do LAPEGE – Período 2009 a 2018.



Fonte: os autores, 2018

Nos trabalhos, foram recuperadas nascentes que integram duas grandes regiões hidrográficas do Paraná, as bacias do Rio Ivaí e do Rio Piquiri.

Os municípios nos quais os trabalhos de recuperação de nascentes aqui apresentados foram efetivados encontram-se sob domínio do Clima subtropical (Cfa, classificação de Köppen), com “temperatura média no mês mais frio inferior a 18°C (mesotérmico) e temperatura média no mês mais quente acima de 22°C, com verões quentes, geadas pouco frequentes e tendência de concentração das chuvas nos meses de verão, contudo sem estação seca definida” (IAPAR, 2000). Ainda que sejam regiões de considerável índice pluviométrico, nas propriedades selecionadas, a intensa mecanização do solo ou utilização com pastagens tem comprometido a disponibilidade e a qualidade da água das nascentes, agravada pela falta de vegetação ripária, tratamento de esgotos e de resíduos sólidos.

Além disso, os municípios foco da pesquisa localizam-se no chamado Planalto de Campo Mourão, onde há um mosaico de tipos de solos, e em alguns locais das pequenas propriedades trabalhadas existe a presença de neossolos litólicos com afloramentos rochosos. As formas de relevo variam de ondulado a forte ondulado e predominam declividades de 20 a 45% (MEZZOMO, 2013).

Com tais fatores de ordem físico natural combinados, aliados aos fatores antrópicos, os pequenos agricultores familiares já experienciam a escassez de água em períodos de estiagem. Em função do solo relativamente raso, nos períodos do inverno quando os índices pluviométricos são reduzidos, o lençol freático fica mais baixo comprometendo algumas nascentes que segundo os agricultores, chegam a secar. A compactação do solo e a falta de vegetação ripária agravam o problema.

Os pesquisadores do LAPEGE (professores, acadêmicos, estagiários, e profissionais recém-formados, voluntários e bolsistas), a fim de ajudar a melhorar a disponibilidade e qualidade da água de uso doméstico proveniente das nascentes para pequenos agricultores familiares, trabalham com recursos oriundos de projetos apresentados em respostas a diferentes editais de instituições de fomento e parcerias com outras instituições.

No ano de 2009, com o Processo 556116/2009-7 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) atendeu a Casa

Familiar Rural do município de Iretama, onde foi realizada a proteção de uma nascente na escola e de três nascentes na comunidade vizinha, totalizando quatro proteções.

Em 2011 a 2013, em parceria com o projeto “Mil Árvores”, financiado pela empresa Cristofoli Biosegurança foram recuperadas 30 nascentes nos municípios de Campo Mourão e Araruna.

No ano de 2013 com o projeto “Melhorias da saúde de agricultores familiares através da implantação de técnicas de saneamento e gerenciamento ambiental nos estabelecimentos agrícolas do município de Iretama”, financiado pela Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior-SETI/PR, programa Universidade Sem Fronteiras -USF, foi realizado um trabalho com as famílias de pequenos agricultores, protegendo 25 nascentes na área do Assentamento Muquidão.

Com o projeto “Melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares através de técnicas de saneamento ambiental”, apoiado pela prefeitura municipal de Campina da Lagoa em 2014, atendeu oito famílias de pequenos agricultores na bacia hidrográfica Água da Campina.

O Edital 07/2014 do USF da SETI/PR, apoiou os trabalhos com 10 famílias e proteção de 11 nascentes na Comunidade Palmital 43 no município de Mato Rico.

Em 2016 o Edital 01/2016 do USF da SETI/PR contemplou inicialmente trabalhos para 16 propriedades em quatro municípios, mas o projeto conseguiu quase dobrar o número estabelecido, ou seja, 16 proteções de nascentes realizadas nos municípios de Corumbataí do Sul, Barboza Ferraz, Altamira do Paraná, Iretama e seis no município de Campina da Lagoa, duas no município de Campo Mourão e quatro no município de Farol, totalizando 28 nascentes revitalizadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em todas as propriedades rurais atendidas pelos projetos implantados, pode se observar que as nascentes se apresentam em situações diferenciadas, seja pela geologia, relevo, fatores climáticos, pedologia, declividade e questões antrópicas em relação ao uso do solo nos vários municípios

trabalhados. Neste contexto, as nascentes apresentam diferentes estados de conservação e sofrem impactos negativos, com características particulares para cada local pesquisado.

A partir da Educação Ambiental foi possível informar as famílias de agricultores familiares sobre maneiras mais adequadas para lidar com os recursos ambientais, pois dependem da água e solo, para suas atividades econômicas, para produção de alimentos e criação de animais para seu consumo, pois se estes recursos estiverem contaminados há um comprometimento com a saúde das famílias.

Em frente às situações verificadas nas propriedades e da relevância dos trabalhos de Educação Ambiental como mecanismo de alteração das condições de degradação e da manutenção de benefícios alcançados por meio de práticas de recuperação de nascentes com aplicação da técnica de solo-cimento e reflorestamento, mostra que práticas educacionais são as que podem apresentar resultados válidos em longo prazo, com interiorização de conhecimentos e mudanças de hábitos.

A Educação Ambiental deve estar presente entre os pequenos agricultores que necessitam diretamente dos recursos naturais. Com as práticas trabalhadas, buscou-se a sensibilização dos agricultores que veem o ambiente de forma utilitarista, para que possam compreender-se parte do ambiente e entender que ações inadequadas para obtenção dos recursos naturais, trazem prejuízos ao ambiente, logo aos próprios agricultores e suas famílias. A socialização do conhecimento, com as práticas e cuidados adquiridos de saneamento em outras comunidades foi muito importante.

A finalidade deste trabalho foi de fomentar técnicas de preservação, conservação e uso racional dos recursos hídricos entre os agricultores e acadêmicos, trabalhando paralelamente questões teóricas e ações práticas, de forma economicamente viável e tecnicamente eficiente.

Neste aspecto, as ações efetuadas ao longo dos nove anos dos trabalhos com a recuperação de nascentes e Educação Ambiental destacaram a mediação do conhecimento técnico em benefício à melhoria das atividades de saneamento rural, tanto entre as comunidades agrícolas, quanto entre os acadêmicos em equipes multidisciplinares, ambos atuando como multiplicadores do conhecimento adquirido sejam na própria comunidade de vivência;

seja no meio acadêmico com aprofundamento das pesquisas; com publicação de trabalhos e divulgação no meio científico; e, ainda no meio escolar, atingindo crianças e adolescentes, já que os acadêmicos tem sido multiplicadores deste conhecimento em ações do Estágio Supervisionado e palestras com ações do curso de Geografia Licenciatura e Bacharelado juntos as escolas de ensino fundamental e médio.

Como já mencionado, as ações de melhoria da qualidade da água devem caminhar paralelamente a melhoria das condições do tratamento dos efluentes e do lixo. Neste aspecto, as pesquisas continuam, abrangendo também o tratamento do esgoto doméstico por meio das bacias de evapotranspiração como forma alternativa para evitar o esgoto a céu aberto e as fossas construídas de forma irregular.

Ressaltamos que políticas públicas que atinjam efetivamente as comunidades rurais são indispensáveis para melhoria das condições de saneamento no campo, logo prevenção de doenças de veiculação hídrica e manutenção da saúde, melhorando a qualidade de vida e poupando recursos que seriam gastos com internações hospitalares e remédios. Ou seja, investimento em saneamento significa investimento na vida, na preservação do meio ambiente.

As ações do projeto do LAPEGE da Unespar, na recuperação das nascentes da mesorregião de Campo Mourão, nas bacias do Rio Ivaí e Piquiri, no Paraná têm contribuído com a melhoria da qualidade da água, já que pelas condições associadas de clima, solo, relevo, geologia e mecanização agrícola, o volume de água de algumas nascentes diminui em épocas de estiagem e alguns agricultores precisam recorrer a distancias maiores para obtenção de água potável.

Além disso, há uma precariedade de saneamento no campo e assistência aos pequenos agricultores familiares, que ao mesmo tempo em que contribuem com a produção de alimentos, ficam esquecidos pelo poder público quando se trata da qualidade de vida de suas famílias. O saneamento básico tem sido ainda que de forma precária priorizado nas cidades, pela própria condição de maior adensamento populacional e otimização dos investimentos no sistema tradicional de saneamento, em detrimento das regiões de co-

munidades agrícolas, especialmente de assentamentos precários e regiões de difícil acesso.

Logo alternativas ecológicas e viáveis devem ser pensadas e implementadas no campo. O cuidado com a qualidade da água no campo é ainda mais importante considerando que as famílias de pequenos agricultores tem acesso restrito aos recursos da medicina, tanto preventiva, quanto curativa. As distancias para percorrer até a cidade são grandes, para a maioria das famílias que não dispõe de transporte automotor, compartilham de estradas precárias, em especial nos períodos de chuvas intensas, não tem plano de saúde e muitas vezes não podem contar com hospitais no município onde está à propriedade, tendo que se deslocar para centros maiores para recorrer a atendimento médico. Muitas vezes, estas famílias não tem a informação adequada de como evitar algumas enfermidades decorrente de doenças de veiculação hídrica. Logo, a água de boa qualidade pode evitar doenças, como a diarreia, responsável por internações hospitalares.

Neste sentido, o investimento em educação e em projetos em prol de alternativas ecológicas para o saneamento no campo é uma ação fundamental por parte dos governos federal, estadual e municipal, bem como de organizações não governamentais e empresas privadas. Já que é justamente na população com menos escolaridade e informação que se verificam as condições mais precárias de saneamento básico, e este interfere diretamente na saúde pública. A Universidade é um importante meio para a intensificação e difusão de pesquisas na área, atividades de Educação Ambiental e implementação das técnicas em campo.

Com este capítulo sobre a recuperação de nascentes, esperamos termos agido como mediadores de uma discussão necessária no meio acadêmico e no rol das políticas públicas entre: os processos de Educação Ambiental; a discussão de tecnologias adequadas para o saneamento básico em propriedade de pequenos agricultores familiares da mesorregião de Campo Mourão e sua aplicação prática na recuperação das nascentes; relação entre melhoria da qualidade e quantidade de água potável para estas comunidades e a saúde.

No entanto, a ação da Universidade depende de investimentos financeiros para pesquisas, atividades de Educação Ambiental e desenvolvimento

de técnicas de saneamento para atender as especificidades das diferentes famílias que vivem no campo, bem como a implantação de ações técnicas e práticas efetivas de saneamento nestes locais. Recursos estes cada vez mais escassos, o que compromete sem dúvida a qualidade de vida dos trabalhadores do campo e pequenos agricultores responsáveis pela produção dos alimentos básicos que a população consome no dia a dia.

REFERÊNCIAS

APHA. American Public Health Association. **Standard methods for the examination of water and wastewater**. 20º ed. Washington 1998.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 9897**: planejamento de amostragem de efluentes líquidos e corpos receptores - procedimento. Rio de Janeiro, 1987.

ATLAS BRASIL 2013. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013>. Acesso em: 30 mar. 2017.

BORJA, P. C.; MORAES, L. R. S.. Saneamento como um direito social. **Assembleia da Assemae**, v. 35, 2005.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria 2.914 de 2011**. ISSN 1677 – 7042. p. 38 - 46.

BRASIL. Fundação Nacional de Saúde. **Manual de saneamento**. 3. ed. rev. Brasília: Fundação Nacional de Saúde, 2006.

BRASIL. **Lei Nº 11.445, de 5 de Janeiro de 2007**. Brasília, 5 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm>. Acesso: 27 de jan. 2016.

BRASIL. **Lei Nº 9.433, de 8 de Janeiro de 1997**. Brasília: 08/01/1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm>. Acesso em: 2 de jan. 2018.

BRASIL. **Lei Nº 9.795, de 27 de Abril de 1999**. Brasília: 27/04/1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm>. Acesso: 28 de maio. 2014.

BRISCOE. J. Abastecimiento de agua y servicios de saneamiento: su funcion en la revolucion de la supervivencia infantil. **Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana**, 1987.

CISAM. Conselho Intermunicipal de Saneamento Ambiental e AMVAP – Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Paranaíba. **Manual de Saneamento Rural**. AMVAP – Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Paranaíba: Uberlândia, MG, 2006.

CASTRO, P. S. **Recuperação e conservação de nascentes**. Viçosa, MG: CPT, 2007.

COSTA, C. C. da; GUILHOTO, J. J. M. Importância de uma política de saneamento rural no Brasil. In: **Anais...** Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – SOBER: Agricultura e Desenvolvimento Rural com Sustentabilidade. 50°. Vitória-ES, Julho de 2012.

GUIA de classificação do grau de impactos de nascente. 2004. Disponível em: <<http://snirh.inag.pt/>>. Acesso em: 12 mar. de 2018.

CAVIGLIONE, J. H.; KIIHL, L. R. B.; CARAMORI, P. H.; OLIVEIRA, D. **Cartas climáticas do Paraná**. Londrina: IAPAR, 2000.

CRISPIM, J. de Q. et.al. Análise macroscópica em nascentes, como forma de educação ambiental. In: **Anais..** Jornada Questão Agrária e Desenvolvimento, 4. Unioeste. Marechal Candido Rondon, 2017.

CRISPIM, J. de. Q. **Avaliação dos recursos hídricos e o desenvolvimento de métodos qualitativos da avaliação ambiental em estabelecimentos agroecológicos no município de Rio Branco do Sul – PR**. 2007. 221f. Tese (Doutorado em Meio ambiente e desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

CRISPIM, J. de. Q; et. al. Conservação e proteção de nascentes por meio do solo cimento em pequenas propriedades agrícolas na bacia hidrográfica Rio do Campo no município de Campo Mourão – PR. **Revista Geonorte**, Manaus, v.3, n.4, p.781-790, 2012.

ESREY, S. A; POTASH, J. B. Effects of improved water supply and sanitation on ascariasis, diarrhoea, dracunculiasis, hookworm infection, schistosomiasis, and trachoma. **Bulletin of the World Health Organization**, 1991.

FILHO, D. B.; MANCUSO, P. C. S. Conceito de reuso da água. In: MANCUSO, P. C. S.; SANTOS, H. F. dos. **Reuso da água**. Barueri, SP: Manole, 2003.

FUNASA. Fundação Nacional de Saúde. **Manual de saneamento**. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

FUNASA, Fundação Nacional de Saúde. **Saneamento Rural**. Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br/site/engenharia-de-saude-publica-2/saneamento-rural/>>. Acesso: 01 de jun. 2017.

FUNASA. Fundação Nacional da Saúde. **Panorama do Saneamento Rural no Brasil**. Disponível in <<http://www.funasa.gov.br/panorama-do-saneamento-rural-no-brasil>> Acesso em 25/2/2018.

GERMANO, P. M. L.; GERMANO, M. I. S. A água: um problema de segurança nacional. **Revista Higiene Alimentar**, v.15, p.15- 18, 2001.

GOMES, P. M; MELO, C; VALE, V. S. Avaliação dos impactos ambientais em nascentes na cidade de Uberlândia – MG: análise macroscópica. **Sociedade & Natureza, Uberlândia**, 17 (32):103- 120, jun. 2017.

HELLER, L. **Saneamento e Saúde**. OPAS. Organização Pan Americana da Saúde, Representação do Brasil, Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsiaia/fulltext/saneamento97.pdf>>. Acesso em 3 de fev. 2018.

HELLER, L. Relação entre saúde e saneamento na perspectiva do desenvolvimento. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**. Vol. 3, n. 2, Rio de janeiro, 1998. Disponível in <http://www.scielo.br/readcube/epdf.php?doi=10.1590/S1413-81231998000200007&pid=S1413-81231998000200007&pdf_path=csc/v3n2/7152.pdf&lang=pt>. Acesso em 3 de fev. 2018.

HESPANHOL, I. Potencial de reuso de água no Brasil: agricultura, indústria, município e recarga de aquíferos. In: MANCUSO, P. C. S.; SANTOS, H. F. dos. **Reuso da água**. Barueri, SP: Manole, 2003, p.37-95.

HESPANHOL, I. Saúde pública e reuso agrícola de esgotos e bio-sólidos. In: MANCUSO, P. C. S.; SANTOS, H. F. dos. **Reuso da água**. Barueri, SP: Manole, 2003, p.37-95.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Benefícios econômicos da expansão do saneamento: qualidade de vida, produtividade, educação e valorização ambiental**. -CEBDS. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/expansao/BOOK-Benef%C3%ADcios%20-logos.pdf>>. Acesso em 3 de fev. 2018.

KAGEYAMA, P. Y.; REIS, A.; CARPANEZZI, A. A. Potencialidades e restrições da regeneração artificial na recuperação de áreas degradadas. In: Simpósio nacional de recuperação de áreas degradadas. Curitiba. **Anais...** Curitiba: FUPEF, 1992.

MACÊDO, J. A. B. **Águas & Águas**. 3º edição. Belo Horizonte, 2007.

MANCUSO, P. C. S.; SANTOS, H. F. dos. **Reuso da água**. Barueri, SP: Manole, 2003.

MEZZOMO, M. M. Caracterização geocológica do trecho superior da bacia hidrográfica do rio Mourão-PR: subsídio ao planejamento da paisagem. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia**. Vol 5. Maringá, 2013.

LINSLEY, R. K.; FRANZINI, J.B. **Engenharia de recurso hídricos**. Mc Graw-Hill do Brasil, 1978, 798p.

PHILIPPI JR. A. A escassez e o reuso de água em âmbito mundial. In: MANCUSO, P. C. S.; SANTOS, H. F. dos. **Reuso da água**. Barueri, SP: Manole, 2003.

ROCHA, A. P. A.; MALYSZ, S. T. A educação ambiental como uma política pública necessária para as áreas rurais: o direito ao saneamento básico. In: **Anais...** Encontro Interdisciplinar de Desenvolvimento Regional, 1. Universidade Estadual do Paraná, UNESPAR, Campo Mourão, 2017. Disponível em: <http://anais.unespar.edu.br/i_ender_iii_semage/data/uploads/politicas_publicas/41.pdf>. Acesso em 20 de fev. 2018.

ROSSETO, A. M.; LERÍPIO, A. de Á. Gestão de políticas públicas de saneamento básico. In: PHILIPPI JR. A.; GALVÃO JR, A. de C. **Gestão do saneamento básico de água e esgotamento sanitário**. Barueri, SP: Manole, 2012.

OTENIO, M. H. **Curso tratamento de água e esgoto na propriedade rural**. Viçosa, MG: CPT, 2011.

TUNDISI, J. G. **Água no século XXI: enfrentando a escassez**. São Carlos: RIMA, 2003.

VALENTE, O. F.; GOMES, M. A. **Conservação de nascentes: hidrologia e manejo de bacias hidrográficas de cabeceiras**. Viçosa, MG: Aprenda Fácil, 2005.

Capítulo 9

O USO DOS RECURSOS NATURAIS E O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO¹⁶

Ana Paula Colavite

Nair Gloria Massoquim

APRESENTAÇÃO

No mundo contemporâneo, as relações dialéticas estabelecidas entre a sociedade e a natureza tem apresentado complexidade crescente. Temáticas como o uso dos recursos naturais e os impactos socioambientais decorrentes, bem como a necessidade de desenvolvimento socioeconômico das localidades, emergem no cenário de discussões e devem ser compreendidos de forma analítica.

Partindo dessa problemática, buscamos, neste capítulo, discutir alguns pontos importantes para compreender essa conjuntura socioambiental atual. Primeiramente consideramos necessário distinguir, a partir de reflexões teóricas, as diferenças entre natureza e recursos naturais e a interface com o desenvolvimento socioeconômico. Na sequência, priorizamos a aplicação desses conceitos em estudo de caso, utilizando como delimitação espacial o município de Campo Mourão, para o qual debateu-se sobre os processos históricos de uso e exploração econômica dos recursos naturais locais. Neste contexto, abordamos o assunto em dois momentos: do ambiente natural ao início do processo de ocupação oficial, com a implantação do município e; a consolidação da agricultura como principal articulador das transformações da paisagem e do desenvolvimento socioeconômico local.

¹⁶ Projeto financiado pela Fundação Araucária via Edital 03/2016 (PRPPG/Unespar).

ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A NATUREZA E OS RECURSOS NATURAIS

Hodiernamente a paisagem, que a priori era natural, encontra-se amplamente modificada e afetada pelas atividades humanas, ficando difícil estabelecer de fato o que é a natureza ou mesmo defender a ideia de que ainda existam ambientes totalmente naturais. A ‘natureza natural’ não mais existe, pois “[...] cada fração da natureza abriga uma fração da sociedade atual” (SANTOS, 1985, p.1).

A nominada ‘natureza natural’ transformou-se a partir do momento no qual o homem se organizou em sociedade e passou a utilizar os recursos, não apenas para sua sobrevivência, mas também para trocas e comércio, obtenção de lucro e acumulação de bens. Santos (1985, p.8) expõe que “A natureza primeira, como sinônimo de "natureza natural", só existiu até o momento imediatamente anterior àquele em que o homem se transformou em homem social, através da produção social. A partir desse momento, tudo o que consideramos como natureza primeira já foi transformado”.

A sociedade e a natureza compõem um sistema dinâmico e, em decorrência de sua interligação, proporcionam reflexos diretos um sobre o outro. Neste viés, Andrade (2006, p.21) destaca que “A sociedade atua sobre a natureza, transformando-a e possibilitando a criação de uma nova natureza”. A sociedade e a natureza permeiam-se e imbricam-se em um movimento dialético ininterrupto, e neste processo o homem, enquanto ser social, apresenta forte relevância, uma vez que:

[...] amasa y remoldea La naturaliza sometiéndola a sus propias necesidades; construye La sociedad y es a su vez construido por ella; trata luego de remodelar este ambiente artificial para adaptarlo a sus propias necesidades animales y espirituales, así como a sus sueños: crea así el mundo de los artefactos y el mundo de la cultura (BUNGE, 1974, p.7).

Concordando que não existem, na atualidade, espaços totalmente naturais, as paisagens atuais são paisagens culturais, construídas e compostas pela sobreposição das ações humanas. No início do século XX, Sauer (2004, p.59) já definia que “a paisagem cultural é modelada a partir de uma paisa-

gem natural por um grupo cultural. A cultura é o agente, a área natural é o meio, a paisagem cultural é o resultado”. E, neste contexto, quando nos remetemos ao termo natureza, na verdade estamos nos referindo ao conjunto dos elementos naturais que compõem a paisagem. Esta, por sua vez, é mais ampla, sendo composta tanto por elementos Naturais (Bióticos e Abióticos), quanto por elementos Antrópicos, os quais interagem e se relacionam, sendo indissociáveis na análise do conjunto (BERTRAND, 1972).

As paisagens congregam marcas sobrepostas de ações e atividades humanas e, mesmo os ambientes mais inóspitos, inacessíveis e longínquos do Planeta, já sofreram de alguma forma a influência das sociedades em distintos graus e de diferentes formas. Da mesma forma que as relações tecidas entre a sociedade e o meio apresentam dinamismo incessante, os elementos considerados abióticos também estão longe de serem inertes em sua essência. Como exemplo as rochas e o relevo, estes, ainda que estejam aparentemente estagnados em um local, são donos de um dinamismo interno e reagem às ações do tempo e de outros elementos da natureza e são transformados, entretanto em uma longa temporalidade, diferente do tempo do homem.

Os elementos naturais são fortemente afetados pelas sociedades, que deles se apropriam buscando transformá-los para atender suas necessidades, utilizando-os, explorando-os e modificando-os com uma velocidade que é própria das relações humanas. Como resultado dessa interação emergem problemas/impactos socioambientais de ordens e magnitudes diversas.

No processo de apropriação social da natureza, ou de seus elementos e aspectos, estes se transformam em recursos naturais. Venturi (2006) propôs que quando se discute sobre os recursos naturais, deve-se considerar uma variedade de questões e suas características. Diante do exposto, constituem tópicos fundamentais na discussão: a materialidade do recurso; o contexto histórico; a finalidade de uso; a inserção no modo de produção; as distintas categorias nas quais podem ser classificados; o grau de transformação e; o valor econômico atribuído. As referidas particularidades e suas derivações são apresentadas de forma sintética no quadro 1.

Quadro 1: Síntese da definição de Recurso Natural, de acordo com Venturi (2006)

Tópicos	Características
<u>Materialidade</u>	<i>Elementos da natureza</i> → Recursos naturais materiais → de aproveitamento e apropriação diretos. Pode ser apropriado para resolver uma necessidade material ou imaterial.
	<i>Aspectos da natureza</i> → Recursos naturais imateriais → de aproveitamento e apropriação indiretos. Pode ser apropriado para resolver uma necessidade material ou imaterial.
<u>Temporalidade/</u> <u>Historicidade</u>	<i>1ª Consideração</i> → Aquilo que é considerado recurso em um dado período histórico, pode não sê-lo em outro. Ou inversamente, algo que ainda não é considerado um recurso, pode vir a se tornar dependendo do contexto.
	<i>2ª Consideração</i> → O domínio de técnicas, o grau de desenvolvimento tecnológico e os valores culturais são fundamentais na definição e uso dos recursos.
	<i>3ª Consideração</i> → O uso ou a demanda pelo elemento ou aspecto da natureza é fundamental para que este seja considerado um recurso.
	<i>4ª Consideração</i> → Embora a demanda exista, não necessariamente um recurso está em uso, ou já foi apropriado.
<u>Finalidade de uso</u>	<i>Necessidades físicas</i> → Biológica (garantia de sobrevivência e reprodução da espécie); implantação de Infraestrutura de suporte às suas atividades.
	<i>Necessidades culturais</i> → Satisfazer anseios e desejos advindos dos valores estéticos, culturais e educacionais da paisagem, da admiração de sua beleza cênica, contemplação dos elementos e aspectos.
	<i>Consideração</i> → O recurso natural deve ser passível de uso e apropriação, embora nem sempre o esteja sendo utilizado ou apropriado.
<u>Inserção no modo de produção</u>	<i>Recurso natural como algo a que se recorre</i> → Independente dos meios e modos de produção, o elemento ou aspecto da natureza é aproveitado e transformado pela sociedade que, para ele, visualiza um uso.
<u>Categorias</u>	<i>Renovável, não renovável, esgotável, reprodutível, dentre outros.</i>

<u>Grau de transformação</u>	<i>São considerados recursos naturais elementos ou aspectos da natureza que ainda não sofreram importantes transformações e cuja gênese independe do trabalho humano.</i>
	<i>Impactos</i> → o uso dos recursos resultará em alguma forma de transformação/alteração no ambiente. Os impactos decorrentes podem ser: locais; regionais; irreversíveis; sazonais; sociais; estratégicos; positivos; negativos; entre outros.
<u>Valor econômico</u>	<i>Disponibilidade espacial e abundância</i> → o valor do recurso está diretamente ligado à sua abundância e disponibilidade espacial.
	<i>Mobilidade</i> → quanto maior o valor do recurso, maior sua mobilidade sobre o território.
	<i>Período e contexto</i> → o valor atribuído a um recurso depende do contexto histórico no qual se insere seu uso e apropriação.

Conforme apresentado anteriormente, o meio natural é a base sobre a qual o homem desenvolve suas atividades, produzindo historicamente seu espaço. Neste ato de produção socioespacial os reflexos das interações tecidas entre a sociedade e a natureza materializam-se na paisagem, sobrepondo marcas no decorrer dos anos. Sobre isso Passos (1998) destaca:

[...] a paisagem é produzida historicamente pelos homens, segundo a sua organização social, o seu grau de cultura, o seu aparato tecnológico, etc. [...] A paisagem é reflexo da organização social e de condições 'naturais' particulares. A paisagem é, portanto, um espaço em três dimensões: "natural", social e histórica (PASSOS, 1998, p.45).

A forma como a paisagem é produzida pelo homem depende parcialmente de suas características físicas (solo, relevo, clima, geologia), considerando que os fatores físicos, ora podem ser vistos como uma limitação para o desenvolvimento de uma sociedade e, ora como atrativos no processo de ocupação e exploração de uma região. Isso depende do interesse da sociedade nos recursos naturais ali existentes e na sua capacidade de exploração. Discutindo os entraves da relação entre sociedade e meio natural, Dollfus (1982, p. 39) salienta que "o significado dos diversos obstáculos naturais que apresentam óbices à organização do espaço mostra-se igualmente variável

segundo as épocas e as técnicas. Um espaço pode ser mais ou menos permeável, mais ou menos transponível”.

A importância dos elementos constituintes de uma paisagem, e sua transformação em recursos naturais, apresenta variação para a população no desenrolar do tempo. O processo é resultante das condições sociais, econômicas, culturais, tecnológicas e geopolíticas, inseridas em um contexto de múltiplas escalas, abrangendo do local ao global.

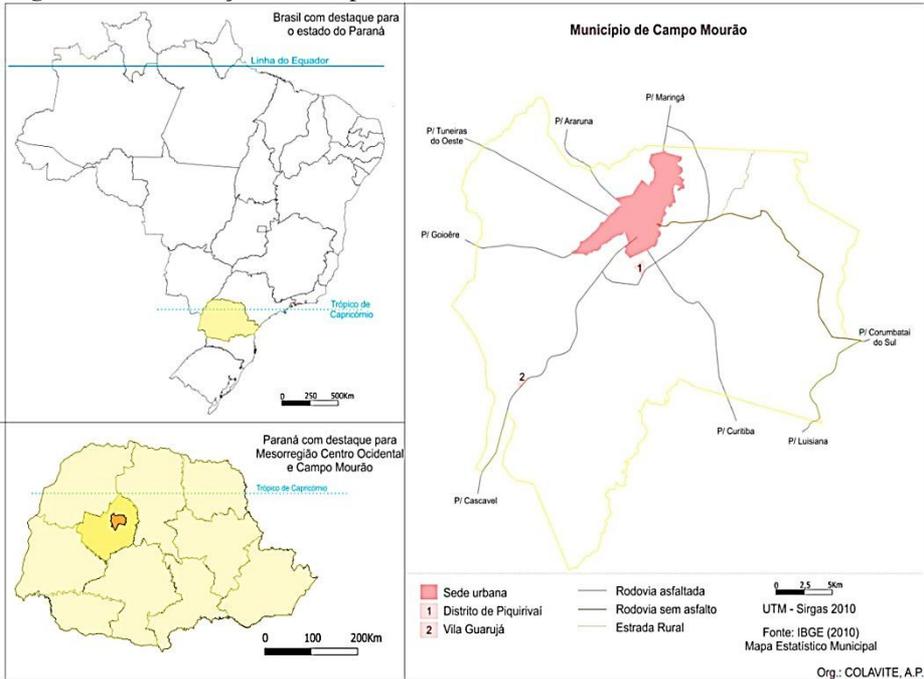
Ponderando que as “necessidades são todas satisfeitas através do ato de produzir” (SANTOS, 1985, p.8), o investimento de capital fixo produz alterações no meio ecológico, com incessante implantação de infraestrutura. Neste contexto, as obras e ações sociais sobrepõem-se historicamente na organização da paisagem atual. Na lógica capitalista, quanto maior o investimento de capital, maior será a apropriação sobre os recursos naturais, e tanto maior serão as possibilidades de uso, exploração e transformação desses. Entretanto, todas as atividades são geradoras de impactos, sejam eles negativos ou positivos, de ordens, grandezas e naturezas distintas.

Todavia, a natureza é vista como um elemento de exploração e as sociedades na busca por progresso, crescimento e desenvolvimento, historicamente se apropriaram de seus recursos sem planejar ou gerir suas ações. Entretanto, é fundamental que se opte por usos sustentáveis e planejados, inserindo os recursos naturais no processo de desenvolvimento, necessários à melhoria das condições socioeconômicas e culturais e da qualidade de vida da população.

CAMPO MOURÃO: TRAJETÓRIA DAS RELAÇÕES ENTRE A SOCIEDADE E OS RECURSOS NATURAIS

Com o intuito de explicar os tópicos anteriormente discutidos, buscamos analisar como as relações entre a sociedade e a natureza estão dialeticamente contidas no espaço e como foram se transformando no município de Campo Mourão, localizado na Mesorregião Centro Ocidental Paranaense (Figura 1).

Figura 1 – Localização de Campo Mourão



A análise foi subdividida em dois momentos históricos. No primeiro, buscamos abordar o início do processo de ocupação oficial do município, os primeiros impactos socioambientais produzidos a partir da exploração dos recursos naturais, e a importância que esses recursos tiveram para o desenvolvimento local. No segundo momento, buscamos apresentar a consolidação da agricultura como principal articulador das transformações da paisagem e sua influência no desenvolvimento socioeconômico local.

DO AMBIENTE NATURAL À CONSTRUÇÃO DA PAISAGEM

Considera-se como primeiro momento de análise a fase antes da ocupação oficial do município de Campo Mourão, quando a paisagem era composta por florestas nativas e campos abertos que haviam sofrido pouca interferência humana. Pois, ainda que houvesse a presença indígena no local,

o convívio com a natureza procedia de forma equilibrada e sem comprometer a existência e permanência dos recursos.

Além da presença indígena na região de Campo Mourão, desde o descobrimento das Américas já havia certa mobilidade de expedicionários europeus, que transitavam pelo território. O objetivo era inventariar e descobrir os recursos naturais passíveis de exploração e o principal foco estava nos metais preciosos (ouro e prata), produtos considerados de maior viabilidade de lucro e acessibilidade à comercialização. O histórico Caminho de Peabiru exerceu importante papel nessa dinâmica, pois permitia a mobilidade pelo estado de leste a oeste, chegando inclusive à Assunção (capital do Paraguai), e de norte a sul, conectando o interior do estado do Paraná ao litoral paulista e catarinense (MAACK, 1981; COLAVITE, 2006; YOKOO et al 2007).

Até fins do século XIX a região de estudo, que nessa época se integrava à nomenclatura regional de Campos do Mourão, permanecia sem nenhuma ação colonizadora. “A paisagem era vislumbrada pelas frondosas florestas com a presença de madeiras de lei como a peroba, o angico, o cedro, a guajuvira e o famoso pinheiro-do-paraná (*Araucaria angustifolia*), além de erva-mate nativa” (MASSOQUIM, 2010, p. 98).

Os intermediadores das relações de uso dos recursos naturais, ou seja, os agentes sociais organizados (Estado, colonizadoras e grupos articulados) ainda não haviam interferido intensamente neste espaço. De acordo com Mota (1994), quando essas áreas passaram a ser de interesse do Estado, o território passou a ser projetado e anunciado em propagandas como um espaço vazio (desconsiderando a presença indígena e de populações tradicionais) e ocioso, pronto para ser ocupado e explorado, atraindo agentes incorporadores desta ‘nova área’ ao sistema capitalista de produção.

O início do processo de ocupação oficial do interior do estado do Paraná ocorreu tardiamente em relação ao período do descobrimento do Brasil. No município de Campo Mourão, a ocupação ocorreu na primeira década do século XX, com a instalação das primeiras habitações e início da construção da área urbana no ano de 1903 (IBGE, 2017). Entretanto, o território ocupado, só foi elevado à categoria de município pela lei estadual n.º 2, de 10-10-1947, desmembrado de Pitanga. De acordo com Steca e Flores (2002), todo

esse processo foi marcado por algumas fases, as quais são apresentadas no quadro 2.

Quadro 2: Marcos do processo de ocupação e colonização do município de Campo Mourão de acordo com Steca e Flores (2002)

Ano/período	Marco Histórico
1872	Ocorre a posse efetiva das terras da região de Campo Mourão e tem início a colonização, especialmente por paranaenses.
1880	Inicia o povoamento com expedições de criadores de gado de Guarapuava.
1903	Criadores de gado se fixam na região, em busca dos ‘campos abertos’.
1906	Abertura de um ‘picadão’ que ligava Campo Mourão à Pitanga (município sede), melhorando a comunicação, o fluxo populacional e a linha de comércio.
1910	Construção da estrada Boiadeira ligando a região ao estado do Mato Grosso, assim como o picadão melhorou a comunicação, o fluxo populacional e a linha de comércio.
1947	Emancipação de Campo Mourão
Década de 1950	Criação e instalação de colônias às margens dos rios Piquiri e Ivaí, promovendo sucessivos desmembramentos territoriais e instalação de novos municípios.

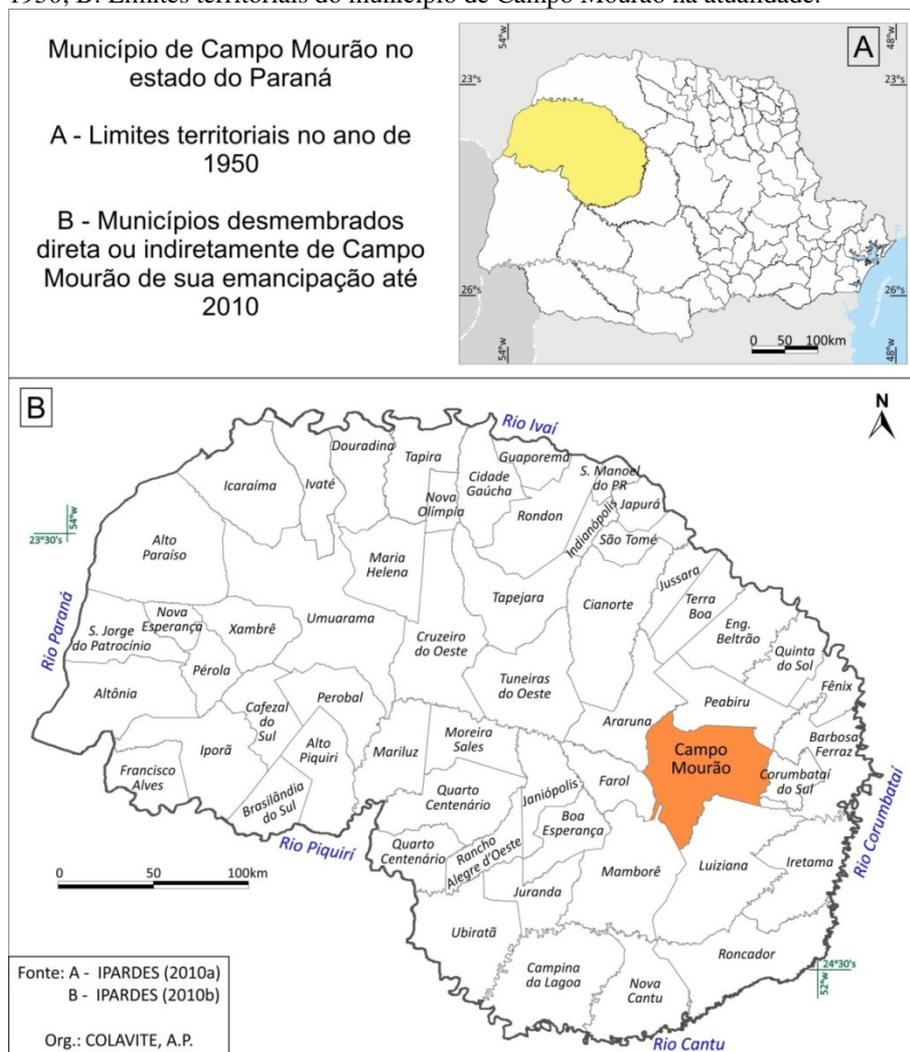
O processo de ocupação e colonização oficial do interior do estado do Paraná não esteve desvinculado de políticas nacionais, nem tão pouco se concretizou de forma espontânea. Resultou de uma combinação de fatores e ações dos poderes políticos estaduais e nacionais em busca do desenvolvimento interiorano, nas palavras de Priori et al (2012):

Até as duas primeiras décadas do século XX algumas regiões do Paraná ainda não haviam se integrado aos centros de decisão política e econômica do Estado. A conquista e ocupação de novas terras no Oeste do Estado começaram a tomar amplas dimensões no início da década de 1940, sob a perspectiva da busca do **desenvolvimento e progresso do país**, fomentada, sobretudo, no ideal politizado da ‘marcha para o oeste’ no governo de Getúlio Vargas (PRIORI et al 2012, p.78, grifo nosso).

Um dos motivos que intensificou a necessidade de ocupar oficialmente o interior do estado do Paraná foi combater o sistema de obrages estabelecido na região Oeste, o qual tinha como intuito a exploração da erva mate (de forma legal ou ilegal) por grupos de argentinos. Embora o processo se demonstrasse mais expressivo no extremo oeste paranaense, atingiu a região de Campo Mourão. Como expõe Steca e Flores (2002, p.186) “As terras de Allica ficavam na região onde hoje é o município de Marechal Candido Rondon [...]. Ele estendeu seus domínios para Leste, atingindo a cidade de Campo Mourão e o Vale do Rio Piquiri”.

Os limites territoriais iniciais do município de Campo Mourão abrangeram significativa parcela do estado do Paraná, traçados com base em importantes rios paranaenses: a leste seu limite era o rio Corumbataí (afluente do rio Ivaí); ao sul era limitado pelo rio Cantu (afluente do rio Piquiri); a sudoeste o limite fora estabelecido pelo rio Piquiri; ao norte os limites atingiam o rio Ivaí e; o limite oeste chegava no rio Paraná (Figura 2). Logo após sua emancipação, ainda no decorrer da década de 1950 e início da década de 1960, foram instituídos inúmeros distritos vinculados a Campo Mourão e a delimitação inicial passou por processos de desmembramentos municipais, perdendo parcela significativa de sua área territorial primitiva.

Figura 2 – A: Limites territoriais do município de Campo Mourão na década de 1950; B: Limites territoriais do município de Campo Mourão na atualidade.



As sucessivas ações de desmembramento de municípios, ou seja, a compartimentação do território em unidades políticas de menor abrangência espacial, consistiram em ações estratégicas do Governo do estado do Paraná para dinamizar o processo de ocupação e colonização do sertão interiorano associado com a exploração predatória dos recursos naturais. Essa ação foi concretizada na esfera estadual, já que os governadores eram “responsáveis pela distribuição das terras tidas como devolutas e sempre o fizeram, benefi-

ciando as grandes empresas colonizadoras, numa espécie de troca de benefícios [...]. As grandes empresas representavam, acima de tudo, o interesse do capital e detinham prioridade para demarcar e revender as terras” (PRIORI et al 2012, p.79). Nesse processo, o indígena, o cabloco, o posseiro e as comunidades tradicionais permaneceram relegados à própria sorte.

A fragmentação territorial incentivou o processo de ocupação do município de Campo Mourão e região, alinhado com políticas e interesses nacionais. Conforme pode se observar na Figura 2, a região onde se encontra o atual município de Campo Mourão, comportava uma extensa área territorial, hoje contemplada por aproximadamente 60 municípios. A instalação dessas novas sedes municipais e distritais promoveu o dinamismo regional, o fluxo populacional e, conseqüentemente, a exploração econômica dos recursos naturais.

Com o processo de ocupação oficial de Campo Mourão a pleno vapor, a exploração madeireira consistiu em uma das primeiras atividades econômicas desenvolvidas localmente, ocorrendo de forma rápida e predatória. O processo de derrubada das matas é parte do primeiro ciclo econômico, com caráter extrativista, e principiou antes de Campo Mourão ser elevado à categoria de município, perdurando após este marco histórico. A extração da madeira alinhava-se ao processo de ocupação e colonização, caminhando lado a lado, e visava atender algumas especificidades:

1º Abertura de novas terras: Para implantar qualquer outra atividade econômica era necessário primeiramente realizar a abertura das terras (Figura 3A), ou seja, extrair a cobertura florestal para estabelecer a prática agrícola ou abrir estradas e construir moradias. Juntamente com a derrubada das matas, a caça era uma prática comum entre os moradores (Figura 3B) e representava o domínio do homem sobre a natureza.

Figura 3 – A: Processo de desmatamento de Campo Mourão-PR; B: A caça como prática habitual no início do século XX em Campo Mourão-PR



Fonte: Bathke Jr (2011)

2º Uso interno e local da madeira: a madeira era matéria prima de base para o cotidiano da população, servia para a construção de moradias, cercas, abrigos de animais, carroças, recipientes para armazenagem de produtos, além de outros. A madeira era utilizada também para construção de rodas d'água, monjolo e pilão, que auxiliavam nas atividades do dia a dia da população. Imagens fotográficas, apresentadas na sequência, ilustram a paisagem desse período, construída e transformada pela ação humana.

A Figura 4A, um retrato do ano de 1903, representa a casa de Jozé Luis Pereira (pioneiro da cidade), construída às margens do rio Km119, onde na atualidade situa-se o Jardim Santa Cruz. Na fotografia é possível observar a família reunida na frente da casa e no plano de fundo a exuberância dos pinheiros [*Araucaria angustifolia* (Bertol.) Kuntze 1898]. Onofre e Serra (2005, p.10.958) salientam a importância desta família e sua chegada à Campo Mourão, pois “a verdadeira ocupação da região mourãoense inicia-se a partir do ano de 1903, quando o povoamento recebeu novo alento com a chegada e fixação de moradia da família Pereira. Após a chegada dessa família, várias outras, vieram habitar este local”.

Na mesma perspectiva, a figura 4B representa a casa de João Bento (também pioneiro da cidade), nas proximidades do atual Parque Municipal Joaquim Teodoro de Oliveira, a moradia era construída em madeira com a cobertura de sapê, observa-se também o cercado para os animais e a dominância das araucárias.

Figura 4 – As primeiras casas construídas em Campo Mourão. A: Casa do pioneiro Jozé Luis Pereira, no ano de 1903; B: casa do pioneiro João Bento.



Fonte: Bathke Jr (2011)

3º Uso externo - comércio da madeira: as vias de transporte e acesso à sede municipal apresentavam-se precárias e consistiam em um entrave à mobilidade da população que, em alguns períodos do ano, permanecia isolada de outras regiões. A figura 5A é um retrato da estrada que ligava Campo Mourão à Maringá, no ano de 1961, e quando chovia se tornava intransitável em decorrência dos ‘atoleiros’. Referida fragilidade na infraestrutura viária, além de todos os transtornos que promovia para a população, dificultava o escoamento da produção madeireira.

Figura 5 – A: Situação precária das vias de acesso à Campo Mourão na década de 1960; B: “Serraria Cama Patente” em operação no município de Campo Mourão na década de 1950.

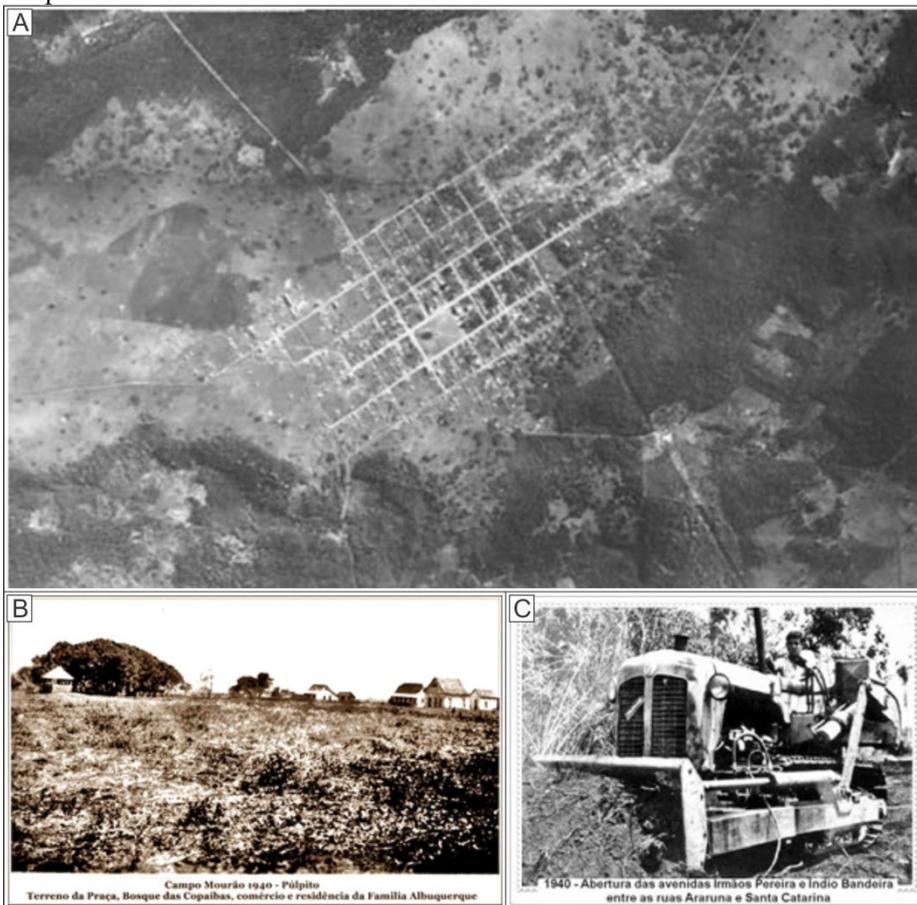


Fonte: Bathke Jr (2011)

Ainda que existisse o problema do transporte, este não foi um empecilho para que inúmeras madeireiras/serrarias se instalassem no município, intensificando o processo de derrubada das florestas. A figura 5B representa parte das instalações da Serraria Cama Patente, no ano de 1952, a qual localizava-se a aproximadamente 10Km da cidade. No primeiro plano da fotografia estão presentes um grupo de pessoas, em uma área amplamente devastada, mas com alguns espécimes de araucária ainda preservados, no plano de fundo a floresta ainda estava presente, demonstrando a progressiva expansão da atividade no município.

O estabelecimento e concretização do município demandou a instalação de um conjunto de infraestruturas que conferiram suporte a população já instalada e a que estava por vir. Na década de 1950, o traçado urbano já era perceptível, embora as áreas de campos (Cerrado) e de florestas nativas ainda tivessem relativa expressividade (Figura 6A). A opção naquele momento foi pela construção da sede urbana sobre o interflúvio que divide o rio do Campo do rio Km 119, no sentido sudoeste – nordeste, em uma porção de terras coberta por vegetação de cerrado, conforme observa-se na Figura 6B (onde viria a ser construída a praça central e a Catedral São José). A Figura 6C representa o trabalho das obras de abertura das vias urbanas que iniciaram no ano de 1940.

Figura 6 – A: Malha urbana de Campo Mourão em 1953; B: Área de cerrado - Bosque das Copalbas (1940), atualmente Praça central de Campo Mourão; C: Abertura das primeiras vias urbanas da cidade em 1940.



Fonte: A - Campo Mourão (2007); B - Bathke Jr (2011)

Na trajetória que se estabeleceu, a cidade de Campo Mourão foi sendo ampliada e as áreas de florestas e campos cerrado foram aos poucos sendo substituídos, cedendo lugar à malha urbana, às atividades agrícolas, de mineração, industriais, comerciais, de lazer, dentre outras. Após esta contextualização inicial das relações estabelecidas do homem com o meio, e da identificação da exploração dos recursos naturais, será abordado no próximo tópico a importância da agricultura na dinâmica socioeconômica local e a atual configuração da paisagem no território municipal.

2º MOMENTO: AS PAISAGENS DA ATUALIDADE

Após o processo de ocupação oficial do município de Campo Mourão, continuamente os elementos naturais da paisagem foram progressivamente sendo transformados em recursos pela população que deles se apropriam. As interações entre a sociedade e a natureza, e o valor atribuído aos recursos advindos dessa, foi se alterando no transcorrer da história, tendo em vista que:

A relação entre o Homem e a paisagem remete aos primórdios da construção da cultura humana, tendo evoluído ao longo da história conforme os sistemas de relação mantidos pela humanidade com a natureza, que assumiram distinção conforme o contexto histórico ao qual estiveram relacionados. Tais sistemas de apropriação dos recursos e produção do espaço refletem, assim diferentes concepções filosóficas imbuídas no espírito de uma época. A evolução do processo de interpretação e apropriação da paisagem acompanhou, portanto, a marcha civilizatória [...] (MARQUES NETO, 2008, p. 243).

Como em todo o processo de colonização, no caso de Campo Mourão, o primeiro passo após a comercialização dos lotes foi o desmatamento acompanhado do extrativismo da madeira, a qual era comercializada ou então retirada para a abertura de espaço para a implantação de outras atividades econômicas. Consecutivamente, nessa região, se originou a mais severa mudança na organização da paisagem.

A paisagem florística original apresentava considerável riqueza e abundância, tendo em vista que o território do entorno e do atual município, encontra-se em uma área ecotonal, consistindo na transição da Floresta Estacional Semidecidual para a Floresta Ombrófila Mista, com presença de enclaves de Cerrado (RODERJAN, 2002; MASSOQUIM, LIBERALI, 2009; PAROLIN, 2011). Para atender as atividades da comunidade que estava se estabelecendo localmente, espécies arbóreas, presentes nestas três formações fitogeográficas, foram utilizadas para finalidades diversas, especialmente as de valor comercial como: O pinheiro-do-paraná (*Araucaria angustifolia*); a peróba (*Aspidosperma*); diversas espécies de canela da família das lauráceas (*Nectandra sp.* Nees, *Persea venosa* Nees e *Laurus sassafras*); guajuvira

(*Patagonula americana*); cedro, (*Cedrela sp.*); e canafístula (*Peltophorum sp.*; *Cássia speciosa*, *Cassia multijuga*) (MAACK, 2002).

A devastação das florestas atingiu significativa proporção para o Estado do Paraná, conforme indicado na abordagem:

A ocupação antrópica desencadeou um processo de devastação das florestas clímax que ocupavam aproximadamente 85% de todo o seu território e que hoje cobrem apenas cerca de 3,4% deste. Atividades como extração de madeiras, seguida da implantação de lavouras e pastagens, além da expansão urbana, estão entre as responsáveis pela descaracterização da fitofisionomia paranaense. (BLUM; OLIVEIRA, 2003, p.34)

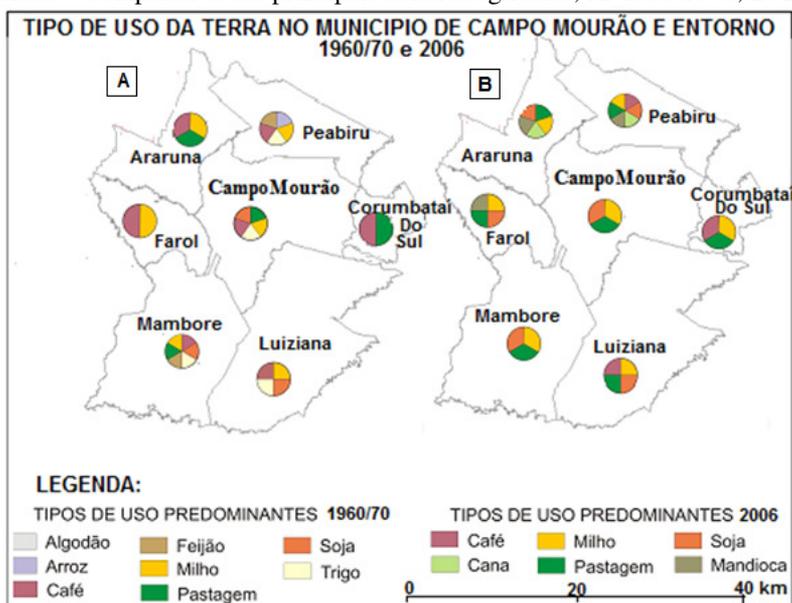
Na paisagem atual, do município de Campo Mourão, “[...] observa-se que as áreas de vegetação, tal qual para o estado, foram extremamente reduzidas, especialmente a partir da década de 1960, quando se intensificou tanto a ocupação humana quanto a exploração econômica da terra” (MASSOQUIM, 2010, p. 101). Podemos dizer que até esse momento o processo de transformação antropogênica da paisagem (em que o homem modifica a natureza com a introdução de novos elementos, geralmente prejudiciais a ela) foi pouco característico, e a forma de impacto mais notável, registrada, foi a retirada dos recursos naturais como a madeira e a erva mate nativa. A partir da retirada da mata se fazia o plantio para subsistência, na qual as áreas eram ocupadas, após o uso de técnicas primitivas de queimadas, processada após a derrubada e secagem da mata. O plantio de cereais (feijão e milho), das pastagens, da hortelã e do café era sempre efetivado nas cinzas, entremeadas de galhos e troncos (denominada coivara). Neste sistema de cultivo o processo de erosão fora pouco notável até a entrada da tecnificação no campo, década de 1970 (MASSOQUIM, 2010).

A partir de meados da década de 1970 a região modificou-se economicamente, as culturas tradicionais, arroz, feijão, milho, mandioca, café e algodão (Figura 7A) perderam espaço para as denominadas culturas modernas, da soja e do trigo, modificando a morfologia da paisagem e a terra agricultável se tornou um dos principais recursos naturais. Do ponto de vista socioeconômico, o homem do campo buscou outras alternativas, e a paisagem ganhou nova uniformidade, caminhando em direção a uma vasta mono-

cultura (Figura 7B). Neste processo, “Define-se a ruptura de uma estrutura social calcada em um conjunto de pequenos estabelecimentos rurais familiares, onde se produzia com técnicas tradicionais uma variedade de cultivos, para comercialização e autossustento” (LACERDA, 1983, p. 133). Este foi um período marcado pela intensificação da modernização da agricultura, no qual a terra, como recurso, passou a adquirir maior valor econômico.

Conforme as Figuras 7A e 7B, em fins da década de 1970 o trigo e a soja já passavam a ocupar áreas das culturas tradicionais, utilizando o mesmo espaço em estações diferenciadas, outono/inverno e primavera/verão. Os tipos de cultura agrícola pela ordem de ocupação do espaço regional estão assim distribuídos: predomínio da temporária soja, seguida de milho normal (culturas de verão); o milho safrinha e o trigo (culturas de inverno), ocupam a mesma área de produção que as temporárias de verão. Entre as culturas anuais destacam-se, nos municípios do entorno, a mandioca e a cana-de-açúcar, já para os cultivares permanentes sobressaíam-se as áreas com o cultivo do café.

Figura 7 – Comparativo das principais culturas agrícolas; A: 1960/1970; B: 2006.

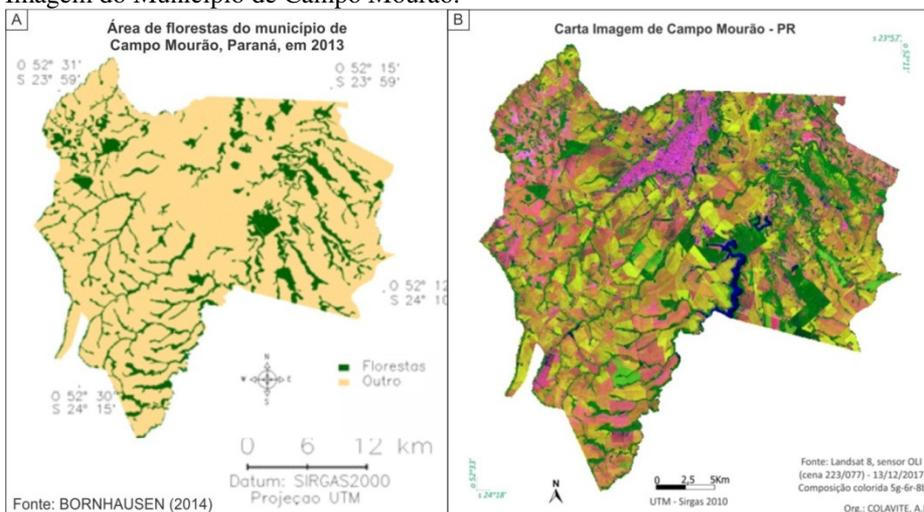


Fonte: Massoquim (2010)

Na atualidade (2018), o município de Campo Mourão apresenta a paisagem amplamente modificada e artificializada, com poucos resquícios das florestas e dos campos nativos (Figura 8A) e se configura com extensas áreas de atividade agrícola (Figura 8B – áreas em rosa claro e verde claro). As áreas preservadas situam-se predominantemente em unidades de conservação, parques estaduais e municipais, reservas ecológicas, APPs (áreas de preservação permanente, obrigatórias por leis, entremeadas a áreas agricultáveis), áreas de vegetação ribeirinha ou ciliar (matas ripárias) e as RPPNs (reservas particulares do patrimônio natural). As quais, mesmo com as alterações causadas pela ação social, ainda se podem considerar os fragmentos como formação primitiva, pois as fitofisionomias florísticas e estruturais guardam as características das formações originais (MASSOQUIM, 2010).

Constatou-se que com o avanço tecnológico, restaram poucas áreas preservadas, já que a mesma está ligada a alguns atributos da paisagem como, a geomorfologia condicionada pela litologia e formações geológicas que restringem ou aceleram o processo de uso da terra. Nos terrenos topograficamente limitados ao processo de mecanização, mantiveram-se áreas de florestas, pastagens e culturas permanentes, na atualidade estas áreas também são ocupadas com a silvicultura. Nas áreas de terrenos suaves ondulados, o uso foi mais acessível e intensivo, e a implantação da agricultura temporária foi célere, na qual a forma de cultivo agrícola, com introdução de técnicas de exploração consideradas mais agressivas ao meio ambiente, tornaram até mesmo os efeitos do clima mais severos na dinâmica da paisagem, especialmente da vegetação.

Figura 8 – A: Áreas de vegetação no município de Campo Mourão/PR; B: Carta Imagem do Município de Campo Mourão.



Sobre a paisagem de cobertura, observa-se que mesmo sendo a vegetação um dos atributos de formação posterior à composição da litosfera, quando se fala em paisagem é a que, primeiro nos vem à mente. Isto se deve ao fato da vegetação, ou a falta dela, se constituir na característica de maior impacto aparente na exposição da dinâmica da paisagem. A transformação das paisagens na área de estudo tem relação direta com o desenvolvimento da economia agrícola e pecuária, que induziu à devastação das áreas naturais, dando origem à formação do território pelo processo acelerado e desigual, com origem em sua história, marcada pela organização tardia da paisagem humanizada.

Com relação à paisagem agrícola, de acordo com Colavite e Massoquim (2016), esta é composta especialmente por agricultura temporária e, onde a composição dos elementos físico-topográficos permite esta forma de uso, a mecanização da terra já foi efetivada para a implantação de grãos. Considera-se que “A paisagem é, portanto, resultado das ações da natureza ao longo do tempo, porém é produzida pelo homem conforme suas necessidades e aspirações, trazidas pela cultura da sociedade em que vive, fato que corrobora sua aplicabilidade ao planejamento e desenvolvimento regional” (COLAVITE, 2009, p. 31).

O caráter agrícola da região influenciou também no processo de industrialização na cidade de Campo Mourão que:

[...] conta com infraestrutura adequada e dois parques industriais, um dos quais agrega 30 empresas de menor porte, e o outro, o complexo agroindustrial da COAMO (Cooperativa Agrícola Morãoense), maior cooperativa singular da América Latina. O setor industrial contribui com cerca de 41% de arrecadação de rendas e 34% na geração de emprego (MASSOQUIM, 2010, p 195).

Ainda de acordo com Massoquim (2010), no município também se encontra uma filial da C.VALE (Cooperativa Agroindustrial), que incorporou a antiga sede e estrutura regional da Coopermibra, com vários entrepostos em municípios do entorno. Assim como a COAMO (Figura 9A e B), a C.VALE também tem expressão internacional e se constitui na segunda maior cooperativa da América Latina. Atua no município, ainda, uma indústria de abate de aves, o complexo da JBS (fundado pela Frangobras em 2006, comprada pela TYSON em 2010, e incorporada pela JBS em 2014), com sede da matriz no Município de Campo Mourão (Figura 9C e D).

Figura 9 – A: Complexo Agroindustrial da COAMO; B: Vista aérea do Escritório da COAMO; C: Indústria de Abate de Aves da JBS; D: Vista aérea da JBS.



Fonte: A e C: acervo das autoras; B: Vanderlei Camargo/imprensa Coamo, 2010.

Referida projeção do cenário agroindustrial local é reflexo da importância que a agricultura exerce no contexto regional, consistindo na principal e mais articulada atividade econômica. Nas palavras de Massoquim:

A área de atuação da COAMO atinge 3.000.000 de hectares. A cooperativa possui atualmente 22.500 cooperados e emprega cerca de 6.450 colaboradores efetivos e temporários e 20.000 indiretos. Sua estrutura de armazenagem tem capacidade estática para 67.000.000 de sacas de cereais de 60 quilos, recebendo em seus armazéns 2,35% da produção agrícola brasileira (MASSOQUIM, 2010, p 195).

Se por um lado, conforme se observou, as cooperativas, dentro do novo modelo de empresa, desempenham um papel de destaque no direcionamento da produção do setor primário e no índice de produtividade agrícola e agroindustrial em toda a região. Por outro lado, foi um empecilho para a instalação de outras empresas de menor porte, que poderiam gerar empregos e renda, alavancando a economia do município, promovendo outras frentes de trabalho e contribuindo para a melhoria na qualidade de vida das pessoas, inclusive das que vivem na linha de pobreza.

Ademais, além das cooperativas, a agroindústria do abatedouro de aves foi uma das alternativas mais recentes na agregação de valores e na dinâmica e (re)organização da paisagem. A construção e distribuição, pelos agricultores, de inúmeras granjas de aves para abate foi uma das últimas estruturas antrópicas a fazer parte na configuração da paisagem regional. As granjas são o resultado da inauguração do Complexo Industrial da JBS, instalado em Campo Mourão, mas que polariza toda a mesorregião. As instalações da empresa ocupam uma área de 50 alqueires na BR 487 (Estrada Boia-deira), resultando em mais de 25.000 metros quadrados de construção, na ocasião de sua implantação foi planejada para o abate de 160 mil aves por dia, abrangendo o abatedouro, centro de treinamento e pesquisa e a fábrica de ração (MASSOQUIM, 2010).

Quanto à geração de empregos, foram previstos, até o final de 2009, cerca de 1.750 empregos diretos. “Segundo estatística do setor avícola, para cada emprego direto, outros seis são gerados externamente, o que pode resultar em médio prazo, cerca de 22.500 novos empregos no setor avícola. [...] A produção é destinada praticamente à exportação, em especial para o Mercado

Comum Europeu; mas a empresa já tem instalações adequadas para fornecer inclusive ao exigente mercado árabe, de cultura muçulmana” (MASSOQUIM, 2010).

Neste capítulo, enfatiza-se mais os grandes complexos agroindustriais, porque considerando os fatores históricos, políticos e socioeconômicos no desenvolvimento da região, a renda econômica de maior expressividade provém do setor agroindustrial. Entretanto, embora a região seja considerada essencialmente agrícola, sua dinâmica é alavancada pelas atividades do setor primário de grande escala, com produtos de exportação, contemplando os médios e grandes proprietários de terra. Para as unidades agrícolas na categoria de pequenas, observou-se que é fundamental a ampliação de apoio, com inserção de alternativas diferenciadas de produção e geração de renda, alinhadas às políticas públicas que contemplem esta parcela de agricultores.

CONSIDERAÇÕES ACERCA DO TEMA

A história da sociedade demonstra a constante necessidade de uso dos recursos naturais para sua manutenção e desenvolvimento socioeconômico. Nas últimas décadas, tornou-se crescente esta demanda por recursos, independente de sua natureza, disponibilidade, custo de extração e/ou transformação e localização geográfica.

Da primeira década até meados do século XX, a reprodução socioespacial no município de Campo Mourão, foi caracterizada por grupos, que tinham como principal fonte econômica a exploração madeireira. Nesta fase, a madeira se constituía no principal recurso natural do qual o homem se apropriou predatoriamente. A atividade fez com que a paisagem passasse por severas alterações, com a maciça retirada das florestas e abertura de espaço para um novo ciclo.

Na década de 1960/70, com o processo de modernização da agricultura instalado no país, e mais intensivamente em algumas regiões, a terra agricultável passou a ser valorizada e transformou-se no principal recurso, acelerando o processo de desmatamento nas áreas que ainda encontravam-se preservadas. Considerando este novo tipo de exploração, ampliaram-se os impactos socioambientais: no âmbito da natureza, perdeu-se boa parcela da

cobertura florestal e com ela a riqueza de elementos florísticos e faunísticos; no âmbito social, a nova dinâmica de uso da terra que se instalou, levou à exclusão daqueles que não se enquadravam no novo sistema de exploração agrícola.

Desde a consolidação da agricultura, o agronegócio tornou-se o principal articulador do desenvolvimento socioeconômico regional interferindo diretamente na representação da paisagem. Sobre esta questão consideramos alguns aspectos: as áreas de agricultura mecanizada ocupam significativa parcela do território municipal, especialmente onde as condições físico-topográficas são propícias; embora o processo de desmatamento tenha sido intenso no passado, na atualidade ele praticamente cessou; da vegetação original restam na paisagem apenas fragmentos florestais remanescentes associados às áreas preservadas por lei (APPs, Unidades de Conservação, Reserva Legal, dentre outras), alguns dos fragmentos encontram-se em processo de regeneração.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Manuel Correia de. **Uma Geografia para o Século XXI**. 6 ed. Campinas: Editora Papyrus, 2006.

BATHKE JR, Wille. **Fotos Antigas de Campo Mourão - Carrões, Música, Moda...** Campo Mourão, 31/05/11. Disponível em: <http://wibajucm.blogspot.com.br/2011/05/fotos-antigas-campo-mourao-anos-50.html>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BERTRAND, Georges. Paisagem e Geografia Física Global: esboço metodológico. **Caderno de Ciências da Terra**, São Paulo, v.13, 1972. p.1-27.

BLUM, C. T.; OLIVEIRA, R. de F. Reserva Florestal Legal no Paraná, alternativas de recuperação e utilização sustentável. In: SEMINÁRIO NACIONAL DEGRADAÇÃO E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL – perspectiva social. **Anais...**, Foz do Iguaçu, 2003, p.33-39. Disponível em: <http://www.biodiversidade.rs.gov.br/arquivos/1161520168Reserva_floresta_l_legal_no_Parana_alternativas_de_recuperacao_e_utilizacao_sustentavel.pdf>. Acesso em: 15 de jan. 2018.

BORNHAUSEN, Karla. **Análise das mudanças das áreas ocupadas pelas florestas no município de Campo Mourão-PR entre 1973 e 2013**. Trabalho de conclusão de curso, Universidade Tecnológica, 2014.

BUNGE, Mario. **La Ciência, su Método y su Filosofía**. Buenos Aires: Siglo Veinte, 1974.

CAMPO MOURÃO (Prefeitura Municipal). **Plano Diretor Municipal de Campo Mourão**. 2007.

COLAVITE, Ana Paula. Geotecnologias aplicadas à análise e à representação da paisagem do município de Campo Mourão – Paraná. In: PONTILI, R. M. COLAVITE, A. P. (Org.). **Estudos Regionais: Enfoques socioeconômico, ambiental, educacional e da paisagem**. Campo Mourão: Editora da Fecilcam, 2009. p. 27-59.

COLAVITE, Ana Paula. **Contribuição do geoprocessamento para criação de roteiros turísticos nos Caminhos de Peabiru – PR**. 2006. 161f. Dissertação (Mestrado em Geografia, Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Departamento de Geociências, Universidade Estadual de Londrina, Londrina.

COLAVITE, Ana Paula; MASSOQUIM, N. G. PAISAGEM AGRÍCOLA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: estudo de caso de Campo Mourão, PR. In: II Simpósio Brasileiro de Desenvolvimento Territorial Sustentável, 2017, Matinhos. **Anais...**, Matinhos: UFPR, 2017. v. 2. p. 1492-1499.

DOLLFUS, Olivier. **O Espaço Geográfico**. Tradução de Heloysa de Lima Dantas. 4 ed. São Paulo: DIFEL, 1982.

IBGE. **Cidades: Histórico de Campo Mourão - Paraná**. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=410430&search=%7Ccampo-mourao>. Acesso em novembro de 2017.

LACERDA, G.N. **Capitalismo e produção familiar na agricultura**. Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia e Administração, Dissertação de Mestrado, 1983.

MAACK, Reinhard. **Geografia física do Estado do Paraná**. 2.ed. Rio de Janeiro: J. Olympio; Curitiba: Secretaria da Cultura e do Esporte do Governo do Estado do Parana, 1981.

MARQUES NETO, Roberto. Considerações sobre a paisagem enquanto recurso metodológico para a Geografia Física. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 9, n. 26 Jun/2008, p. 243 – 255.

MASSOQUIM, Nair Glória. **Clima e Paisagem da Mesorregião Centro Ocidental Paranaense**. 2010. 399f. Tese (Doutorado em Geografia Física) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MOTA, Lúcio Tadeu. **A história épica dos índios Kaingang no Paraná (1769 – 1924)**. Maringá: Eduem, 1994.

ONOFRE, Gisele Ramos; SERRA, Elpídio. A colonização de Campo Mourão – Paraná: os conflitos rurais e os primeiros mecanismos de acesso à terra. In: Encontro de Geógrafos da América Latina, 10, 2005. **Anais...** São Paulo: USP. p. 10.954-10.968.

PASSOS, Messias Modesto dos. **Amazônia: Teledetecção e Colonização**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

PRIORI, Angelo; POMARI, Luciana Regina; AMÂNCIO, Silvia Maria; IPÓLITO, Veronica Karina. **História do Paraná: séculos XIX e XX**. Maringá: Eduem, 2012.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. São Paulo: Nobel, 1985. (Coleção Espaços).

SAUER, Carl O. A Morfologia da Paisagem. In: CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENDAHL, Zeny (Org.). **Paisagem, Tempo e Cultura**. 2ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2004.

STECA, Lucinéia Cunha; FLORES, Mariléria Dias. **História do Paraná: do século XVI à década de 1950**. Londrina: Eduel, 2002.

VENTURI, L. A. B. Recurso Natural: a construção de um conceito. **GEOUSP: Espaço e Tempo**, n. 20, v.7, São Paulo, 2006. P.09-17.

YOKOO, Edson Noriyuki; YOKOO, Sandra Carbonera; CUNHA, Ivani Aparecida Teles da. Ocupação e Colonização o município de Engenheiro Beltrão – PR. In: **Anais...** Simpósio sobre os Caminhos de Peabiru na Comcammicro-região 12 do Paraná, 5. Campo Mourão: NECAPECAM/Soepal, 2007. p. 09-21.

AUTORES

Adalberto Dias de Souza: Doutor em Geografia pela Universidade Estadual de Maringá(UEM) 2016. Doutor em Administração pela Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo (UTCD) 2008. Mestre em Administração e Estratégia das Organizações pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) 2003. Especialização em Gerência e Estratégia Empresarial, pela Universidade Estadual de Maringá em 1986. Graduação em Licenciatura para o ensino de Disciplinas Profissionalizantes do Ensino Médio, pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Umuarama em 1987 e Graduação em Administração pela Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão em 1985. Atualmente é Professor Adjunto no Curso de Administração e Diretor do Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Engenharias da Universidade Estadual do Paraná campus Campo Mourão/PR. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração de Recursos Humanos, Mercadologia, Organização Sistemas e Métodos, Gestão da Qualidade, Administração Pública e Governo Municipal.

Ana Paula Colavite: Possui graduação em Tecnologia Ambiental pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (2004). Especialização em Educação, Gerenciamento e Planejamento Ambiental pela Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão, Especialização em Planejamento Urbano e Rural: modalidade Georreferenciamento de Imóveis. Mestrado em Geografia, Meio Ambiente e Desenvolvimento, pela Universidade Estadual de Londrina e Doutorado em Geografia pela Universidade Estadual de Maringá. Atualmente é professora Adjunta Universidade Estadual do Paraná, campus de Campo Mourão. Tem experiência na área de Geociências, com ênfase em Geoprocessamento e Cartografia, atuando principalmente nos seguintes temas: Novas tecnologias aplicadas ao ensino de Geografia; Geoprocessamento, Cartografia geral, temática e digital, Técnicas Cartográficas Aplicadas ao Ensino de Geografia, sensoriamento remoto orbital e suborbital e análise da paisagem.

Antônio Carlos de Campos: Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Maringá (1992), mestrado em Ciências (Economia Aplicada) pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz - ESALQ/USP, (1998) e doutorado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (2004). Atualmente é Professor Associado da Universidade Estadual de Maringá. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Organização Industrial e Estudos Industriais, atuando principalmente nos seguintes temas: economia brasileira, indústria de transformação, desenvolvimento regional, desenvolvimento econômico e inovação tecnológica.

Carla Maria Schmidt: Pós-Doutora em Administração pela FURB (2014). Doutora em Administração pela FEA/ USP (2010) e Mestre em Administração pela FURB (2006). Possui Graduação em Secretariado Executivo pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (2003). Atualmente é professora efetiva da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, atuando no curso de Graduação em Secretariado Executivo e no Programa de Pós-Graduação: Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio. Desenvolve pesquisas nas áreas de Administração, Economia e Secretariado com ênfase em Redes, Ações Coletivas e Empreendedorismo.

Cláudia Chies: Possui Graduação em Geografia pela Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão, Doutorado e Mestrado em Geografia pela Universidade Estadual de Maringá. Desenvolve pesquisa e atua na área de Geografia Humana (questão agrária, colonização do norte paranaense, desenvolvimento local, ensino de geografia). É integrante do NEMO (Núcleo de Estudos de Mobilidade e Mobilização da Universidade Estadual de Maringá) e do GEURF (Grupo de Estudos Urbanos da Fecilcam). Atua como professora adjunta da Universidade Estadual do Paraná, campus de Campo Mourão.

Dener Elivelton Ciboto: Desenvolve pesquisa no Laboratório de Pesquisa Geoambiental (LAPEGE) na Universidade Estadual do Paraná – campus de Campo Mourão. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase Saneamento Ambiental Rural.

Fábio Rodrigues da Costa: Possui graduação em Geografia pela Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão (2002), mestrado em Geografia (2005) e doutorado em Geografia pela Universidade Estadual de Maringá (2013). Atualmente é professor adjunto da Universidade Estadual do Paraná - campus de Campo Mourão. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Humana. Atua principalmente nos seguintes temas: produção do espaço, dinâmica da população, mobilidade da população, desenvolvimento territorial local, municípios periféricos, uso múltiplo da água e ensino de Geografia.

Isielli Mayara Barzotto Martins Tierling: Possui Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela UNIOESTE campus de Toledo, Especialização em Auditoria e Controladoria pelo CESUMAR e graduação em Ciências Contábeis pela UNESPAR/FECILCAM. Atualmente é professora efetiva no curso de Ciências Contábeis da UNESPAR campus de Campo Mourão.

Jefferson de Queiroz Crispim: Possui graduação em Geografia pela Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão (1995), mestrado em Ecologia de Ambientes Aquáticos Continentais pela Universidade Estadual de Maringá (2001) e Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná (2007). Atualmente é professor adjunto na Universidade Estadual do Paraná - campus de Campo Mourão. Coordenador do Laboratório de Pesquisa Geoambiental (LAPEGE). Tem experiência na área de Ciências Ambientais, atuando principalmente nos seguintes temas: meio ambiente, recursos hídricos, gestão ambiental, avaliação ambiental e

agricultura familiar. Bolsista Produtividade em Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico/Extensão - Fundação Araucária.

Jorge Leandro Delconte Ferreira: Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Doutorado sanduíche no Centre d'Études et de Recherches sur le Développement International - CERDI, na université d'Auvergne, em Clermont Ferrand - França, com bolsa de estudos da CAPES. Mestre em Administração pela Universidade Federal do Paraná (2004), especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade Estadual de Maringá (UEM), especialista em Gestão de Projetos de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs) pela CEPAL/ONU (2007), especialista em Dinâmica dos Grupos pela Sociedade Brasileira de Dinâmica dos Grupos - SBDG (2004). Graduado em Ciências Contábeis pela Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão (1997). Foi consultor do SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio Às Micro e Pequenas Empresas por dez anos e atualmente é professor adjunto na UNESPAR - Campus Campo Mourão. Tem experiência na área de Orçamento e Contabilidade Pública, Administração, Orçamento Familiar, Consultoria Empresarial, Políticas Públicas, Economia Política e Estratégia.

Letícia Xander Russo: Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade estadual de Maringá (UEM) em 2010, mestrado e doutorado em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Maringá. Durante o doutorado realizou estágio sanduíche na University of Melbourne (2015-2016). Atualmente é professora colaboradora na Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR). Tem experiência nas áreas de economia da saúde, econometria aplicada e capital humano.

Márcio Mendes Rocha: Possui graduação em Geografia pela Universidade de São Paulo (1985), mestrado em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (1991), doutorado em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo, com estágio doutoral na Université Paris I - Panthé-

on Sorbone, (1999). Pós- Doutorado pela UNESP-Rio Claro e Universidad Complutense de Madrid (2005). Atualmente é Prof. Associado da Universidade Estadual de Maringá, Coordenador do NEMO (Núcleo de Estudos de Mobilidade e Mobilização) foi coordenador do Núcleo de Economia Solidária - NES - UEM de Maringá. É parecerista da Revista Acta Scientiatum, Revista Árvore, Boletim de Geografia, Revista Terra Plural, Revista Geografar. É editor da Revista Percurso. Está como consultor ad hoc da Fundação Araucária, CAPES, CNPq e MEC. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Mobilidade Humana, Economia Solidária, Desenvolvimento Local, Segurança e Soberania Alimentar e Agricultura Urbana e Periurbana - AUP. Atua principalmente nos seguintes temas: dinâmica populacional, urbanização, produção local, cidades, planejamento regional, mobilidade da força de trabalho, Diagnóstico de Potencialidades Produtivas Locais e Paisagens e Imagens. É orientador de Mestrado, Doutorado e supervisor de Pós-Doutorado e supervisor internacional Doutorado. Agro Paris Tech - Clermont Ferrand.

Marcos Junio Ferreira de Jesus: Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP) em 2017. Mestre em Administração pela Universidade Estadual de Maringá (UEM) no ano de 2009. Graduado em Administração pela Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão (Fecilcam) em 2002. Atua principalmente nos seguintes temas: administração de marketing, administração geral, administração recursos humanos, administração de matérias e tecnologia.

Nair Gloria Massoquim: Possui graduação em Geografia pela Universidade Estadual de Maringá (1987), Especialização pela Universidade Estadual de Maringá (1991), mestrado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de São Carlos (1999), mestrado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2001) e doutorado em Geografia (Geografia Física) pela Universidade de São Paulo - USP (2010). Atualmente é professora adjunta da UNESPAR - campus de Campo Mourão. Membro

do corpo editorial e revisora da Revista de Geografia GEOMAE. Membro do comitê assessor do Núcleo de Pesquisa Multidisciplinar - NUPEM. Tem experiência na área de Geografia, em Estudos Agrários, Clima e Paisagem, atuando principalmente nos seguintes disciplinas: Climatologia, Geografia Agrária, Cartografia, Teoria da Paisagem, Ecologia e Meio Ambiente, Biogeografia. Orienta em desenvolvimento regional e planejamento ambiental - clima, agricultura, planejamento e organização da paisagem.

Oséias Cardoso: Possui graduação em Geografia pela Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão (1999), especialização em Turismo e Meio Ambiente pela Universidade Estadual do Paraná (2001), mestrado em Geografia pela Universidade Estadual de Maringá (2004), doutor pela Universidade Estadual de Maringá (2016). Atualmente é professor adjunto na Universidade Estadual do Paraná - campus de Campo Mourão - PR, atuando no campo de pesquisa no tema: Planejamento ambiental urbano com ênfase em áreas verdes e gestão de resíduos sólidos urbanos.

Sandra Terezinha Malysz: Mestre em Geografia pela Universidade Estadual de Maringá - UEM (2005); Especialista em Gestão Agroindustrial pela Universidade Estadual do Paraná -UNESPAR/ Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR (1998); Bacharel em Geografia pela Universidade Estadual de Maringá - UEM (1998); Licenciada em Geografia pela Universidade Estadual do Paraná -UNESPAR (1994). Professora da Universidade Estadual do Paraná - UNESPAR - Campus de Campo Mourão. Tem experiência na área de Ensino de Geografia, Educação Ambiental e Planejamento Rural e Urbano, atuando principalmente em projetos relacionados ao ensino de geografia e formação de professores, educação ambiental, recursos hídricos e saneamento rural.