

123

CM.

D

n. 264/97

MFN 574

APARECIDA DO ROCIO FREITAS

**INTERVENÇÃO E INTERAÇÃO DO PODER PÚBLICO E A  
MUNICIPALIZAÇÃO DA AGRICULTURA**

*Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do curso de Mestrado em Administração Rural, área de concentração em Administração Rural e Desenvolvimento, para obtenção do título de "Mestre".*

**Orientador:**  
Prof. Juvêncio Braga de Lima

LAVRAS

MINAS GERAIS - BRASIL

1995

**Ficha Catalográfica preparada pela Seção de Classificação e Catalogação da  
Biblioteca Central da UFLA**

Freitas, Aparecida do Rocio

Intervenção e interação do poder público e a municipalização da agricultura  
/ Aparecida do Rocio Freitas. -- Lavras : UFLA, 1995.  
114p : il.

Orientador: Juvêncio Braga de Lima

Dissertação (Mestrado) - UFLA.

Bibliografia.

1. Intervenção pública. 2. Poder público Municipal. 3. Municipalização da agricultura. 4. Interação organizacional. 5. Desenvolvimento rural. 6. Administração rural. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

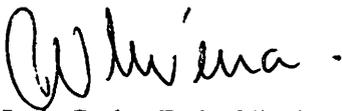
CDD-301.35

APARECIDA DO ROCIO FREITAS

**INTERVENÇÃO E INTERAÇÃO DO PODER PÚBLICO E A  
MUNICIPALIZAÇÃO DA AGRICULTURA**

*Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do curso de Mestrado em Administração Rural, área de concentração em Administração Rural e Desenvolvimento, para obtenção do título de "Mestre".*

Aprovada em 18 de agosto de 1995



Prof. Dr. Luis Carlos F. S. Oliveira



Prof. MS. Jovino A. de Moura Filho



Prof. Dr. Edgard Alencar



Prof. Dr. Juvêncio Braga de Lima  
(Orientador)

A Deus pela fé e fonte de vida.

À memória de meu pai que me ensinou  
a persistir e vencer obstáculos.

À minha mãe, pelo amor, confiança e apoio

**DEDICO**

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Estado do Paraná e à Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, através do Departamento de Administração no Centro Universitário de Cascavel, pela oportunidade concedida para cursar o mestrado.

À CAPES/PICD, pela bolsa de estudos que possibilitou a permanência e concentração para o desenvolvimento do mestrado.

À Universidade Federal de Lavras - UFLA e ao Departamento de Administração e Economia, na pessoa de professores e funcionários, pela atenção e apoio em todos os momentos.

Aos dirigentes e técnicos das organizações pesquisadas, pela compreensão e colaboração demonstradas.

Aos Professores Jovino Amâncio de Moura Filho, Luís Carlos Ferreira de Souza Oliveira, Edgard Alencar e, em especial, ao Professor Juvêncio Braga de Lima, pela orientação, colaboração e apoio.

Aos colegas da pós-graduação, pelo convívio durante o curso.

Aos amigos, pelo carinho e solidariedade.

E, especialmente, à minha mãe, pelo amor, compreensão e incentivos que me impulsionaram para a conclusão desta etapa de minha vida.

## **BIOGRAFIA DA AUTORA**

*APARECIDA DO ROCIO FREITAS*, filha de Nelson da Rocha Freitas e Idalina Dias Freitas, nasceu em Maringá, no Estado do Paraná, no dia 22 de fevereiro de 1966.

Cursou o 2º grau no Colégio Estadual "São Francisco de Assis" - Ensino de Iº e IIº Graus, concluindo os cursos de Magistério e Técnico em Contabilidade na cidade de Ivatuba em 1982. O superior de Administração cursou na Universidade Estadual de Maringá - UEM - concluindo em 1986.

Residente na cidade de Cascavel, Paraná, desde 1988, especializou-se em Administração Estratégica em 1991 e vem exercendo a função de professora no Departamento de Administração, Campus Universitário de Cascavel - UNIOESTE desde março/1988.

Desempenhou, em 1987, cargos de gerente de uma indústria e comércio de brindes e professora colaboradora no Departamento de Administração da UEM.

Em março de 1992, ingressou no curso de Mestrado em Administração Rural, área de concentração Administração Rural e Desenvolvimento, na Escola Superior de Agricultura de Lavras - ESAL - Minas Gerais.

## SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS .....	vii
LISTA DE SIGLAS .....	viii
RESUMO .....	ix
ABSTRACT .....	xi
1 INTRODUÇÃO .....	1
1.1 O problema e sua importância .....	2
1.2 Objetivos .....	4
1.2.1 Objetivo geral .....	4
1.2.2 Objetivos específicos .....	4
2 REFERENCIAL TEÓRICO .....	6
2.1 O processo de intervenção e interação organizacional para o desenvolvimento rural a nível municipal .....	
2.1.1 Organização e processo de intervenção .....	7
2.1.2 Intervenção do poder local como instrumento de desenvolvimento .....	14
2.1.3 Municipalização da agricultura e desenvolvimento rural .....	17
2.2 A mudança do papel do Estado no processo de intervenção para o desenvolvimento .....	21
2.2.1 Estado e descentralização entre níveis de governo .....	21
2.2.2 Interação e participação entre níveis de governo .....	25
2.2.3 O papel do poder público municipal no desenvolvimento .....	28
2.3 Transformação em processos e estruturas organizacionais na intervenção a nível municipal .....	31
2.3.1 Organizações públicas, mudanças estruturais e processuais .....	31
2.3.2 O município e o processo interativo entre organizações governamentais e locais .....	34
2.3.3 Perspectivas da descentralização governamental e da interação entre organizações públicas e privadas no processo de intervenção para o desenvolvimento rural a nível local .....	36
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	38
3.1 Área de estudo .....	38
3.1.1 Caracterização dos municípios e o setor rural .....	39
3.2 Instrumento de coleta de dados e método de análise .....	46

4	ORGANIZAÇÕES E PROCESSO DE INTERAÇÃO ORGANIZACIONAL E A MUNICIPALIZAÇÃO DA AGRICULTURA EM CASCAVEL, MARINGÁ E IVATUBA.....	50
4.1	Atribuições legais e as organizações governamentais.....	50
4.1.1	A Constituição de 1988 e as atribuições legais da União, estados e municípios no processo de intervenção pública no setor rural .....	51
4.1.2	Estruturas organizacionais para intervenção pública no setor rural .....	63
4.1.2.1	Estrutura Organizacional da Secretaria do Estado da Agricultura e do Abastecimento do Paraná, SEAB/PR .....	63
4.1.2.2	Estrutura Organizacional da EMATER/PR .....	67
4.1.2.3	Estrutura Organizacional dos municípios de Cascavel, Maringá e Ivatuba .....	72
4.2	O processo de intervenção municipal para o desenvolvimento do setor rural ...	78
4.2.1	Planejamento e ação municipal .....	79
4.2.2	Sistema de avaliação do processo de intervenção .....	91
4.3	Do processo de interação organizacional à municipalização da agricultura .....	94
4.3.1	Interação organizacional no processo de intervenção municipal no setor rural: participação e conflitos .....	95
4.3.2	A municipalização da agricultura: situação e perspectivas .....	100
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	107
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	111

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura</b>		<b>Página</b>
1	Estrutura organizacional da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento do Paraná - SEAB/PR .....	64
2	Mapa do Paraná com a distribuição dos núcleos regionais da SEAB/PR e áreas de estudo .....	66
3	Estrutura organizacional da EMATER/PR .....	69
4	Estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Agricultura, abastecimento e Meio Ambiente de Cascavel .....	73
5	Estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Ivatuba .....	76

## LISTA DE SIGLAS

BANESTADO	Banco do Estado do Paraná
CEASA	Centro de Abastecimento Agrícola
CLASPAR	Centro de Classificação de Sementes do Paraná
COCAMAR	Cooperativa de Cafeicultores de Maringá
CODAPAR	Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná
COOPAVEL	Cooperativa Agrícola de Cascavel
CPLAN	Centro de Planejamento (EMATER/PR)
DAGRI	Departamento de Agricultura (SEAB/PR)
DEPEC	Departamento de Pecuária (SEAB/PR)
DERAL	Departamento de Economia Rural (SEAB/PR)
DER	Departamento Estadual de Estradas e Rodagens
EMATER/PR	Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural do Paraná
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
ESAL	Escola Superior de Agricultura de Lavras
IAP	Instituto Ambiental do Paraná
IAPAR	Instituto de Pesquisa Agrícola do Paraná
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
SAREM	Secretaria de Articulação com os estados e municípios
SEAB/PR	Secretaria do Estado da Agricultura e do Abastecimento do Paraná
SEAB/CASCADEL	Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente de Cascavel
SEAGRI	Sistema Estadual de Agricultura e Abastecimento
SEAGRI/MARINGÁ	Secretaria Municipal de Agricultura de Maringá
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UFLA	Universidade Federal de Lavras
UNIOESTE	Universidade Estadual do Oeste do Paraná

## RESUMO

FREITAS, A.R. **Intervenção e Interação do Poder Público e a Municipalização da Agricultura**. Lavras: UFLA, 1995. 114 p. (Dissertação - Mestrado em Administração Rural)<sup>1</sup>

Este trabalho verificou se a reforma do Estado Brasileiro - legalmente estabelecido pela Constituição Federal de 1988, em relação a descentralização entre os níveis de governo (União, Estados e Municípios) e a participação efetiva do setor produtivo no planejamento e execução da política agrícola gerou transformações estruturais e processuais na organização pública municipal, possibilitando maior interação institucional, quer governamental ou privada, conseqüentemente, maior atuação e comprometimento do poder local no processo de intervenção para o desenvolvimento rural, abrindo assim, a perspectiva para a municipalização da Agricultura. Delimitou-se o estudo ao Estado do Paraná, nos municípios de Cascavel, Maringá e Ivatuba. O corpus da pesquisa é composto de documentos e entrevistas. Para a análise do dados utilizou-se as técnicas de pesquisa próprias à metodologia qualitativa, relacionando as categorias teóricas, a situação legal e a realidade efetiva dos municípios estudados. Os resultados demonstram: a inexistência de significativas mudanças - na prática, nas estruturas organizacionais das prefeituras e, na participação dos representantes da comunidade organizada para atuar no processo de

---

<sup>1</sup> Orientador: Juvêncio Braga de Lima. Membros da Banca: Prof. Dr. Luís Carlos Ferreira de Souza Oliveira, Prof. M.S. Jovino Amâncio de Moura Filho e Prof. Dr. Edgard Alencar.

*delineado, permitindo que as pessoas realizem as atividades e exerçam a autoridade que lhes compete para o atingimento dos objetivos organizacionais".*

Apesar de ser amplamente utilizada por muitos anos e vastamente analisada por administradores e acadêmicos de administração, o **design** organizacional não existe como uma teoria definitiva na literatura sobre organizações (Gibson, Ivancevich e Donnelly 1981:235); ao contrário, faz-se necessário que os administradores escolham entre várias teorias a que mais se ajuste à sua organização e, em alguns casos, é mais adequado que se crie a estrutura mais eficaz.

Considerando a tipologia organizacional apresentada por Vasconcellos e Hemsley (1989), pode-se dividir as estruturas em dois tipos: a) as estruturas tradicionais ou mecânicas e, b) as estruturas inovativas ou orgânicas. As primeiras caracterizam-se por: alto nível de especialização e a preocupação com aperfeiçoamento dos meios é maior do que a preocupação com o atingimento dos fins; definição precisa de direitos e obrigações dos membros da organização, traduzidas em funções bem delineadas; estrutura hierárquica de controle, autoridade e comunicação; a interação mais freqüente é a vertical; prestígio maior, associado com conhecimento interno da empresa a conhecimentos gerais e centralização das decisões. O segundo tipo de estrutura organizacional, as estruturas inovativas ou orgânicas, apresentam as seguintes características: a tarefa individual muda constantemente como resultado da interação com demais membros da organização; o sistema de controle é menos baseado no contrato de trabalho feito entre o indivíduo e a organização, representada pelo seu chefe, e mais baseado no consenso do que é bom para o grupo; a autoridade pode mudar dependendo de quem é mais capaz para realizar a tarefa; comunicação lateral, além de vertical; e o conteúdo da comunicação na organização tende a ter mais informação e conselho, ao invés de instruções e decisões.

intervenção para o desenvolvimento rural; falta de clareza sobre o novo papel do município no desenvolvimento rural, por parte da sociedade organizada e dos técnicos mais diretamente envolvidos no processo; forte presença do poder público estadual como definidor das ações sobre a agricultura; é, contradições quanto a existência e possibilidade de instituir, nos municípios estudados, a Municipalização da agricultura.

## **ABSTRACT**

### **Intervention and Interaction of Public Government and Municipalization of Farming**

This work verified whether the reformation of Brazilian state-legally established by the Federal Constitution of 1988, relative to decentralization among the governmental levels (Union, states and cities) and the effective participation of the productive sector in planning and execution of the agricultural policy generated structural and processual changes in city public organization, enabling an increased institutional interaction, whether governmental or private, hence greater performance actuation and compromising of local government in the intervention process for rural development, opening up in , this way, the prospective for the municipalization of farming. The study was restricted to the state of Paraná, in the cities of Cascavel, Maringá and Ivatuba. The research corpus is made up of documents and interview to the data analysis the research technis pertaining to the qualitative methodology, were utilized connecting the theoretical rank to the legal situation and effective reality of the cities studied. The results showed: the inexistence of significant changes - in practice, in the organizational structures of prefecture and in the participation of the representatives of the community organized to act on the interaction process for the rural development, lack of clearness about the new role of the city in the rural development on the part of the organized society and of the technicians more directly involved in the process, a strong presence of the state publical power as a definer of the actions upon farming

and contradictions as regards to the existence and possibility of instituting in the cities studied, the municipalization of farming.

## 1 INTRODUÇÃO

*"(...) é no município autônomo que se encontram as raízes da civilização moderna, as fontes vivificadoras do espírito público e os centros da liberdade constitucional".*

(Corte Suprema de Nova Iorque citado por in Ferreira, 1990:205)

A estrutura social, existente hoje, é fruto da necessidade do homem alcançar objetivos que, isoladamente, não conseguiria. Portanto, as organizações surgiram para concentrar os esforços humanos na busca de realizações comuns ao grupo. No princípio da história da humanidade, as organizações eram simples, tornando-se complexas com a evolução, crescimento e desenvolvimento da sociedade. O Estado foi criado para regulamentar as relações econômicas e sociais do mercado.

Mas é o município que, desde o seu surgimento, representa o Estado e está mais próximo dos cidadãos em todos os espaços territoriais de um país. Por conseguinte, é a instância de governo que está presente em todos os países do mundo, exercendo papéis, geralmente diferentes, dependendo da legislação de cada território.

A literatura sobre o município vem crescendo nos últimos tempos, devido às mudanças sociais e legais, agregando expectativas e pesquisas da realidade empírica. Porém, verifica-se que estudos atuais sobre o novo papel do município brasileiro, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda são escassos.

Nesta pesquisa, busca-se agregar informações sobre o processo de intervenção e interação do poder público municipal para o desenvolvimento do setor rural, visando possibilitar a compreensão dos textos legais frente à realidade efetiva de três municípios paranaenses: Cascavel, Maringá e Ivatuba.

Desta maneira, ressalta-se a importância de se conhecer e identificar a estrutura e os planos municipais de desenvolvimento rural e as relações inter-organizacionais existentes entre o poder público municipal e organizações públicas - federais e estaduais, bem como outras organizações no processo de intervenção municipal. Aborda-se, também, as potencialidades e limitações legais e efetivas dos municípios, para que se municipalize a agricultura no Estado do Paraná.

### **1.1 O problema e sua importância**

Este trabalho buscou compreender as transformações em estruturas organizacionais e processos de intervenção municipal para o setor rural, bem como o processo interativo entre as organizações públicas e privadas, que visam ao desenvolvimento do setor rural a partir do município.

Parte-se da relação entre a situação legal e a realidade efetiva do potencial de intervenção que tem o município face ao novo papel, legalmente estabelecido pela Constituição Federal de 1988, complementando-se com as transformações em leis estaduais e municipais dela decorrentes e a efetiva intervenção dos demais níveis de Governo-Estado e União.

Ao evidenciar a atual realidade do município foi possível esclarecer lacunas que tanto os textos legais, quanto a literatura sobre o tema, apresentam.

O texto constitucional federal sofreu significativa mudança no que concerne à descentralização dos níveis de governo, conferindo maior autonomia ao município brasileiro e delegando maior poder para legislar e agir sobre sua localidade. Porém, deixou em aberto se esse novo papel do município abrangeria também o setor rural. Diversos autores defendem o município; todavia, estudos aplicados que envolvam as expectativas desses autores inexistem, ou, quando muito, abrangem apenas o setor urbano (no momento desta pesquisa).

O atual contexto sócio-econômico em que o País se encontra, caracteriza-se por transformações estruturais e processuais nas organizações estatais, que parecem envolver mudanças significativas no papel do poder público municipal e na interação com a comunidade organizada, no processo de intervenção para o desenvolvimento rural.

Este novo papel do município, atribuído pela atual Constituição Federal, tem gerado um crescente aumento nas expectativas quanto à possibilidade de efetivação da municipalização da agricultura, da mesma forma que vem sendo institucionalizada a municipalização da educação e da saúde. O Prefeito do município de Ivatuba - Paraná, acredita na possibilidade de municipalização da agricultura no Estado e justifica que alguns serviços já estão sendo efetuados pelo poder público municipal. Técnicos da SEAB-PR são contra a municipalização da agricultura no Estado, fundamentando suas conclusões na escassez de recursos financeiros, na inadequada estrutura das prefeituras e, ainda, na eficácia da estrutura do Estado que, através da sua descentralização em núcleos e escritórios regionais e locais, estão presentes nos municípios paranaenses.

A divergência de opiniões detectada em relação ao potencial do município para atuar sobre o desenvolvimento rural em seu território, é uma das razões de se estudar o assunto

e buscar compreender a realidade dos fatos. Torna-se por isto um dever para o pesquisador que objetiva conhecer o sistema social em que vive.

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo geral**

Considerando a característica do poder municipal, enquanto instância imediata de intervenção do Estado na realidade social e econômica local, pretende-se compreender a natureza das estruturas organizacionais e processos de planejamentos municipais para o setor rural, no estado do Paraná. Pretende-se, igualmente, compreender as potencialidades (poder municipal) dessa intervenção municipal. Intervenção esta que, ao interagir com organizações públicas-federais e estaduais e organizações privadas, que estão direta e indiretamente ligadas ao setor rural no nível local, busca atingir transformações próprias (o modelo de transformação é determinado pelas organizações públicas e privadas que participam do processo de intervenção municipal) no processo de desenvolvimento rural.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

- Caracterizar as estruturas organizacionais de governos municipais que atuam sobre o setor rural em Cascavel, Maringá e Ivatuba;
- Identificar os planos e ações municipais que buscam, através da intervenção, o desenvolvimento rural em Cascavel, Maringá e Ivatuba;

- Estudar os processos de interação entre governos municipais e estaduais, sindicatos e cooperativas que atuam direta e indiretamente sobre o setor rural nos municípios de Cascavel, Maringá e Ivatuba, procurando verificar se existe a participação da comunidade organizada nos planos e ações municipais que visam o desenvolvimento rural;
- Verificar se a inserção no texto constitucional da participação efetiva do setor produtivo no planejamento e execução da política agrícola possibilitou maior interação institucional, quer governamental ou privada, e maior atuação e comprometimento do poder local no processo de intervenção para o desenvolvimento rural;
- Verificar se a descentralização do Estado (conforme atribuída pela Constituição Federal do Brasil de 1988), gerou transformações estruturais e processuais na organização pública municipal para atuar sobre o setor rural;
- Verificar a situação e as perspectivas da municipalização da agricultura no Estado do Paraná, especialmente nos municípios de Cascavel, Maringá e Ivatuba.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O crescente corpo de conhecimento, hoje disponível, derivado quer de formulações teóricas, ou da prática cotidiana, possibilita agregar informações necessárias ao estudo do município brasileiro e realizar o devido reconhecimento do seu papel no desenvolvimento do setor rural.

Autores como Fischer (1989 e 1991), Lordello de Mello (1988 e 1991), Baêta (1989), Facobi (1991), Fontes (1991), Ghisi (1991) e Aguiar (1991) vêm estudando o município e, com o advento da atual Constituição Federal, discutem o texto legal, bem como apresentam expectativas quanto ao novo papel do município, na qualidade de autônomo em seu poder de legislar e atuar sobre sua localidade.

Dado a esta mudança legal, as expectativas crescentes e o contexto social e econômico em que o País se encontra, o processo de interação organizacional é necessário para o Poder Público Municipal, para que este possa desempenhar seu novo papel, considerando as potencialidades e limitações de sua localidade, de intervir e alcançar o desenvolvimento rural.

Ao considerar as potencialidades e limitações em um dado espaço territorial, é necessário entender as estruturas e processos organizacionais, já que a atual sociedade é composta de organizações, nas quais nascemos, vivemos e morreremos (Chiavenato, 1983).

Parsons e Shill citado por Cardoso e Iann (1972), lembram que, em todos os sistemas sociais, as características de interação estão presentes. Isto porque as organizações se

complementam, constantemente, na busca de realizar o desenvolvimento, o que é corroborado por Gibson, Ivancevich e Donnelly (1988:27): *“Nenhuma organização existe no vácuo. Qualquer organização está continuamente interagindo com o seu ambiente”*.

A organização pública municipal está vinculada aos demais níveis de Governo (União e Estado), e as relações intergovernamentais e interorganizacionais geram um processo de intervenção condizente com a realidade local, mobilizando a participação e o comprometimento dos envolvidos, buscando alocar o máximo de recursos disponíveis para alcançar o desenvolvimento rural que se pretende.

À mobilização das organizações locais no processo de intervenção, Fischer e Teixeira (1989) denomina de Poder Local. À mobilização de todas as organizações públicas e privadas, que intervêm direta e indiretamente no setor rural, na formulação e execução de planos de desenvolvimento rural, coordenado pelo poder municipal, Lima e Murad (1992) denominam de municipalização da agricultura.

### **2.1.1 Organização e processo de intervenção**

Desde seu início, a abordagem aos estudos sobre organizações passa pelo estudo de sua história, pela análise das sociedades e das instituições.

As organizações são tão antigas quanto a história da humanidade. Desde os primórdios o homem percebeu a necessidade de se agrupar para alcançar melhor seus objetivos, primeiro em famílias, depois em tribos e em unidades sociais e organizacionais mais complexas.

O estudo das organizações e das formas de organizar está inserida nas ciências sociais, que se preocupam com o homem, com sua vida em sociedade, com as relações que

mantém, com as instituições de que participa, com os trabalhos que executa, com os valores e as crenças que aceita. Porém o reino das ciências sociais é o pleno reino da controvérsia, da incerteza (Motta e Pereira, 1988), no qual o pesquisador, mesmo munido de conhecimento amplo e instrumentos de pesquisa imparciais, descreve a realidade social a partir da análise do contexto histórico que está inserido.

Para se compreender as organizações públicas que intervêm no meio rural, pode-se ter como base um ponto de partida mais fundamental, encontrado na síntese de Firth citado por Cardoso e Ianni (1972):

*(...) a idéia de organização é a de pessoas obtendo coisas por uma ação planejada. (...) Organização social implica algum grau de unificação, a união de diversos elementos numa relação comum. Para isto, pode ser conveniente supor a existência de princípios estruturais, ou vários processos podem ser adotados. Isto envolve o exercício de escolha, o tomar decisões. (...)*

Os homens vivem em sociedade, havendo sempre uma tendência de considerar que a vida social é como um constante processo de busca de organização, envolvendo um gradiente de ações sistemáticas e não sistemáticas.

*"Organização é a ciência e a arte que tem por finalidade propiciar eficiência e eficácia na gerência e na execução do trabalho humano associado, bem como na conquista dos seus objetivos pessoais e institucionais." (Mattos, 1980:10).*

As organizações também devem ser vistas não somente como processos, mas, também, como entidades:

*"As organizações diferenciam-se de outros ajuntamentos de pessoas por sua conduta voltada para metas. Isto é, as organizações perseguem metas e objetivos que podem ser mais bem alcançados pela ação harmoniosa das pessoas. Possuem três características importantes: conduta, estrutura e processos." (Gibson, Ivancevich e Donnelly, 1981:474).*

Nesta pesquisa, buscar-se-á apreender o fenômeno organização, através do estudo da conduta, da estrutura e dos processos organizacionais, enquanto entidades sociais, tanto formais como informais, conforme definidas por Chiavenato (1983:74):

*"Organização como unidade ou entidade social, na qual as pessoas interagem entre si para alcançar objetivos específicos (...). As empresas constituem um exemplo de organização social.*

*Dentro deste ponto de vista, a organização pode ser visualizada sob dois aspectos:*

*a) Organização formal: é a baseada em uma divisão do trabalho racional, na diferenciação e integração dos participantes de acordo com algum critério estabelecido por aqueles que detêm o processo decisório. É a organização planejada: a que está no papel. (...)*

*b) Organização informal: é a organização que emerge espontânea e naturalmente entre as pessoas que ocupam posições na organização formal e a partir dos relacionamentos como ocupantes de cargos. (...)"*

No estudo da intervenção pública no meio rural, deve-se considerar que as organizações públicas de diferentes níveis de governo interagem entre si e com outras organizações, de forma que as estruturas e processos sofrem influência do ambiente em que estão inseridas. Assim, na análise das organizações a ser empreendida, considera-se as organizações como sistemas abertos. Para Nascimento (1972:34), o sistema aberto consiste em: (...)*um conjunto de partes em constante interação (o que ressalta a característica de interdependência das partes) constituindo um todo sinérgico (o todo é maior do que a soma das*

*partes), orientado para determinados propósitos (com um comportamento teológico, orientado, portanto, para fins) e em permanente relação de interdependência com o ambiente externo (essa interdependência há de ser entendida como a dupla capacidade de influenciar o meio externo e ser por ele influenciado)".*

Considerando a organização como um sistema aberto, evidencia-se que ela não somente intervém internamente, como, também, pode intervir em outras organizações que participam do sistema social, econômico, político, etc, como um todo, ou seja, da sociedade.

As organizações que interagem nos processos sociais rurais são classificadas como organizações públicas e organizações privadas. As primeiras caracterizam-se por sua administração não lucrativa, de natureza governamental, destinadas a prestar serviços à coletividade, ao povo "*(...) instrumento do Estado na exploração direta da atividade econômica ou na prestação de serviços públicos*" (Ferreira, 1994). Enquanto que as organizações privadas são de natureza particular, ou seja, criadas por uma ou mais pessoas físicas. Piazza Júnior (1990), afirma que "*(...) a natureza da diferença não é administrativa, mas sim jurídica; métodos e técnicas são igualmente empregados em organizações públicas ou privadas sem distinção, mas os instrumentos fiscais contábeis, de controle e vinculação são determinados pelas características jurídicas não administrativas*".

Seja de natureza pública ou privada, as organizações se constituem em estruturas e processos que visam a melhor alocar os seus recursos para alcançar objetivos pré-determinados.

Vasconcellos e Hemsley (1989:3) definem estrutura organizacional como: "*(...) o resultado de um processo através do qual a autoridade é distribuída, as atividades desde os níveis mais baixos até a alta administração, são especificados e um sistema de comunicação é*

Devido ao aumento do grau de turbulência no ambiente, em vista da complexidade das organizações e do mercado, as condições propícias para a operação das estruturas tradicionais não são frequentes de serem encontradas em muitos setores produtivos; assim, essas estruturas tornaram-se inadequadas às novas condições. Porém algumas características das estruturas tradicionais prevalecem nas organizações atuais, somadas as novas características das estruturas inovativas ou orgânicas, para melhor interagir e enfrentar o seu ambiente interno e externo, dadas as necessidades do contexto social, político e econômico.

De acordo com Gibson; Ivancevich e Donnewlly 1981:27), *"nenhuma organização existe no vácuo. Cada uma delas deve tratar diariamente com seu ambiente. Qualquer organização está continuamente interagindo com seu ambiente. O público (consumidores, estudantes, pacientes, cidadãos), fornecedores, credores, acionistas, instituições governamentais e com muitíssimas outras categorias. Cada uma destas categorias tem algo a reclamar da organização, ou tem um conjunto de expectativas, e cada uma delas é afetada diferentemente pelos diferentes problemas..."*. Em razão da "necessidade" do ambiente e das expectativas de grupos da sociedade, é que as organizações são chamadas a intervir, ou seja, participar do processo, assumindo o papel de agente de mudança, com o propósito de ajudar entidades ou pessoas a melhorar seu desempenho.

O processo de intervenção pública no meio rural caracteriza-se por etapas que buscam desde o conhecimento (diagnóstico) da realidade, objeto da intervenção, e dos recursos e meios disponíveis para que possa ser efetuado o planejamento das ações de mudança ou intervenção. As organizações envolvidas neste processo utilizam o planejamento, que é um instrumento técnico que facilita a execução das estratégias de intervenção para o

desenvolvimento e, também, racionaliza o processo de tomada de decisões, para que se possa alcançar os objetivos pré-determinados com maior eficiência e eficácia.

O processo de planejamento emergiu junto com a necessidade do ser humano se desenvolver. Em um primeiro momento, de forma incipiente, acreditando ser possível controlar os recursos disponíveis de tal maneira que pudesse satisfazer suas necessidades mas, ao longo dos tempos, novas técnicas foram necessárias para que se pudesse atender a complexidade da tomada de decisões.

Segundo Szmreczanyi (1976), alguns críticos do planejamento o consideram o “mal do século”, isto se deve ao fato do planejamento escapar ao controle e não pelo desejo de que deixe de existir.

*O planejamento deve ser considerado como “uma preparação para a política de desenvolvimento, dentro da qual ele já se tornou uma atividade normal do Estado, semelhante às demais funções governamentais”.* (Tinbergen, citado por Szmreczanyi, 1976:36).

Enquanto técnica e processo, o planejamento é um processo gradativo que compreende vários estágios interdependentes, no qual *“os planos, programas e projetos, embora sejam indispensáveis, constituem simples documentos de referência”* (Szmreczanyi, 1976:44).

O processo de planejamento pode ser, e muitas vezes tem sido desencadeado pela formulação de uma política de desenvolvimento, mas, se não estiver calcado em um diagnóstico seguro, poderá resultar na inviabilidade do plano. Para que o planejamento do desenvolvimento surta os resultados desejados é necessário que envolva a descentralização da estrutura organizacional para a tomada de decisões. Isso implica na participação de todos os elementos e instituições que serão afetados pelas decisões a serem tomadas.

### 2.1.2 Intervenção do Poder Local como Instrumento de Desenvolvimento

Ao se considerar que o processo de intervenção para o desenvolvimento de setores complexos da sociedade, como o setor urbano e rural, implica, necessariamente, em uma ação conjunta de organizações, quer públicas ou privadas, que estão envolvidas direta ou indiretamente em um contexto social, econômico e político, é necessário referir-se ao conceito de poder local.

A expressão poder local, segundo Fischer (1991:88), está ligada *"espontaneamente ao conceito de espaço delimitado e à formação de identidades e práticas políticas específicas. No entanto, se o espaço local tem um fundamento territorial inegável, não pode nele se resumir. (...) espaço é também uma abstração de relações sociais privilegiadas entre atores e grupos sociais que interagem na disputa e na cooperação. O limite territorial de suas relações é definida menos como um espaço físico e mais como um conjunto de redes sociais interligadas em torno de interesses, recursos e valores, onde os atores utilizam estratégias de sobrevivência e desenvolvimento"*.

Assim como as organizações se tornaram complexas com a evolução, crescimento e desenvolvimento da sociedade, tornou-se também mais complicado o processo de intervenção social. Se, por um determinado tempo, a administração pública do Governo Federal exercia um papel centralizador nos planos de desenvolvimento, cada vez mais torna-se necessário descentralizar sua estrutura e seus processos de intervenção, dotando de maior autonomia as esferas estaduais e municipais, para que haja efetiva participação de instituições e grupos sociais que são, direta ou indiretamente, afetados por estes planos.

Portanto, a descentralização de poder nas esferas de governo e do setor público para a sociedade organizada, quer como concessão, quer como conquista, é a forma de viabilizar o exercício do poder local e a gestão democrática das cidades. Conforme Fischer e Teixeira, (1989:1581-1582): "*(...) o poder local pode referir-se tanto às administrações municipais, quanto às organizações da sociedade civil, mais ou menos institucionalizadas. Administrações locais e movimentos associativos articulam-se organicamente, quando ocorre efetiva descentralização de poder. (...) a ocorrência de real descentralização é função da confluência de interesses entre o poder público e os movimentos associativos, (...)*".

As ações para o desenvolvimento necessitam de uma estrutura institucional que seja capaz de mobilizar e alocar recursos para atingir objetivos pré-determinados. Desde o princípio, o aparelho Estatal aparece como concatenador e gestor do processo de desenvolvimento no País, seja através da criação de órgãos de desenvolvimento e planejamento, ou de criação de um corpo de administradores capazes de exercer liderança em programas de estímulo e apoio ao aperfeiçoamento social e econômico e, ainda, pela delegação de poderes administrativos aos órgãos das esferas regionais e locais.

Acredita-se que a intervenção do poder local seja um instrumento eficaz para que ocorra o desenvolvimento. Este, segundo Foguel e Souza (1985:165,167), é "*um processo de superação de crises*" e, "*(...) que se realiza através de saltos qualitativos, ou seja, progressão, ou evolução, em que se sucedem estágios nos quais são reorganizados variáveis básicas que configuram o pensamento e a ação do organismo*". Portanto, para que haja desenvolvimento, é necessário a mobilização da sociedade e não apenas do Governo, pois, se a expectativa da sociedade é a de ver a intervenção ir no sentido do desenvolvimento, ela tem que participar de todo o processo, desde o diagnóstico, o planejamento, até às ações.

Apesar das diferentes formas e significados da palavra desenvolvimento, evidencia-se a sua constante utilização e, muitas vezes, mau emprego pelos agentes de desenvolvimento que fazem com que suas ações sejam incongruentes com os seus discursos e planos.

Ao rever o conceito de desenvolvimento, Caiden e Caravantes (1982) ampliam os significados do termo. Desde sua origem, o termo desenvolvimento referiu-se a um processo de mudança seqüencial e, com o passar dos tempos foi agregando uma dimensão de valor. Pode-se destacar segundo os autores, quatro momentos relevantes na conceituação do desenvolvimento: no princípio o desenvolvimento aludia a um processo de revelação, de esclarecimento, de descoberta, isto é, um processo de mudança seqüencial de um estágio para outro, de forma pré-determinada e que nunca variava; no segundo momento, desenvolver significava empregar o talento e as energias do homem para melhorar a condição humana; no terceiro, desenvolvimento seria sinônimo de ocidentalização, ou seja, um conjunto de processos interdependentes, mediante o qual a sociedade tradicional, ou ainda, não ocidental, seria transformada numa sociedade moderna, isto é, ocidental ou ocidentalizada, onde o moderno seria medido de acordo com o grau de industrialização e urbanização que determinada sociedade houvesse atingido; e, no quarto momento, o desenvolvimento deveria ser entendido como um processo que não pode ser exportado: é um processo de mudança, sustentado no contexto de um país, para benefício de todo o seu povo. Cada país tem seu próprio potencial de desenvolvimento e é capaz de moldar e planejar seu próprio destino. Sachs (1986:76-93) denomina esse quarto conceito de desenvolvimento como desenvolvimento endógeno, expondo que, *"a endogeneidade (...) conduz essencialmente à autonomia do processo de definição do projeto (...) isto é, de uma escolha coerente de objetivos e meios de acordo com uma escala de valores que, sem ser*

*prisioneira do passado, representa um belo papel no sentido da identidade e da especificidade nacionais. e, acrescenta que, (...) tratar do desenvolvimento é tratar da história no sentido verdadeiro do termo".* Portanto, a análise histórica do desenvolvimento é necessária para que se possa avaliar como uma sociedade alcançou a etapa de desenvolvimento em que se encontra.

Ao avaliar o desenvolvimento do atual sistema social de um país, é mister lembrar Santos (1986), que afirma ser o mimetismo ocidental uma característica impregnada na cultura dos países do terceiro mundo. E esta característica impõe uma realidade diferente dos conceitos teóricos de desenvolvimento, encontrados na literatura. Pois é da necessidade de superar crises que se busca criar novos modelos de desenvolvimento e estes nada mais são do que a produção e reprodução da história. São os atores e grupos sociais se interagindo em um mesmo espaço territorial, buscando satisfazer as suas necessidades e alcançar seus objetivos de forma coerente com o ambiente em que estão inseridos e com seus planos de desenvolvimento.

A década de 80 no Brasil é marcada pela tendência à revalorização do chamado "poder local" e, por extensão, do município como aglutinador de interesses, muitas vezes conflitivos, entre governo e diferentes setores sociais.

### **2.1.3 Municipalização da Agricultura para o Desenvolvimento Rural**

O município foi dotado de novo papel institucional na Constituição Federal do Brasil de 1988, cumprindo etapas extremamente importantes no processo de democratização do País. Por conseguinte, abre-se a perspectiva para novos papéis no desenvolvimento rural.

Para Aguiar (1991), o município brasileiro alcançou, ao longo do tempo, maior autonomia sobre a área urbana porém, nas últimas décadas, a atuação do Poder Público

Municipal na área rural foi pequena e restrita (fomento da produção e conservação das estradas vicinais para o escoamento da produção agrícola). A partir da promulgação da atual Constituição, o autor considera que o município deverá assumir papel relevante no desenvolvimento rural, passando a coordenar ações de forma integrada com os órgãos das diferentes esferas de governo.

Entretanto, Aguiar (1991), aponta diversos desafios que a Administração Pública Municipal poderá enfrentar no processo de consolidação desse novo papel, no sentido de atuar sobre o solo rural.

É necessário considerar que: os principais instrumentos de planejamento existentes para a área rural situam-se fora da competência das prefeituras municipais; as práticas político-administrativas devem ser mudadas, visando a ações não burocráticas e uma nova relação entre Administração Pública e os cidadãos; o processo de atuação do Governo Municipal na área rural foi desencadeada em um período de forte crise econômica e financeira para as prefeituras; nas atuais prefeituras há carência de profissionais com formação adequada ao novo papel do município; as áreas rurais se constituem em áreas pouco valorizadas pela administração pública local (dicotomia rural - urbana); o campo envolve questões complexas controvertidas e polêmicas, que abrangem discussões técnicas, sociais e humanas, produção agrícola, instituições que atuam na área rural e assistência ao homem do campo.

Nos últimos anos, vem crescendo a tendência à municipalização da agricultura, isto devido à atual Constituição Federal conferir ao Governo Municipal maior autonomia sobre sua atuação no local.

Apesar dos desafios que o poder público municipal poderá encontrar para institucionalizar a municipalização da agricultura, acredita-se que "*somente alicerçada num*

*planejamento que não seja estritamente técnico nem burocrático, mas que seja polivalente, interdisciplinar, participativo e dinâmico, é que a Administração Pública poderá estar melhor capacitada para selecionar as informações existentes, mais adequadas à satisfação das necessidades da área rural do município, e acompanhar as rápidas mudanças que se processam na sociedade nos dias atuais e que repercutem na vida municipal"* (Aguiar, 1991:56), aproveitando-se, então, a abertura do texto constitucional para que possa agir e legislar sobre sua localidade.

Municipalizar a agricultura consiste na *"integração das ações voltadas para esse setor, sob a coordenação do município, tornando o desenvolvimento rural parte inseparável do seu desenvolvimento sócio-econômico, evitando-se duplicidade e superposição de ações e tornando os serviços públicos disponíveis localmente mais eficientes, democráticos e descentralizados, através da participação da sociedade nas decisões e no acompanhamento de suas atividades"* (Lima e Murad, 1992:4).

A agricultura apresenta características que determinam uma grande interdependência com áreas que ultrapassam aos limites territoriais do município, como as políticas de apoio à produção, a disponibilidade de insumos agrícolas e o mercado para os produtos. Destarte, a municipalização da agricultura não pode ser entendida como transferência de comando administrativo dos serviços públicos federais e estaduais para as prefeituras. Isto, seguramente, acarretaria a dispersão de esforços governamentais e o aumento de custo de montagens e manutenção de pesadas estruturas executivas municipais.

As intervenções do Estado no setor agrícola se justificam no sentido de diminuir as margens de riscos e incertezas que cercam o processo de produção e distribuição. As ações

tendem a cobrir o conjunto de espaços econômico e social, analisando a totalidade de suas variáveis globais para poder afetá-las de forma integrada (Brasil, 1982).

O desenvolvimento rural envolve outros aspectos além da produção e da distribuição. Segundo Alvarez (1982:7), *"desenvolvimento rural é o resultado de uma série de transformações quantitativas e qualitativas que tem lugar em uma população rural e cujo efeitos convergentes resultam em uma elevação do nível de vida e mudança favorável no modo de vida desta população"*.

Portanto, o conceito exposto por Alvarez remete a uma análise mais complexa da realidade agrícola, pois há uma diferença importante a ser considerada nos planos de desenvolvimento. Estes, muitas vezes, abordam apenas o desenvolvimento agrícola, que, segundo Huttan e Hayami (1988), consiste nos efeitos da aplicação dos mecanismos agrícolas, tais como a tecnologia mecânica e as tecnologias biológicas e químicas, sobre a produção agrícola, objetivando maior produtividade. Porém, ações que visem ao desenvolvimento rural estariam preocupadas com o setor como um todo, isto é, envolveriam mecanismos que afetam não só a produção agrícola, mas também a saúde, a educação, enfim, a qualidade de vida da população rural; a busca do desenvolvimento agrícola restringe-se a mecanismos que afetam somente a produção agrícola.

Existe uma íntima relação entre o desenvolvimento agrícola e o desenvolvimento rural, porque as políticas que visam a desenvolver o setor rural afetarão a qualidade de vida dos agentes. Isso, necessariamente, afetará a agricultura, mas o desenvolvimento rural é mais abrangente do que o desenvolvimento agrícola, que, conforme citado, limita-se a transformações nos mecanismos de produção.

Para municipalizar a agricultura é necessário prover o município de condições estruturais, processais e de recursos financeiros, técnicos e humanos, para que o Poder Público Municipal integrado com a coletividade e os diferentes níveis de governo, possa efetuar planos e agir sobre sua localidade em vista do desenvolvimento rural. Concretamente, isto só poderá ocorrer com a efetiva descentralização do Estado.

## **2.2 A Mudança do Papel do Estado no Processo de Intervenção para o Desenvolvimento**

### **2.2.1 Estado e Descentralização entre Níveis de Governo**

Pela grande e crescente importância da ação do Estado na sociedade ao longo de sua história e pelo significado estratégico de sua intervenção no mercado, que ora "aumenta" e ora "diminui de modo cíclico" (Pereira, 1992), dependendo do seu interesse ou da necessidade de proteger determinado setor ou atividade econômica, é que se faz relevante compreender o conceito de Estado e a sua forma de atuação.

A análise da ação do Estado na vida social remete a aspectos diversos, presentes em diferentes abordagens. A noção de poder vincula-se, numa definição mais formal de Estado, com o exercício de autoridade, através de níveis de governo diferenciados:

O Estado, para Oliveira Filho, citado por Dower (1979:36,38), é *"um povo organizado por uma constituição escrita ou costumeira, dentro de um determinado território, onde o Governo exerce a soberania da Administração, sem a interferência de outros Estados"*, sendo que *"o governo é constituído de pessoas escolhidas para o exercício da autoridade, com consecução de objetivos políticos e administrativos do povo, é um elemento do Estado e sua*

*função principal é dirigi-lo. Conseqüentemente, o Estado se serve dele para realizar o seu fim precípua".*

Além de referir-se aos níveis de governo de uma dada sociedade, pode-se pensar que a intervenção do Estado provoca mudanças nas relações econômicas:

Para Albuquerque (1991:92), o Estado é *"(...) a Superinstituição que organiza e regulamenta as relações econômicas e sociais, a partir da centralização da distribuição do poder sob a influência da política"*.

Nesse trabalho, ao buscar a compreensão da municipalização da agricultura, há que se considerar o caráter organizacional do Estado, conforme aponta Pereira (1992:114):

*"(...) uma organização dirigida por um governo e dotada de uma burocracia pública e de uma força pública, que tem o poder exclusivo de legislar e tributar sobre a população de um determinado território"*.

O Estado e o mercado estão no centro das transformações recentes do mundo. Por isso, torna-se muito difícil compreendê-las se não se contar com um estudo da estrutura e dos processos de intervenção do Estado no mercado. Existem diversas interpretações sobre qual o papel que o Estado teve e sobre o papel que ainda pode desempenhar no plano de desenvolvimento. Mas, mesmo que partam de premissas diferentes, observa-se que as críticas às ações estatais remetem ao caráter centralizador de suas decisões e ações, sendo que os diversos autores sugerem a descentralização do aparelho estatal.

Analisando a problemática do poder do Estado, Lobo (1988:14) salienta as discussões ainda hoje detectadas:

*"Descentralização já! Essas são palavras de ordem que, de alguns anos para cá, começaram a se configurar como uma das poucas saídas para o impasse do Estado brasileiro. E, evidentemente, como toda palavra de ordem, estas encontram respaldo em anseios da própria sociedade, de setores progressistas da burocracia do Estado e de áreas não tão progressistas, mas que, oportunisticamente, defendem o slogan político".*

Esta onda de revalorização de políticas de descentralização envolve, antes de tudo, uma relação dialética entre a noção de espaço social e o processo de desenvolvimento, manifestada na relação entre grupos territoriais e instituições políticas, unida à realização de necessidades históricas representadas por esses grupos. A descentralização, na visão de Lordello de Mello (1991: 199-200), *"é uma política indispensável para o desenvolvimento" (...) um conceito eminentemente político, pois significa governo próprio para as entidades descentralizadas. (...) Governo próprio, como expressão da autonomia política implica, por sua vez, a capacidade dos respectivos Governos não apenas se auto-administrarem, mas também de se darem suas próprias leis dentro, naturalmente, de limites estabelecidos pela Constituição do país ou por outras leis nela baseadas"*.

É importante não confundir descentralização com desconcentração, pois, enquanto a primeira se rege pelas leis adotadas pela entidade descentralizada - ente federado, Governo regional ou Governo local - dentro de limites legais, a segunda, se rege apenas pela legislação da entidade política a que está vinculada, isto é, não pode adotar suas próprias leis.

Lordello de Mello (1991:200) lembra que *"a delegação de funções de uma entidade superior a níveis inferiores de governo é também uma forma de descentralização, que muito pode fortalecer os governos locais, (...)"* e aponta duas razões para a delegação: *a primeira, adotada sobretudo em países desenvolvidos, é aliviar a estrutura administrativa das*

*esferas superiores, delegando funções às inferiores, ao mesmo tempo que se entrega o desempenho de tais funções a um nível de governo mais perto do povo, facilitando, o controle da comunidade sobre a qualidade e a eficiência da prestação de serviços (...). A outra razão, que se vem praticando sobretudo nos países em desenvolvimento, consiste no uso da delegação como um passo inicial para transformar certas funções delegadas em funções próprias - numa busca, pois, de um processo de descentralização mais amplo, que se concretizará se o mesmo der certo".*

A descentralização é um processo de democratização do Estado, para reduzir a distância histórica entre a sociedade e o Estado. Mas para que alcance os objetivos, esse processo necessita considerar alguns princípios básicos, na concepção de Lobo (1988): a flexibilidade, verificando-se as peculiaridades regionais, técnicas, financeiras e políticas para que possa por em prática o processo; o gradualismo, permitindo-se o acompanhamento da real capacidade de respostas de governos sub-nacionais para criar estruturas e fazê-las funcionar; a progressividade, possibilitando-se de forma seqüencial e crescente avançar no processo de delegação de funções, encargos e responsabilidade; a transparência no processo decisório, considerando-se os agentes que executarão e se beneficiarão da ação do poder público. Deve-se divulgar o processo e também possibilitar a participação dos envolvidos no mesmo; controle social, permitindo-se desenvolver o sentido de responsabilidade cívica da população derivada do estímulo à criação de mecanismos de controle da ação do poder público.

No mesmo sentido, Lordello de Mello (1991:210) afirma que o grande desafio da efetivação do processo de descentralização "*(...) consiste na atribuição, aos governos locais, de recursos financeiros que lhes permitam cumprir um papel efetivo no processo de desenvolvimento, capacitando-os financeiramente para a prestação de serviços sob sua*

*responsabilidade. Governos locais sem recursos para o desempenho de suas funções não passam de mera ficção como Governos e, em muitos países onde isso ocorre, são apenas circunscrições eleitorais ou entidades meramente desconcentradas da esfera superior”.*

Para Souza (1994), as discussões sobre a relação entre Estado e políticas públicas no Brasil tem sido marcadas por propostas atualmente em debates nos países centrais, as quais giram em torno de três aspectos: a socialização, indicando a desburocratização e racionalização da gestão de grandes equipamentos e funções coletivas; a descentralização, com ênfase em novos papéis e responsabilidades das comunidades locais nos campos social e cultural; a autonomização, com tendência de transferência de funções públicas para as organizações. A autora procura alertar para o fato de que nem todas as políticas podem ou devem ser descentralizadas, dando margem a uma confusão entre descentralização, democracia e bandeiras municipalistas. Ela questiona os denominados movimentos municipalistas, por esquecimento do fato de que o Governo Local seria uma expressão da estrutura global da sociedade e não uma estrutura política própria, autônoma, isolada do resto da sociedade.

A autonomia que se espera dos Governos a quem o poder foi delegado é da autodeterminação no processo decisório, o que não significa individualismo na gestão da coisa pública, mas sim o pacto, o acordo, a colaboração entre esferas de governo.

### **2.2.2 Interação e Participação entre Níveis de Governo.**

Os níveis ou esferas de governo são três: União, Estado e Município Rezende e Brasileiro (1984) lembram que a Constituição Federal confere três categorias principais de competência a estes três níveis de governo. A primeira é a competência exclusiva ou privativa

que atribui dado poder a uma das esferas de governo, ficando o mesmo automaticamente vedado às demais; a segunda é a competência concorrente que é aquela exercida simultaneamente, pela União, estados e municípios; e, a terceira é a competência supletiva que complementa a competência de outro nível de governo.

No estudo do processo de descentralização da intervenção sobre a agricultura, estará necessariamente presente o problema de competências entre organizações de diferentes níveis de governo.

A situação que se apresenta no Brasil, sobretudo com as tendências de descentralização iniciadas com a Constituição de 1988, leva a interrogações sobre a viabilidade do novo e necessário processo de articulação governamental.

*"(...) a competência nacional está dividida entre três esferas autônomas de governo e que, além disso, possui vastíssima extensão territorial, acentuadas diversidades regionais e grande número de organismos governamentais atuando sobre a mesma área geográfica". (Brasil, 1988:78-79).*

Para Ferreira (1990:95), ao analisar o caso brasileiro, a cooperação entre os níveis de governo *"(...) é de um comando puramente abstrato e programático. Respousa na crença ilusória do milagre das leis, que no caso busca mediante cooperação entre as entidades estatais, o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional"*. Ferreira (1990:408), afirma que *"se uma lei resolvesse o problema, ele já não mais existiria, pois leis é o que não faltam no Brasil. Equilíbrio do desenvolvimento e equilíbrio do bem-estar são frutos da política econômica e não de leis"*.

Independentemente da legislação, como no caso brasileiro com a Constituição Federal de 1988, a problemática da descentralização remete à necessidade e à perspectiva da existência de cooperação, interação e participação entre os níveis de governo e a sociedade por extensão, para que possa um plano de desenvolvimento ser eficiente, eficaz e traduzir os anseios da coletividade. A interação refere-se a qualquer contato interpessoal ou interorganizacional, na qual uma das partes pode ser observada agindo e outras (ou outra) podem ser observadas respondendo à ação. Para Cardoso e Ianni (1972), a vida social é constituída por sucessão interminável de eventos encadeados, nos quais os homens (ou as organizações) estreitam ou dissolvem suas relações.

Desta forma, considera-se que o processo de planejamento agrícola, envolve aspectos regionais e locais, implicando necessariamente interação para conciliar os interesses e situar precisamente o compromisso da sociedade com seus objetivos:

*"(...) O planejamento como um processo eminentemente de apreensão da realidade e de estabelecimento de regras, pactos e compromissos, a elaboração de um plano de médio prazo, por exemplo, requer um período superior a 18 meses a fim de que se possam colocar em prática mecanismos de interação entre os vários agentes componentes do sistema (...)"*.(Brasil, 1982:82).

Cavalcanti (1990) procura evidenciar o fato das políticas públicas não serem formuladas e implementadas no âmbito de uma única organização. Elas resultariam de um intrincado processo decisório que congrega relações interorganizacionais. Para discutir o caso brasileiro, apresenta o quadro de referência de dois tipos polares de situações de interação entre organizações públicas: de um lado a situação de rede, em que as organizações buscam atuar conjuntamente, de forma sistêmica, para alcançar não somente objetivos próprios, mas sobretudo

realizando-se através de objetivos coletivos; em oposição, descreve a situação de campo, em que prevalece a competição, os conflitos entre organizações, marcadas por relações assistemáticas e desestruturação. Dado o fato de expressarem os extremos de um **continuum**, essas situações servem para balizar uma interpretação de situações e processos criados com as tendências de descentralização e municipalização da agricultura. Considerando-se os processos decisórios de cada organização e o conjunto de relações formais e informais que se estabelecem entre agentes dessas organizações, pode-se perceber com clareza o grau de comprometimento de cada organização com o processo de descentralização e com a busca de desenvolvimento, sobretudo dentro de um processo marcado pela maior participação do poder local no processo de desenvolvimento rural.

Esses aspectos constituem o centro da análise dos processos de implantação de novos dispositivos legais que tentam conferir um maior papel para o município, enquanto nível de governo, incluindo todos os passos necessários para maior participação da população ou da sociedade organizada. Sugere-se que isso passa pela busca crescente de uma situação de campo, para uma situação de rede, no que concerne à interação das diferentes organizações públicas envolvidas.

### **2.2.3 O Papel do Poder Público Municipal no Desenvolvimento**

A origem do município data da antiga Roma, sendo que foi instituído por Júlio César, no ano 50 a.c. Ferreira (1990:190), expõe que *"no Brasil, a organização municipal resultou da imitação do regime municipal português, regido na época pelas Ordenações*

*Mamuelinas de 1521. Mas foram as Ordenações Filipinas (1603) que realmente estabeleceram de modo definitivo o regime municipal".*

*Segundo este mesmo autor, o município "é a unidade geográfica divisionária do Estado, dotado de governo próprio e de autonomia política para a administração descentralizada de serviços estaduais e de serviços locais. (...) é uma entidade social e histórica antes de transformar-se em uma instituição político-jurídica. Resulta do agrupamento de várias famílias que se reúnem num certo território para a realização de determinados interesses comuns. (...)"*

Desde sua origem no Brasil, o município tem passado por períodos de altos e baixos no que concerne ao aspecto centralizador e descentralizador do Estado acerca de suas funções. Porém, teve a sua evolução modificada pela pressão e emergência de fatores históricos e circunstâncias de diversas naturezas, até conseguir a sua estrutura atual baseada na idéia da autonomia política e administrativa. *"Esta autonomia política dos municípios aumenta e decresce de acordo com o grau de desenvolvimento democrático dos países"* (Ferreira, 1990:204).

Fontes (1991:46) ressalta que *"a Constituição Federal de 1988 veio confirmar e ampliar a competência municipal para legislar. Esta ampliação de competência legislativa permite ao município editar normas de conteúdo eminentemente local para resolver os problemas em seu território, de acordo com a sua própria necessidade, conveniência e com a participação popular"*.

O município é o melhor distribuidor de energia do Estado e, *"por suas próprias características de espacialidade, mais influencia a vida do cidadão, sendo a sua realidade governamental mais próxima (...)"*, no dizer de Lordello de Mello, citado por Fischer e Teixeira

(1989:1576). Portanto "*(...) os governos Municipais podem desempenhar papel cada vez maior no processo de desenvolvimento nacional, se houver, da parte dos níveis governamentais superiores, a necessária determinação política para lhes controlar os impulsos no sentido da centralização (...)*" (Lordello de Mello, 1988:31).

O desenvolvimento caracteriza-se por um processo de mudança, sustentado no contexto de um país, podendo este moldar e planejar seu próprio destino, e terá êxito se houver a participação dos beneficiários. O município é a circunscrição do Estado mais próxima da realidade dos cidadãos e, por isso, agrega as necessidades e anseios da coletividade, podendo, contudo, planejar e agir, objetivando realizar um plano de desenvolvimento que esteja dentro das expectativas e recursos disponíveis.

Para Baêta (1989:100-101), "*a descentralização, para o âmbito municipal, do processo decisório da administração pública pode ser vista, portanto, como uma tentativa de aproximação entre governantes e governados. (...). Nesse sentido, o governo municipal assume papel relevante na viabilização desse diálogo, considerando-se, que a nível local, os problemas são mais facilmente identificáveis, e as possibilidades de participar são maiores*".

Embora o papel da Administração Pública Municipal, que vem tomando corpo num momento histórico do processo de redemocratização da sociedade brasileira, traga no seu interior os anseios de renovação e de busca de soluções criativas mais adequadas à realidade brasileira, ainda são muitos os problemas que envolvem as equipes e as instituições e grandes os desafios para que se possa alcançar os objetivos propostos.

No que diz respeito à gestão do desenvolvimento, pode-se recorrer a Fischer (1991:91): "*A evolução da situação de dependência para a de autonomia relativa que o município brasileiro deverá atingir depende, também, do desenvolvimento da complexa*

*organização que é a prefeitura brasileira, independentemente da escala em que opere. (...) De fato, a estrutura administrativa das 'velhas prefeituras' não condiz com os novos desafios. (...)".*

Para que o Poder Público Municipal desempenhe esse novo papel, faz-se necessário uma série de mudanças político-administrativas o que, inevitavelmente, deverá passar por uma reforma na estrutura organizacional das prefeituras, nos processos de intervenção e interação organizacional para o desenvolvimento.

### **2.3 Transformação em Processos e Estruturas Organizacionais na Intervenção à Nível Municipal**

#### **2.3.1 Organizações Públicas e Mudanças Estruturais e Processuais**

Em um sistema social, os governantes são avaliados pela sociedade através da qualidade dos serviços prestados pelas organizações públicas à comunidade. Portanto, se os serviços são eficientes, eficazes ou não, geralmente se atribui esses resultados ao governo.

Periodicamente, ocorre mudança de governantes, quer devido as eleições, quer pela troca ou transferência dos mesmos. Destarte, as organizações públicas são afetadas, gerando transformações em suas estruturas organizacionais e processuais.

Entretanto, mudanças legais, como as que ocorreram com o advento da atual Constituição Federal, também desencadeiam transformações estruturais e processuais nas organizações públicas.

Para Pereira (1992:114), "(...), o Estado deve ser objeto de reformas permanentes, uma vez que não existe no Estado um sistema de correção quase automático semelhante ao existente no mercado. A administração das organizações burocráticas - entre as quais o Estado é a mais importante - é um processo permanente de correção de rotas e reformas. Não há administração sem correções permanentes". O marco mais recente da reforma do Estado brasileiro se deu na Constituição Federal de 1988, nos aspectos referentes à descentralização do aparelho estatal, conferindo assim, maior autonomia ao município e, também, concedendo maior participação da sociedade organizada no processo de planejamento para o desenvolvimento. Isso vem incentivar o poder local como um dos agentes de intervenção social integrado com o poder público constituído.

Uma outra vertente da mudança processual envolve a transformação da natureza dos agentes sociais das organizações públicas. A descentralização e o conseqüente processo de devolução de poderes passa pela transformação dos agentes técnicos nos níveis inferiores de uma dada organização, de instituídos em instituintes (Cohn, 1988). Esse setor de ponta, mais próximo do público, é que pode, efetivamente, permitir essa devolução de poderes, veiculando a efetiva participação da população ou de elementos representativos da sociedade organizada. Esse fenômeno representa a efetiva transformação de uma organização, desde que conjugado com as transformações estruturais. Esse trânsito e transparência dos processos decisórios com efetiva participação das bases de uma organização pode permitir maior interação entre organizações, com a implantação de uma nova consciência sobre a importância da efetividade de cada organização e do conjunto do setor público.

A devolução de poderes para a sociedade organizada através da participação no processo de intervenção para o desenvolvimento remete-nos a democratização da sociedade

brasileira, que têm como fator preponderante romper com a inércia, a apatia e o descrédito dos serviços públicos da esfera social (Cohn, 1988).

Para que o município possa gerenciar esse novo papel é necessário destacar que a descentralização inclui duas dimensões que estão intimamente ligadas: a financeira e a político-institucional. Faz-se necessário tratar essas dimensões de forma igualitária, sem privilegiar nem uma nem outra, pois, tanto a redefinição da distribuição dos recursos financeiros, quanto o reordenamento de funções governamentais, adequadas à execução e gestão dos governos estaduais e municipais, devem permitir maior eficiência na ação do poder público.

Gibson; Ivancevich e Donnelly (1981) consideram que a mudança estrutural, ou reforma administrativa, deve envolver não apenas o "**design**" organizacional, mas, também, as relações humanas e sociais dos membros da organização, objetivando a diluir conflitos e resistências ao processo, para que possa melhorar a eficácia organizacional.

Araújo e Chacon (1989) mencionam um problema clássico na administração pública brasileira: a proliferação administrativa, contribuindo-se para paralelismos funcionais. A interação entre órgãos de diferentes níveis de governo, num processo de descentralização, não pode correr esse risco. Mas, aparentemente, como afirmam os autores, há uma tendência de contraposição à medidas racionalizadoras, tanto por pessoas como por grupos. A situação estudada sobre as novas funções dos municípios sobre a agricultura aponta para criação de novas estruturas à nível local, quando há presença já estabelecida de órgãos do nível estadual.

Portanto, transformações em processos e estruturas organizacionais, necessariamente, devem envolver avaliação do potencial e das limitações da instituição frente ao contexto social, econômico e político em que está inserida, integrando todos os esforços, tanto internos, quanto externos - no caso das organizações públicas que têm como função primeira a

prestação de serviços à sociedade para que possa melhor alcançar os objetivos pré-determinados e assim cumprir sua missão.

### **2.3.2 O Município e o Processo Interativo entre Organizações Governamentais e Locais**

O sistema social é composto de organizações públicas e privadas que estão em constante interação, influenciando e sendo influenciadas umas pelas outras, em graus diferentes.

O município é percebido na literatura como sendo a "*(...) instituição que pode levar eficiente e eficazmente a presença do Poder Público ao interior de um país (...)*", segundo Lordello de Mello (1991:204). Facobi (1991:32) aponta que a descentralização do Estado, o reforço do papel dos Governos Municipais "*(...) representa não somente a possibilidade de ordenação dos serviços públicos, mas uma alternativa para que os próprios usuários sejam agentes intervenientes no processo não só de fiscalização e controle dos serviços, mas de definição de ações, configurando principalmente a recuperação da racionalidade da participação local*".

Portanto, o processo interativo entre organizações governamentais depende do grau de descentralização, isto é, da autonomia concedida aos governos locais. Conforme Lordello de Mello (1988:42), quanto maior a autonomia dos governos locais, mais essas relações são consideradas de governo para governo apenas, com limitações impostas pela Constituição e pela lei e, quanto menor o grau de descentralização, mais as administrações municipais são consideradas do Governo Nacional: a relação intergovernamental segue o padrão hierárquico de controle.

A cooperação intergovernamental é possível, mesmo sob sistema de governo local altamente descentralizado. E o planejamento, em seus diversos estágios, é apontado como sendo um dos muitos mecanismos que podem facilitar a cooperação, através da mobilização da comunidade. Por conseguinte, as autoridades municipais, mais próximas do povo que os níveis mais elevados, estão muito mais aptas a mobilizar a comunidade e suas diversas organizações no sentido de um esforço conjunto com aqueles níveis. Porém, é necessário que haja interação governamental para que os Governos municipais possam mobilizar a comunidade para a execução de seus planos, programas e projetos, pois, sem a cooperação dos níveis elevados, o município mal pode desenvolver suas ações.

As discussões a respeito do papel do município no processo de desenvolvimento rural não podem se restringir a um espaço físico, espacial no sentido físico, de um desenvolvimento municipal. Na verdade, diante da análise de um processo de descentralização marcado por textos legais que conferem maior vigor à instância de poder local, parte-se da análise do processo de relações de poder entre organizações de diferentes níveis de governo e a sociedade organizada num nível local. Trata-se, entretanto, de um fenômeno mais amplo e abstrato (Fischer, 1991), o município servindo como unidade de observação, sem qualquer conotação espacial. Trata-se de analisar um fenômeno que se inscreve no espaço político local, com aspectos pertinentes às pautas de convivência e cooperação, competição e conflito.

### **2.3.3 Perspectivas da Descentralização Governamental e da Interação entre Organizações Públicas e Privadas no Processo de Intervenção para o Desenvolvimento Rural a Nível Local**

O processo de intervenção para o desenvolvimento rural a nível local parece emergir, no atual contexto social do País, como um processo viável para a efetivação do desenvolvimento endógeno, isto é, leva a busca de mecanismos internos para a resolução dos problemas e para o alcance de um desenvolvimento condizente com os anseios da população e com os recursos próprios de um espaço territorial.

Com efeito, a descentralização governamental é considerada o meio mais eficaz para que o poder público possa, no caso estar mais próximo da realidade da comunidade, isto é, o poder municipal possa, então, planejar, gerir e desencadear ações que viabilizem o desenvolvimento rural a nível local. É importante frisar que a descentralização é um processo gradativo e que necessita incorporar transformações, não apenas de caráter financeiro, mas também político-institucional e, no que tange à administração municipal, este processo deve considerar as peculiaridades de cada localidade, seu potencial e suas limitações.

Aguiar (1991) aponta desafios que o poder público municipal poderá encontrar na gestão desse novo papel a ser desempenhado sobre o setor rural. Portanto, para que possa alcançar êxito, o poder municipal deverá sofrer transformações no processo de intervenção para o desenvolvimento, que abrangerá maior interação entre organizações públicas e privadas e participação da comunidade organizada.

Este processo interativo conduz à perspectiva de atuação efetiva do poder local no processo de intervenção para o desenvolvimento rural. Mas, (...) *até que ponto o poder local*

*se inscreve nas representações coletivas acerca dos lugares, que impulsionam sua transformação ou acomodamento (...)*" lembra Davido Vich (1993:11). Por conseguinte, faz-se necessário averiguar a influência e participação do poder local no processo de intervenção para o desenvolvimento rural. Na verdade, considera-se participação como uma verdadeira democratização. Implica profundas mudanças, para que os representantes da agricultura tenham condições de fato de influenciar a ação do poder público municipal. A concretização desse processo passa pela conscientização da coletividade através da divulgação das informações, dos recursos e dos objetivos a serem alcançados para o desenvolvimento rural.

Enfim, considera-se que, com a efetivação do poder local, interagindo e participando do processo de intervenção para o desenvolvimento rural, a administração municipal poderá de forma autônoma, gerir e agir sobre sua localidade rural, com uma estrutura e processos condizentes com o seu novo papel. Desta forma, poder-se-ia, então, evidenciar se o município realmente é o espaço consolidador de um regime democrático, onde a coletividade participa da formulação e das ações da história do desenvolvimento local e, por extensão, nacional.

Diante do exposto desenvolveu-se a hipótese de que com a descentralização do Estado, conferindo um novo papel ao município, gerou transformações estruturais e processuais na organização pública municipal, que abre a perspectiva para a municipalização da agricultura. Mais ainda, a inserção no texto constitucional da participação efetiva do setor produtivo no planejamento e execução da política agrícola possibilitou maior interação institucional, quer governamental ou privada, e a participação da comunidade organizada, resultando assim, maior atuação e comprometimento do poder local no processo de intervenção para o desenvolvimento rural a nível local.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O foco central do trabalho é o estudo da intervenção e interação do poder público e a municipalização da agricultura, especificamente no que diz respeito às transformações decorrentes neste processo após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

#### **3.1 Área de Estudo**

O estudo compreende as organizações públicas municipais nos municípios de Cascavel, Maringá e Ivatuba, pertencentes ao Estado do Paraná.

O Estado do Paraná tem cerca de 19 milhões de hectares sendo que, 10 milhões de hectares constituídos de basalto, relevo, clima, regime pluviométrico e fertilidade do solo privilegiados. Ocupa 2,3% do território nacional e responde por aproximadamente 21% da produção brasileira de grãos (Paraná, 1992b).

A economia paranaense é representada por um terço proveniente do setor primário e, também, conta com cerca de um terço das indústrias ligadas à transformação de produtos agropecuários.

O Governo Estadual vem se preocupando em tornar cada vez mais dinâmico e produtivo o setor agropecuário, prevalecendo programas que são considerados modelos para o

município, onde a ênfase é a racionalidade no uso de recursos, alto padrão tecnológico, diversidade na produção agropecuária e grande respeito ao meio ambiente.

A escolha dos três municípios para o estudo se deu por três razões:

1. Os municípios estão situados em regiões de alta produção agropecuária.

Portanto fundamentam sua economia neste setor;

2. apresentam diferentes estruturas organizacionais da administração pública municipal por terem dimensão territorial e base econômica diferentes;

3. a pesquisadora mantém maior relacionamento com estes três municípios e, por isso, tem maior facilidade de acesso aos dados necessários à pesquisa.

### **3.1.1 Caracterização dos municípios e o setor rural**

Os três municípios estudados estão situados em regiões que prevalecem de ótima qualidade geoclimática, privilegiando a produção agrícola que é basicamente de grãos.

As operações na agricultura são realizadas, em sua maioria, mecanicamente, contribuindo desta forma para o êxodo rural.

*"O que se verifica é que o campo deixa de ser local de moradia e o trabalhador rural passa a habitar na periferia das pequenas cidades do interior, ou mesmo transfere-se definitivamente para centros maiores. (Paraná, 1987).*

Tal fato é comprovado pelos dados censitários do IBGE citado por Paraná, 1992b) revelando que a população rural paranaense entre 1980 e 1991, diminuiu em 907.424, enquanto a população urbana, no mesmo período, cresceu 1.720.539. Exemplo do que a

mecanização do campo gerou em termos de êxodo rural é o que ocorreu no município de Ivatuba, que é exclusivamente agrícola: no ano de 1970, a população rural representava 87,08% da população total do município, enquanto que a população urbana representava apenas 12,92%. No ano de 1990, a população rural decresceu sensivelmente, representando 24,85% da população total do município, enquanto que a população urbana representava 75,15%. Mas o que ocorreu foi que a maioria da população imigrou para centros maiores, restando apenas 18,28% no ano de 1990, do total da população existente em 1970. Comparando com o ano de 1970, restou no campo em 1990, 6% da população rural, enquanto que a população urbana, neste mesmo período, cresceu em 22,18%, conforme se pode constatar no quadro abaixo.

População	Ano 1970	Ano 1980	Ano 1990
Urbana	1.799	1.413	2.198
Rural	12.122	1.133	727
Total	13.921	2.545	2.925

Fonte: EMATER (1993a).

Ivatuba foi fundada em 1948 e elevada a município em 25/07/60.

Localizado na Zona Fisiográfica do Ivaí, região Norte do Estado do Paraná. O seu clima é subtropical úmido, mesotérmico, com verões quentes e geadas pouco freqüentes com tendência de concentração de chuvas no verão, sem estação seca definida.

A área territorial do município em sua totalidade, é de 104,141 km<sup>2</sup>, distribuídos em uma área urbana de 1,106 km<sup>2</sup> e de uma área rural de 103,035 km<sup>2</sup>. Sua população em 1994, segundo dados obtidos no escritório da EMATER local/Ivatuba, compreende 2.510 habitantes, sendo que 724 habitantes na zona rural e 1.786 na zona urbana (EMATER, 1993a).

Os principais produtos cultivados, no último período agrícola, foram: soja, milho, trigo, canola e arroz. A pecuária abrange: bovinos de corte e leite, suínos, ovinos, aves de corte e para subsistência. As pastagens artificiais abrangem uma área de 21,46 km<sup>2</sup> (EMATER, 1993a).

A base agrícola do município está na exploração de soja e trigo, culturas que remuneram pouco os pequenos produtores os quais em Ivatuba, representam 76% dos produtores (mini e pequenos) (EMATER, 1993a).

Segundo EMATER (1994), os principais problemas da agricultura no município de Ivatuba são:

- baixa cobertura florestal devido: ao excesso de desmatamento, à falta de proteção aos mananciais, à falta de condições de vida e à falta de conscientização dos produtores;
- intoxicação humana e poluição ambiental em decorrência do excesso de uso de agrotóxicos, ao manejo inadequado de agrotóxicos e a vasilhame e falta de local adequados para o seu depósito;
- agricultores perdendo terras devido à descapitalização dos agricultores e ao uso inadequado dos fatores de produção (terra, capital e mão-de-obra);
- êxodo de jovens para os grandes centros devido ao binômio soja e trigo e pela falta de opções de diversificação (ocupação de mão-de-obra).

O município de Ivatuba apresenta as seguintes potencialidades (EMATER, 1994):

- recursos naturais, solo e clima favoráveis a agricultura;
- município próximo a um grande centro consumidor;
- boa integração entre as entidades;
- município com boa malha viária;

- subsídio da prefeitura para manutenção de terraços e terraplanagens;
- existência de mercado para hortifrutigranjeiros;
- várzeas inaproveitadas;
- produtos com bom nível tecnológico.

O atual poder municipal tem atuado em conjunto com os órgãos estatais, buscando, através do plano de desenvolvimento rural integrado, conduzido juntamente com organizações que prestam serviços diretamente ao agricultor no município, aproveitar as suas potencialidades, visando a solucionar os problemas existentes na zona rural.

Cascavel foi fundada em 14/12/1952.

Localizada no oeste do Estado do Paraná, o seu clima é o temperado mesotérmico e superúmido, com muito sol no verão e inverno bastante frio, sujeito a geadas, embora não muito freqüentes (Cascavel, 1991).

A vegetação original, do tipo subtropical, caracteriza-se pela ocorrência de dois tipos de florestas: matas de araucária e florestas das bacias do Paraná e Uruguai.

O solo é caracterizado pela presença de latossolo roxo, associado à terra roxa estruturada. A camada de solo é profunda, de boa fertilidade e bem drenada. Este tipo de solo é propício ao cultivo de cereais, fonte de riquezas de toda a região.

A área territorial do município de Cascavel compreende, em sua totalidade 1.931,12 km<sup>2</sup>, distribuídos em uma área urbana de 85,00 km<sup>2</sup> e uma área rural de 1.846,12 km<sup>2</sup>. Da área rural, 1.091,49 km<sup>2</sup> são cultivados com lavouras e 240,00 km<sup>2</sup> com pastagens (Cascavel, 1993b).

Segundo dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Cascavel, relativo ao último Censo, a população total do município é de 192.884 habitantes, sendo que 177.668 habitantes na área urbana, e 15.216 na área rural. Comparado ao ano de 1980, a população no município diminuiu 35,21%.

As suas principais culturas são: a soja, o milho e o trigo e os principais produtos pecuários são: bovinos, suínos e aves.

A exploração inadequada das terras causou a degradação do solo, com reflexos na produtividade e na situação sócio-econômica dos agricultores.

Conforme dados coletados no Plano para o Desenvolvimento Agropecuário de Cascavel (Cascavel, 1993a) os principais problemas da área rural são os seguintes:

- erosão e degradação dos solos pelo uso incorreto de máquinas e implementos agrícolas e exploração inadequada;
- estradas com traçados inadequados que contribuem para a aceleração do processo erosivo e dificultam o escoamento da produção em época de chuvas;
- contaminação dos mananciais de água e do meio ambiente pelo uso incorreto de agrotóxico e pela degradação do solo;
- perda de fertilidade natural do solo agrícola pela exploração intensa, queimadas e baixa reposição dos nutrientes;
- dependência da monocultura e/ou ciclos econômicos, motivada pelo imediatismo, sazonalidade da produção e pela falta de planejamento agropecuário;
- baixa remuneração dos produtos agropecuários devido a deficiência na estrutura de comercialização;

- redução de áreas com matas e de preservação permanente;
- carência de madeira para uso em construções rurais e como lenha, tanto para uso na propriedade, como fonte de recursos.

O município de Cascavel apresenta as seguintes potencialidades: (Cascavel, 1993a):

- alta qualidade geoclimática;
- existência de um grande número de organizações voltadas para a assistência técnica do produtor, desenvolvimento tecnológico; cooperativas que mantêm uma completa infraestrutura para armazenamento de grãos, insumos e moderníssimos laboratórios de produção de sementes;
- o município apresenta uma boa malha viária, facilitando a comercialização dos produtos agropecuários;
- integração do poder público municipal com o governo do Estado, que buscam, conjuntamente, desenvolver programas que visam a diversificação de culturas com alto padrão tecnológico, aumentando assim, a produtividade e a rentabilidade da produção agropecuária sem prejuízo ao meio ambiente.

Segundo entrevista com um técnico do Departamento de Economia Rural da Secretaria Estadual de Agricultura, a produção agropecuária do município de Cascavel, na safra 90/91, foi responsável por 1,2% da produção do Paraná.

A Secretaria Municipal de Agricultura de Cascavel, ao intervir no setor rural, vem buscando estratégias para solucionar os problemas, tendo em vista suas potencialidades. Estas

estratégias de intervenção municipal para o setor rural estão estabelecidas no Plano Municipal de Desenvolvimento Rural.

O município de Maringá foi fundado em 10/05/47.

Localizado no Norte do Paraná, com clima subtropical úmido mesotérmico, com verões quentes e geadas pouco freqüentes (Maringá, 1994).

A área territorial do município, em sua totalidade, é de 473.064 km<sup>2</sup>. Sua população, segundo dados fornecidos pela atual Secretaria Municipal de Agricultura, compreende, em sua totalidade, 262.805 habitantes, sendo que 256.330 habitantes na área urbana e 6.475 na área rural (Maringá, 1993).

A área rural do município de Maringá compreende: fazenda de soja/milho/trigo, chácaras de lazer de pessoal liberal e pequenas áreas de 20 ha - fundo de vales com o cultivo de hortigranjeiros e criação de pequenos animais.

O município possui uma área agrícola muito pequena, pois a expansão de sua área urbana e das cidades circunvizinhas - Sarandi e Paiçandú, as unificaram (entrevista com o Secretário Municipal de Agricultura de Maringá em 04/02/94).

O município de Maringá possui as seguintes potencialidades (Maringá, 1994):

- Infra-estrutura voltada para o desenvolvimento tecnológico dos produtos agropecuários, armazenamento e agroindustrialização de diversos tipos de produtos, derivados da soja, algodão, milho, amendoim, mamona, canola, uva, couro, cana, seda, stevia e café. A industrialização e a comercialização dos produtos agropecuários, da região de Maringá, são os pontos fortes do Município.

- A nível regional, a produção de grãos responde pelo maior volume de produção agrícola do Paraná e está entre as maiores, neste setor, em todo o Brasil, representando quase 4% de toda a produção nacional.
- A localização faz do município um entrocamento de importantes rodovias federais e estaduais. Uma ferrovia liga o município ao porto de Paranaguá. Graças a este fato, Maringá é um corredor de acesso para cidades do Mato Grosso do Sul e do interior de São Paulo, e um grande centro de escoamento da produção agrícola de uma vasta região, onde predomina nos municípios, uma economia voltada quase que exclusivamente para o setor agrícola.

O poder público municipal vem incentivando a expansão e diversificação da agropecuária no município, através da viabilização de convênios com organizações estatais e da iniciativa privada (ex.: COCAMAR e UEM), transferindo a estas, a execução dos programas de desenvolvimento rural (Maringá, 1993).

### **3.2 Instrumentos de coleta de dados e método de análise**

Os fundamentos teórico-metodológicos escolhidos para o estudo da Intervenção e interação do poder público e a municipalização da agricultura objetivaram verificar se com o advento da Constituição Federal de 1988 ocorreram: transformações estruturais e processuais da organização pública municipal para atender o novo papel do município gerado pela descentralização do Estado; maior interação institucional, participação da comunidade organizada e maior atuação e comprometimento do poder local no planejamento e execução da política agrícola nos municípios de Cascavel, Maringá e Ivatuba, localizados no Estado do

Paraná. Procurou-se, portanto, recorrer a técnicas de pesquisa próprias às metodologias qualitativas.

O referencial teórico apresenta uma visão do problema de pesquisa, considerando-se que as transformações dos processos e estruturas para a intervenção no meio rural, a nível municipal, seriam tributárias de interações organizacionais e dos pressupostos do papel do Estado no processo de desenvolvimento. Isso permitiu o atendimento de pontos importantes de uma investigação científica e a orientação do desenho da pesquisa: reelaboração de problemas de pesquisa à partir de questões do mundo empírico; determinação do tipo de dados a serem coletados e os meios para tal; determinação de relações entre dados, sobretudo aquelas próprias ao processo de reflexão acurada sobre as conexões entre os diferentes tipos de dados; interpretação dos resultados (Blumer, citado por Haguette, 1987).

O corpus da pesquisa é composto de documentos e entrevistas.

A análise documental foi feita com base nos métodos clássicos (Duverger, 1976). Tais métodos, derivados da análise literária e da crítica histórica, envolvem uma análise interna, operação intelectual pela qual procura-se extrair as linhas fundamentais de um dado documento. Trata-se de promover a seleção de passagens, citações que permitem a articulação do pensamento expresso em um plano de desenvolvimento municipal, com um programa da Secretaria da Agricultura, por exemplo. Esse tipo de análise envolve um caráter subjetivo, na medida em que o pesquisador interpreta aquilo que estuda. Mas o sentido é a busca de objetividade. Por outro lado, esse procedimento pressupõe uma análise externa, pela preocupação de situar os documentos estudados no contexto em que foram produzidos. Isso torna-se claro para o caso da Constituição de 1988, às Lei Orgânicas dos municípios, aos Planos de campanha eleitoral municipal.

As entrevistas são do tipo não estruturadas, tendo sido estabelecido um roteiro com base em temas gerais, associados com a estruturação e os processos de interação organizacional, vinculados à municipalização da agricultura. Esse roteiro foi adaptado aos diferentes tipos de agentes entrevistados:

- Prefeito do Município de Ivatuba;
- Técnicos da EMATER - Local - Ivatuba;
- Secretário Municipal da SEAB/Cascavel;
- Secretário Municipal da SEAGRI/Maringá;
- Técnicos da EMATER - Paraná;
- Técnicos da EMATER - Regional em Maringá e Cascavel;
- Técnicos da EMATER - Local em Maringá, Cascavel e Ivatuba;
- Presidente do Sindicato dos Trabalhadoras Rurais - Cascavel e Maringá;
- Técnicos das Cooperativas de Cascavel - COOPAVEL e de Maringá - COCAMAR;
- Técnicos da SEAB/PR;
- Técnicos dos núcleos da SEAB/PR em Cascavel e Maringá;
- Técnicos do Escritório Regional do Ministério da Agricultura em Maringá;
- Técnico da Assessoria Jurídica em Cascavel;

Nesse tipo de entrevista, as perguntas não são previamente formuladas, apenas procura-se seguir o roteiro de entrevista, podendo-se acrescentar, até mesmo, algumas questões para melhor precisar algum aspecto ou complementar uma dada resposta por parte do entrevistado.

Realizou-se 30 (trinta) entrevistas, considerando todos os entrevistados já descritos, perfazendo uma média de duas entrevistas com cada um. A duração das entrevistas ficou entre 30 minutos a 1 (uma) hora, dependendo da experiência, tempo de serviço e envolvimento do entrevistado, no processo de interação e intervenção do poder público para o desenvolvimento do setor rural.

Os roteiros das entrevistas constaram de questões que buscaram captar a percepção dos agentes quanto: ao processo de interação para a intervenção municipal sobre o setor rural (planejamento e execução dos planos de desenvolvimento rural); ao grau de envolvimento das organizações públicas (estaduais, federais) e privadas (Sindicatos e Cooperativas) no processo de intervenção municipal; aos efeitos das mudanças legais - pós Constituição Federal de 1988, concernentes ao papel das gestões municipais para legislar e atuar sobre o setor rural a partir de cada localidade; e às perspectivas da municipalização da agricultura no Estado do Paraná.

As análises dos dados coletados nas entrevistas foram feitas à partir das categorias teóricas presentes no referencial, procurando-se captar as passagens mais significantes para a análise integrada ao conjunto de dados (entrevistas e documentos) possível pela "reflexão" sobre as conexões existentes entre eles.

## **4 ORGANIZAÇÕES E PROCESSO DE INTERAÇÃO ORGANIZACIONAL NA MUNICIPALIZAÇÃO DA AGRICULTURA DE CASCAVEL, MARINGÁ E IVATUBA**

O município, foco deste estudo é apresentado como o espaço territorial em um país que mais próximo está dos cidadãos e por isso, o que mais representa o Estado. Consequentemente, é o palco onde a realidade se manifesta e o poder público municipal o conhecedor das potencialidades e necessidades de sua localidade.

Porém, para melhor contextualizar o real papel do município no processo de intervenção rural, estudar-se-á as atribuições da União, dos estados e dos municípios legalmente estabelecidos e, também, a estrutura estadual do Paraná no processo de intervenção rural.

### **4.1 Atribuições legais e as organizações governamentais**

Considerar-se-á as organizações governamentais do ponto de vista formal. Isto é, segundo Chiavenato, a organização definida no papel, sua estrutura e atribuições.

Busca-se com isto, avaliar, dentro de um contexto, o papel do município para desenvolver o setor rural, verificando os limites legais de sua autonomia. E ainda, ao descrever as estruturas do poder público municipal para intervir no setor rural, bem como a estrutura do Estado do Paraná, visa-se a apontar as diferenças estruturais nos municípios estudados e, também, a

identificar a penetração da estrutura do Estado no processo de intervenção rural, a nível municipal.

#### **4.1.1 A Constituição de 1988 e as atribuições legais da União, estados e municípios no processo de intervenção pública no setor rural**

A Constituição Federal estabelece no artigo 22 inciso I que, é competência da União e não dos Estados, legislar sobre o direito agrário (Brasil, 1993).

O direito agrário resulta da tentativa de regular relações novas de vida do campo, ampliando, nessa esfera, o poder normativo e de regulação do direito.

Porém, o artigo 23, inciso VIII, refere-se a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar. Nota-se, que neste artigo, a Constituição orienta para um federalismo interativo, atribuindo competência comum aos entes estatais ou corporações político-constitucionais.

No artigo 24, inciso V, o texto constitucional especifica a competência concorrente sobre a produção e consumo, por parte dos referidos entes estatais, exceto o município. Ferreira (1990:115), ao comentar este artigo expõe:

*"O Constituinte Federal foi prudente e sábio em conceder ao Estado Central competência para legislar sobre as normas relativa à produção e ao consumo, se bem que admitindo a legislação estadual supletiva. Trata-se de um rigoroso instrumento legal avançando no sentido unificador da nossa vida, ao elaborar esta arma da intervenção econômica nas mãos do Governo Central. Pode ocorrer que a União deixe e se omita de editar leis estabelecendo as normas gerais, neste caso, os Estados, no exercício*

*da competência supletiva, podem editar leis que atendam às suas peculiaridades.*

*Contudo, quando a União se omite em legislar sobre as matérias constantes do artigo 24, o Estado pode legislar com liberdade sobre o elenco de tais matérias, porém a União não perde a sua supremacia. Quando for editada a lei federal sobre o assunto que o Estado legislar com plenitude, fica suspensa a eficácia da lei estadual em tudo o que contrariar a lei federal.*

*É a regra do direito alemão Bundesrecht brucht Landesteht. O direito federal quebra ou prima sobre o direito estadual".*

Considerando que, as normas relativa à produção e ao consumo ultrapassam os limites territoriais do município, isto, implica atribuir a União competência para legislar sobre o assunto. Porém, as normas devem expressar a realidade nacional. Para tanto, a articulação governamental (Brasil, 1988), se faz necessária entre os três níveis de governo - União, estados e municípios.

Entretanto, verifica-se que no artigo 24, inciso V, do texto constitucional, o município não foi citado. Se por um lado, a lei contempla um novo papel ao município por outro lado, o suprime nos assuntos relevantes ao processo de intervenção público sobre o desenvolvimento rural.

Quanto ao planejamento e execução da política agrícola, o texto constitucional no artigo 187, traça normas e princípios que devem abranger a participação efetiva do setor produtivo e demais representantes das organizações e associações que estão envolvidos, direta e indiretamente, com o setor agropecuário.

Considerando a Competência Supletiva, que busca complementar as leis emanadas da União, a Constituição Estadual do Paraná de 05/10/89, no capítulo III: das políticas agrícola e agrária, artigo 154 estabelece:

*"A política agrícola estadual será planejada e executada, na forma da lei, com a participação paritária e efetiva dos produtores e trabalhadores rurais, objetivando o desenvolvimento rural nos seus aspectos econômicos e sociais com racionalização de uso e preservação dos recursos naturais e ambientais, cabendo ao Estado:*

*I - A orientação, assistência técnica e extensão rural;*

*II - A geração contínua e evolutiva de tecnologia de produção;*

*III - A inspeção e fiscalização da produção, comercialização e utilização de insumos agropecuários;*

*IV - O estabelecimento de mecanismos de apoio:*

*a) a programas que atendem às áreas da agropecuária do Estado;*

*b) a sistemas de seguro agrícola;*

*c) à complementação dos serviços voltados para a comercialização agrícola, armazenagem, transporte e abastecimento;*

*d) à organização dos produtores em cooperativas, associações de classe e demais formas associativas;*

*e) à agroindustrialização de forma regionalizada e, preferencialmente, no meio rural ou em pequenas comunidades;*

*f) ao setor pesqueiro;*

*V - A instituição de um sistema de planejamento agrícola integrado;*

*VI - O investimento em benefícios sociais para rurícolas e comunidades rurais;*

*VII - A irrigação, drenagem, eletrificação e telefonia rural;*

*VIII - As ações de conhecimento da realidade e o encaminhamento de soluções ao trabalhador rural especialmente ao;*

*XI - A manutenção de controle estatístico de produção com estimativas de safras". (Paraná, 1989:87 e 88)*

O artigo 154, da Constituição Estadual do Paraná, busca estabelecer a competência do Estado em relação as Políticas Agrícola e Agrária como também, reforçar o artigo 187, da Constituição Federal, que determina a participação efetiva do setor produtivo e representantes da Comunidade organizada no planejamento e execução dos planos de desenvolvimento rural. Conforme lembra Ferreira (1990), a cooperação entre níveis de Governo e a interação entre os vários agentes componentes do sistema estão definidas em leis, que são um comando puramente abstrato e programático necessitando da efetiva implementação para alcançar os seus objetivos.

Instrumentalizando o desenvolvimento da agropecuária paranaense, foi criada a lei nº 9.917 de 30/03/1992, que trata da Política Agrícola Estadual. Esta lei define o grau de intervenção governamental nos negócios da agricultura e do abastecimento, bem como disciplina as relações produtor-consumidor e estado-sociedade. É um detalhamento das competências estabelecidas nos incisos I a IX, do artigo 154, da Constituição Estadual.

Ao comentar sobre a Lei Agrícola, o governador do Estado, esclarece que:

*"A prática da política agrícola do Paraná leva até o campo novas possibilidades para que o agricultor tenha meios de promover a produção rural, com a valorização da natureza e o respeito às relações de trabalho." (Paraná, 1992a:VII).*

*"(...), o Estado do Paraná está colocando todos os seus instrumentos de ação em apoio à pesquisa e à implantação de projetos de fomento e de crédito agrícola, que podem ser utilizados desde o plantio até a armazenagem e a comercialização." (Paraná, 1992a:VII).*

Os meios e instrumentos de ação e apoio à prática agropecuária são fundamentados na infra-estrutura organizacional e em programas que o governo do Estado criou e que faz parte da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento.

*"(...) de forma a privilegiar o desenvolvimento da pequena propriedade produtiva e criar condições de infra-estrutura e serviços sociais para a permanência do homem do campo onde ele vive e trabalha." (Paraná, 1992a:VIII).*

Esta lei cria e regulamenta o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Política Agrícola, que tem por objetivo:

*"(...) engajar e comprometer a sociedade civil organizada na concepção e execução de planos e programas voltados ao desenvolvimento sócio-econômico da família rural." (Paraná, 1992a:VIII).*

O Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Política Agrícola é composto

por:

- "a) secretário da Agricultura e do Abastecimento;*
  - b) representante da Secretaria da Fazenda;*
  - c) representante da Secretaria de Estado para Assunto do Meio Ambiente;*
  - d) representante da Secretaria do Planejamento;*
  - e) representante da Federação da Agricultura do Estado do Paraná;*
  - f) representante da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná;*
  - g) representante da Organização das Cooperativas do Estado do Paraná;*
  - h) representantes da Associação dos Municípios do Estado do Paraná;*
  - i) representante da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná;*
  - j) representante do Banco do Estado do Paraná;*
  - l) representante da Associação dos Engenheiros Agrônomos do Estado do Paraná;*
  - m) representante da Sociedade Paranaense de Medicina Veterinária;*
  - n) representante da União Paranaense das Associações de Criadores;*
  - o) representante da Bolsa de Mercadorias do Estado do Paraná."*
- (Paraná, 1992a:5 e 6).

Conforme estabelece o artigo 154, das Políticas Agrícola e Agrária - Constituição Estadual do Paraná, o "planejamento e execução da política Agrícola estadual será com a participação paritária e efetiva dos produtores e trabalhadores rurais", porém, a composição do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Política Agrícola demonstra, que a sua maioria é de representantes de produtores e organizações direta e indiretamente ligadas ao setor rural. Apenas, na alínea "f" nota-se a representação dos trabalhadores na agricultura.

Consequentemente, a composição do Conselho não é paritária. Pois, não há efetiva e igualitária participação das bases do setor rural (Cohn, 1988).

O artigo 7º da Lei nº 9917 - Política Agrícola Estadual define as seguintes atribuições ao Conselho:

- "a) acompanhar, propor medidas e participar do planejamento da execução da política agrícola e do desenvolvimento rural;*
- b) integrar esforços na defesa e na realização das atividades que atendam à agricultura;*
- c) evitar o paralelismo de ações;*
- d) propor e opinar sobre programas e aplicação de recursos especiais na agricultura e nos demais setores de atividade na área rural;*
- c) contribuir com estudos e informação sobre o desempenho e melhoramento do setor agrícola;*
- f) propor prioridade de ação do governo para o setor." (Paraná, 1992a: 4 e 5).*

Ao Estado compete, também, o estímulo à criação de Conselhos Municipais e Regionais de desenvolvimento rural e política agrícola que, segundo o artigo 9º, da Lei Agrícola, deve este conselho ser:

*"(...) instrumento de coordenação dos esforços dos organismos públicos federais, estaduais e municipais, que juntamente com representação paritária da iniciativa privada, dos produtores e trabalhadores rurais, objetivando promover o desenvolvimento rural integrado do município e região, racionalizando os trabalhos, constituindo-se no organismo consultivo e de apoio ao poder público municipal e estadual na análise e coordenação das questões rurais." (Paraná, 1992a: 6)*

Percebe-se que as mudanças ocorridas a nível federal e estadual, quanto aos textos constitucionais e às leis delas decorrentes, geraram também mudanças a nível municipal. Uma das primeiras mudanças que a Constituição Federal de 1988 estabelece é o regime das cartas próprias - Leis Orgânicas Municipais, acentuando a autonomia municipal. No direito constitucional anterior, existia, como regra, uma lei orgânica municipal votada pela Assembléia Legislativa, com exceção do Rio Grande do Sul, que adotou desde a primeira república o regime das cartas próprias. Segundo Ferreira (1990: 267):

*"(...) nem sempre uma lei orgânica única pode atender às necessidades locais dos Estados com muitos municípios, oferecendo padrões para quinhentos e setenta e um município, como é o caso de São Paulo, ou cento e sessenta e sete, no caso de Pernambuco, neste último com as suas peculiaridades locais da zona da mata, canaviais, agreste e sertão."*

Na mesma época, o Rio Grande do Sul e o Paraná incorporaram ao direito constitucional Estadual o regime das cartas próprias, somente para os municípios da capital. Porém, após a Constituição Federal de 1988, cada município paranaense tem sua Lei Orgânica, que é promulgada pela Câmara Municipal, conforme o artigo 29 da Constituição Federal.

*"O Município reger-se-á por lei orgânicas votada em dois turnos, com o interstício de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo estado (...)" (Brasil, 1993 : 25).*

A atual Constituição Federal revigorou plenamente a autonomia municipal que, *"após 1930, ora se ampliou, ora decresceu"* (Ferreira, 1990: 271). Entretanto, a autonomia municipal, a que se refere o texto constitucional, no artigo 30, inciso I, diz a respeito: *"legislar sobre assuntos de interesse local"* (Brasil, 1993 : 26).

O texto da Constituição Federal preceitua, de modo preciso, a competência do município para disciplinar e reger os assuntos de seu interesse local e os determina com expressividade. Nota-se que, no inciso VIII, do artigo 30, a referência é do solo urbano e nada consta quanto ao solo rural.

*"Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano."* (Brasil, 1993:27).

Da mesma forma que o Estado, o Município pode exercer a competência supletiva. Portanto, poder-se-ia entender que, no inciso II, do mesmo artigo citado acima, está implícito que o poder público municipal desempenhará função também atuante para o setor rural.

*"Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber."*

(Brasil, 1993:26)

Isto é, ao poder público municipal, compete suprir as lacunas, deficiências ou vazios existentes na legislação federal e estadual.

As leis orgânicas dos três municípios estudados: Cascavel, Maringá e Ivatuba foram promulgados em 05/04/90, e determinam as seguintes competências dos municípios sobre o setor rural:

**- Município de Cascavel:**

Da competência privativa - Artigo 19: (Cascavel, 1990:28).

III - elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Rural;

XIV - estabelecer normas de edificações, loteamentos, arruamentos e zoneamento urbano e rural, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação de seu território;

XXV - sinalizar as vias urbanas e rurais, bem como regulamentar e fiscalizar sua utilização e manutenção;

XXX - dispor sobre a construção e exploração de mercados públicos e feiras livres para gêneros de primeira necessidade e demais produtos compatíveis com a finalidade de abastecimento da população.

Da competência comum com o Estado e a União - Artigo 20: (Cascavel, 1990:29):

VII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

VIII - promover programas de construção de moradias nas áreas urbanas e rural e da melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Da competência suplementar - Artigo 23: (Cascavel, 1990:30).

*"Ao município compete complementar a legislação federal e a legislação estadual no que couber e naquilo que disser respeito ao seu peculiar interesse."*

Parágrafo único: *"(...) visando a adaptá-los à realidade local."*

O artigo 80, parágrafo 3º, (Cascavel, 1990) refere-se ao Conselho de Desenvolvimento Rural, que é competência do Poder Público Municipal criar lei para instituí-lo. E ainda, o artigo 82, parágrafo único, refere-se à criação do Conselho de Desenvolvimento Municipal e do Meio Ambiente.

**- Município de Maringá:**

Artigo 6º: (Maringá, 1990:12 a 15):

XI - fomentar a produção agropecuária e demais atividades econômicas, inclusive a artesanal;

XII - preservar as reservas florestais e bosques, com sua fauna e flora, realizando atividades de defesa civil, inclusive a de combate a incêndios e prevenção de acidentes naturais;

XXXIV - dispor sobre a construção e exploração de mercados públicos, feiras livres para gêneros alimentícios de primeira necessidade e demais produtos compatíveis com a finalidade de abastecimento da população.

Artigo 7º, parágrafo único (Maringá, 1990:15) - O município poderá delegar à União e ao Estado, inclusive aos órgãos da Administração Direta e Indireta, os serviços de competência concorrentes de sua responsabilidade, mediante convênios, sempre que lhe faltarem recursos técnicos ou financeiros, ou quando houver manifesto interesse público.

Artigo 129 (Maringá, 1990:15) - O município poderá organizar fazendas coletivas, orientadas ou administradas pelo Poder Público, destinadas à formação de elementos aptos às atividades agrícolas.

O artigo 124, parágrafo 2º (Maringá, 1990), refere-se ao Conselho de Desenvolvimento Rural que deverá ser criado por lei específica, para coordenar o Plano de Desenvolvimento Rural integrado, em consonância com a política agrícola do Estado e da União.

#### **- Município de Ivatuba:**

Artigo 10 (Ivatuba, 1990:4)

XIX - dispor sobre a construção de mercados públicos e feiras livres.

Artigo 11 (Ivatuba, 1990:5) (...) - prover os serviços de fomento agropecuário, conservação e construção de estradas e caminhos; prover sobre a defesa da flora e fauna; dispor sobre a prevenção e serviços de combate a incêndios.

Artigo 100 (Ivatuba, 1990:36) - É da competência da Prefeitura Municipal juntamente com a Comissão Municipal de Manejo de Solo, operacionalizar os trabalhos de adequação das estradas vicinais, com assessoramento dos órgãos de assistência técnica ou técnicos devidamente capacitados.

Artigo 102 (Ivatuba, 1990:36) - Fica estabelecido que é da competência da Prefeitura Municipal e Comissão de Solos, viabilizar a instalação de abastecedouros comunitários em pontos estratégicos, a fim de atender às necessidades de suprimento de água.

Artigo 106 (Ivatuba, 1990:37) - É da competência da Prefeitura Municipal, Comissão Municipal de Manejo e Conservação de Solos e órgãos oficiais competentes, interferir em ações ilícitas nas áreas de preservação permanente.

Artigo 108 (Ivatuba, 1990:37) - É da competência da Prefeitura Municipal prover e dotar um local com infra-estrutura para viabilizar o funcionamento de feiras de produtores ou similares.

Depreende-se, com a exposição das atribuições legais dos três níveis de governo que, se por um lado, o texto da Constituição Federal não alude explicitamente à competência do Município sobre o solo rural - apenas suprir lacunas, por outro, fica claro a centralização das ações que visam o processo de intervenção rural pelo governo do Estado do Paraná. Haja vista que o governo estadual fornece aos municípios o seu plano de desenvolvimento rural juntamente com infra-estrutura organizacional para a sua efetivação.

Há evidentemente, normas que regulamentam a competência dos municípios sobre o solo rural, isto é, a própria Constituição Federal e as Leis Orgânicas Municipais, nas quais estão contidas o papel dos governos municipais e dos representantes da comunidade organizada no plano municipal de desenvolvimento rural. Porém, observou-se que na prática, mudanças significativas não ocorreram para o município, segundo entrevista com o assessor jurídico da prefeitura de Cascavel.

*"A Constituição de 1988, na prática não mudou muita coisa para os municípios. O que a gente verifica, é que falta recursos financeiros para desenvolver os programas. E... segundo o artigo 30 da Constituição Federal, foi concedida autonomia ao município para legislar e atuar sobre o solo urbano e não há referência para o solo rural. Quer dizer, para o setor rural ficou tudo igual: centralização da atuação nas mãos do governo federal e estadual."*

Conclui-se com a avaliação dos textos legais que, ao município, foi conferido maior autonomia à partir da Constituição Federal de 1988, mas compete ao Estado permitir maior

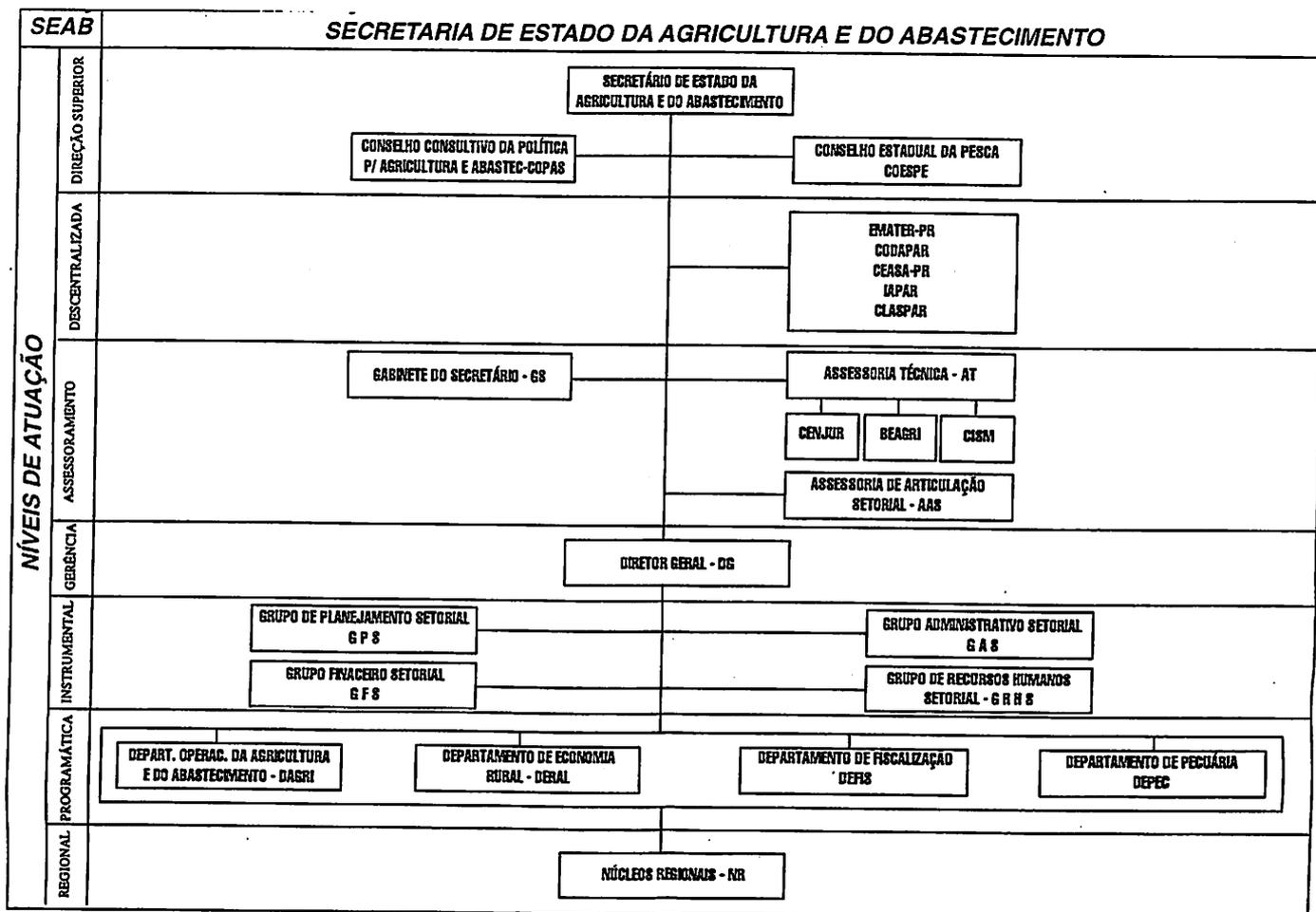
atuação dos Governos municipais e a estes conquistarem o seu espaço garantido em lei, através da sua efetiva participação e mobilização da comunidade organizada no processo de intervenção sobre o solo rural. Notoriamente, as leis são estáticas e somente poderão ser práticas, se os agentes as viabilizarem, garantindo estrutura e recursos para que os governos municipais possam ser autônomos e não agências desconcentradas do governo central.

#### **4.1.2 Estruturas organizacionais para intervenção pública no setor rural**

##### **4.1.2.1 Estrutura Organizacional da Secretaria do Estado da Agricultura e do Abastecimento do Paraná, SEAB/PR**

O Estado do Paraná mantém uma Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SEAB/PR), e a sua estrutura organizacional (Figura 1) é de uma dimensão funcional. Segundo Vasconcellos e Hemsley (1989), esse tipo de estrutura configura uma estrutura tradicional, pois é possível evidenciar as seguintes características: estrutura hierárquica de controle, autoridade e comunicação previamente estabelecida; definição precisa de direito e obrigações dos membros da organização traduzidos em funções bem delineadas (Paraná, 1987) alto nível de especialização; e centralização das decisões.

*"O funcionamento da administração direta será objeto de coordenação funcional sistemática, capaz de evitar superposições de iniciativas, facilitando a complementariedade do esforço inter e intra-organizacional e as comunicações entre órgãos e funcionários."*  
(Paraná, 1987)



FONTE: Paraná, 1987.

FIGURA 1. Estrutura Organizacional da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento do Paraná - SEAB-PR.

As unidades administrativas, de nível subdepartamental (divisão, assessoria, centro, serviço, setor, escritório, núcleo, seção, inspetoria, distrito, unidade, delegacia, grupo e comissão), no âmbito da administração direta, são, por natureza, de caráter transitório, devendo ser, obrigatoriamente, desestruturadas, na medida em que cumpram os objetivos para os quais foram criadas. (Paraná, 1987).

Quanto ao nível de atuação descentralizada, que é considerado como administração indireta, compreende os serviços instituídos para limitar a expansão da administração direta ou, ainda, aperfeiçoar sua ação executiva no desempenho de atividades de interesse público de cunho econômico ou social, usufruindo, para tanto, de independência funcional controlada. Estas entidades (EMATER, CODAPAR, CEASA-PR, IAPAR e CLASPAR), estão sujeitas à fiscalização e ao controle organizados, que, não infringindo o teor da autonomia caracterizada nos seus respectivos atos de criação, permitem, eficazmente, a avaliação do seu comportamento econômico e financeiro e a análise periódica dos seus resultados em cotejo com os objetivos do governo do Estado.

Buscando estar mais próximo do cotidiano local, a Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento está desconcentrada em dezenove núcleos regionais, que podem ser visualizados na Figura 2.

O âmbito de ação da Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento compreende:

*"a assistência técnica e prestação de serviços ligados ao desenvolvimento e aprimoramento da agropecuária paranaense; a realização de estudos, pesquisas e avaliações de natureza econômica visando à previsão da produção agropecuária; a adoção de medidas voltadas a garantir o abastecimento de alimentos e o provimento de insumos básicos para a agricultura estadual; a aplicação e a*



FIGURA 2. Mapa do Paraná com a distribuição dos Núcleos Regionais da SEAB-PR e Áreas de Estudo.

*fiscalização da ordem normativa de defesa vegetal e animal; a concepção e controle da política estadual de colonização; a articulação das medidas visando a obter a melhoria da vida no meio rural; a proteção da fertilidade dos solos; o desenvolvimento e fortalecimento do cooperativismo; a administração dos parques florestais do Estado; a classificação de produto de origem vegetal e animal; outras atividades correlatas." (Paraná, 1987).*

A estrutura organizacional da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento, apresentada na Figura 1, é uma síntese dos principais órgãos. Cada órgão funcional está dividido em divisões, seções e setores.

Considerando-se que a EMATER - Organização vinculada à SEAB/PR, é o órgão do Estado que está presente em todos os municípios descreve-se a seguir sua estrutura, objetivos e competência.

#### **4.1.2.2 Estrutura Organizacional da EMATER/PR**

A estrutura organizacional da EMATER-PR é de dimensão funcional, conforme Figura 3. Foi instituída pelo Decreto nº 5548, de 11 de setembro de 1978, como uma empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira, sendo participante de seu capital a administração indireta do Estado, da União e dos municípios, assegurada sempre a participação majoritária do Estado (EMATER, 1988).

Segundo o artigo 6º, do Regulamento geral da EMATER-PR, de 21/06/88, são estes os objetivos: (EMATER, 1988:6).

I - planejar, coordenar, executar programas de assistência técnica e extensão rural, visando à difusão de conhecimento de matéria técnica, econômica e social; à prestação de assistência técnica para aumento da produção e produtividade agrícola e à melhoria das condições de vida do meio rural do Estado, de acordo com as políticas de ações do Governo Estadual e do Federal;

II - colaborar com os órgãos componentes da Secretaria de Estado da Agricultura na formulação e execução das políticas de Assistência técnica e extensão rural;

III - estabelecer e desenvolver relações de troca de serviços e informações técnicas com os demais órgãos da administração direta e indireta da Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento e do Ministério da Agricultura, de modo a favorecer e a fortalecer a cooperação inter-organizacional no setor público agrícola;

IV - promover estudos, pesquisas, análises, perícias e divulgações técnicas, objetivando a fornecer subsídios para estabelecer ou reformular normas técnicas e operacionais, relacionadas com suas atividades.

As principais competências da EMATER-PR, (EMATER, 1988:8):

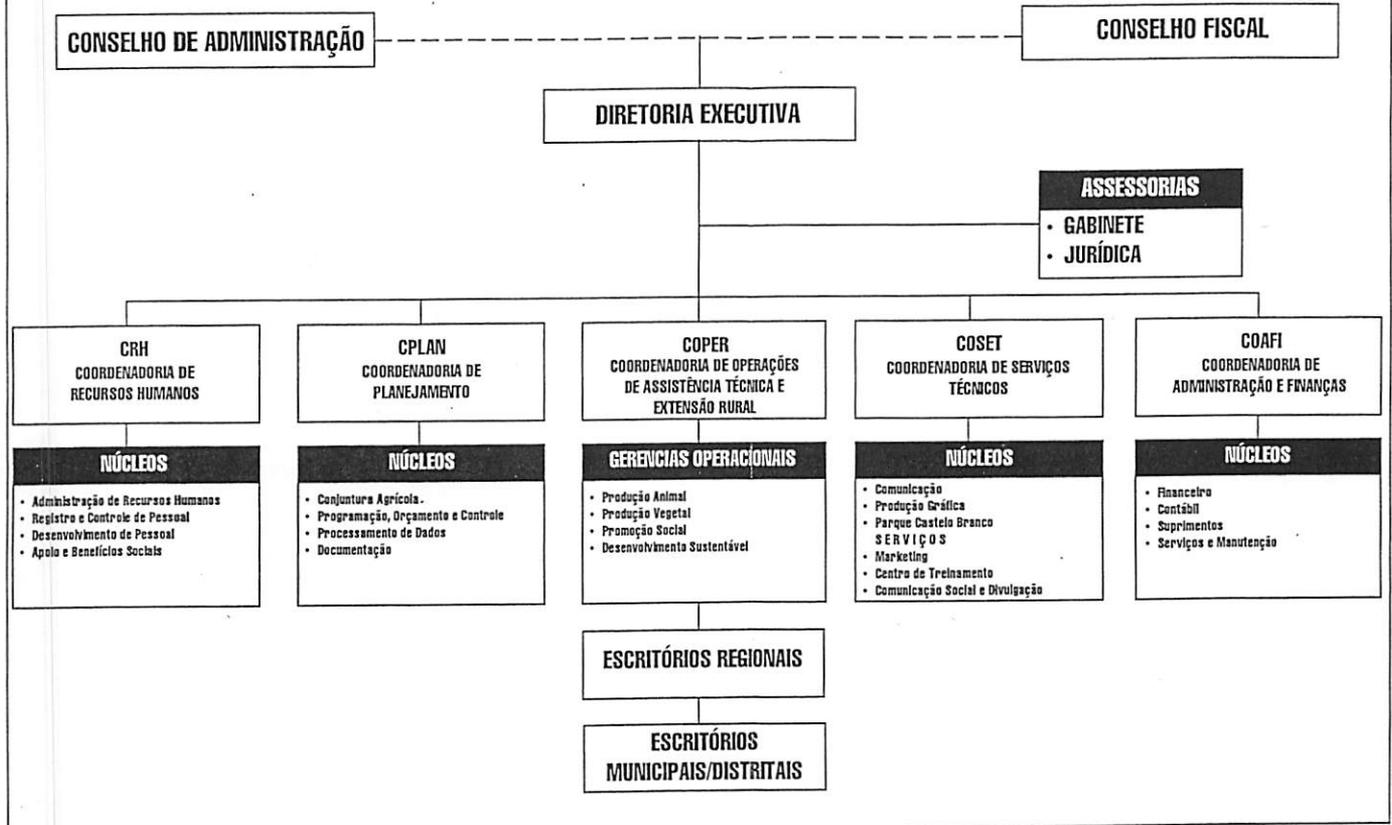
I - promover e executar, através da ação educativa junto ao agricultor e sua família, as atividades de assistência técnica e extensão rural em todo o Estado do Paraná;

II - encaminhar, mediante ação ordenada e contínua, soluções para problemas econômicos, sociais, tecnológicos do meio rural, no âmbito da extensão rural;

III - integrar suas ações com as de outros órgãos e entidades atuantes no desenvolvimento do meio rural;

IV - participar da execução da política agrícola estabelecida pelo Governo Federal;

**EMATER - Paraná**  
ESTRUTURA ORGANIZACIONAL  
ABRIL - 1993



FONTE: EMATER Parana, 1994.

FIGURA 3. Estrutura Organizacional da EMATER/PR.

VI - controlar a aplicação de recursos recebidos e proceder à comprovação das despesas realizadas;

VII - encaminhar aos órgãos competentes, como subsídios a formulação da política para o setor rural, relatórios de estudo, pesquisas e avaliações relacionadas com o trabalho de extensão rural no Estado;

VI - controlar a aplicação de recursos recebidos e proceder à comprovação das despesas realizadas;

VII - encaminhar aos órgãos competentes, como subsídios a formulação da política para o setor rural, relatórios de estudo, pesquisas e avaliações relacionadas com o trabalho de extensão rural no Estado;

VIII - executar, no âmbito de sua ação, a política de capacitação e aperfeiçoamento de pessoa em consonância com o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER) - e a do Sistema Estadual de Agricultura e do Abastecimento (SEAGRI);

IX - Colaborar para a contínua e crescente integração dos componentes da SIBRATER e SEAGRI, observando na sua atuação, as bases e diretrizes para estes sistemas;

X - Participar, em caráter permanente, da realização de estudos sobre a filosofia, metodologia e sistemática do trabalho de extensão rural;

XI - Promover, isoladamente ou em conjunto com outras entidades, a avaliação dos resultados dos esforços para o desenvolvimento do meio rural do Estado;

XII - Divulgar seus objetivos e realizações.

A EMATER-PR poderá manter convênios com entidades inter-regionais, estrangeiras e nacionais, federais, regionais, estaduais, municipais e particulares, para o desenvolvimento de atividades pertinentes aos seus objetivos (EMATER,1988).

A EMATER-PR, integra o Sistema Estadual de Agricultura e do Abastecimento (SEAGRI), coordenado pela Secretaria do Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB/PR), bem como o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural, coordenado pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER (EMATER, 1988).

A estrutura organizacional da EMATER-PR está descentralizada em 20 escritórios regionais, 328 escritórios municipais ou locais e 28 distritais.

Os escritórios regionais da EMATER/PR têm a seguinte composição: chefe regional, equipes técnicas, formadas por supervisores, executores e especialistas regionais, bem como assistentes e auxiliares administrativos.(EMATER, 1988).

Quanto à composição dos escritórios locais, nos artigos 68 e 69 do regulamento determina: um coordenador e, no mínimo, um extensionista e um funcionário de apoio.

Os escritórios distritais se constituem em unidades de execução do trabalho de assistência técnica e extensão rural a nível de distrito ou comunidade rural, e se compõem, no mínimo, de um extensionista, podendo contar com um funcionário de apoio (EMATER,1988).

#### 4.1.2.3 Estrutura Organizacional dos municípios de Cascavel, Maringá e Ivatuba

O poder público municipal de Cascavel mantém uma Secretaria Municipal da Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente, com 104 funcionários, distribuídos nos vários níveis da estrutura organizacional.

A estrutura organizacional da Secretaria é tipicamente linear, por função, configurando em uma estrutura tradicional (Figura 4).

Conforme entrevista do Ex-Secretário municipal de agricultura, em 15/02/93 esta estrutura será modificada para adequá-la ao plano da nova gestão municipal.

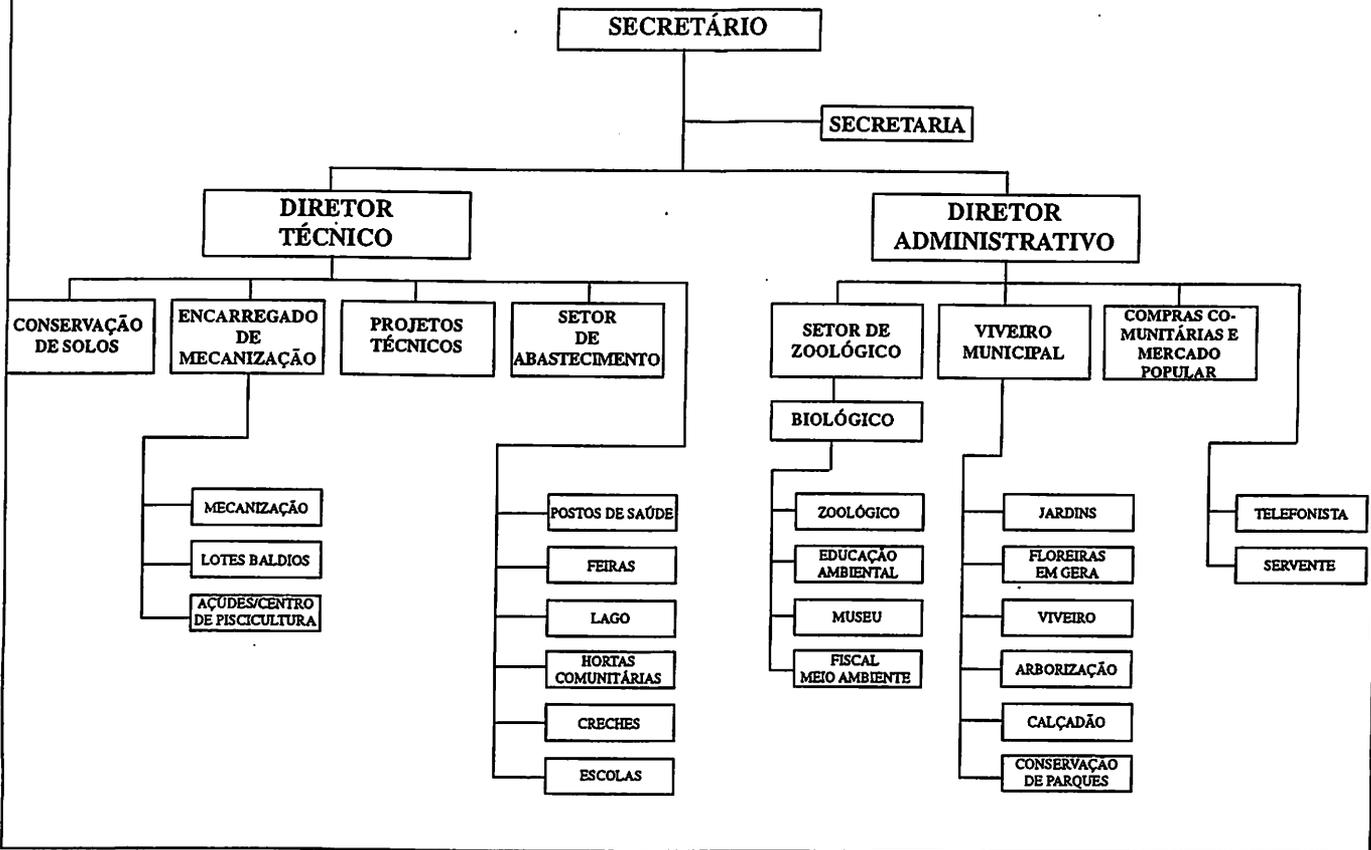
*"(...) a reforma administrativa, na realidade, ela vem se processando aos poucos. Dentro desta reforma tem muita coisa ainda que será alterada."*

Nota-se que a secretaria vem desempenhando também funções concernentes à área urbana.

*"Então, na realidade as funções da área urbana absorvem muito. E, conseqüentemente você dedica menos tempo prá área rural, que é teu público alvo." (Secretário da SEAB/CASCADEL, 15/02/93).*

Ao explicar o porque da Secretaria de Agricultura estar sendo absorvida com funções da área urbana, o ex-secretário expõe a inexistência de uma Secretaria de Assuntos Gerais que absorveria as funções de limpeza de creches e escolas entre outros:

## SECRETARIA MUNICIPAL DA AGRICULTURA, ABASTECIMENTO E MEIO AMBIENTE DE CASCAVEL



FONTE: SEAB-CASCAVEL (1994).

FIGURA 4. Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Agricultura, abastecimento e Meio Ambiente de Cascavel.

*"(...) normalmente, dentro da cidade, na área urbana, uma rua com buraco, ela chama mais atenção e é dado mais importância por parte da comunidade do que, a falta de uma ponte na área rural. Principalmente na safra, que gera emprego, ICM, tudo e... permite que a máquina do município gire." (Secretário da SEAB/Cascavel, 15/02/93).*

E ainda, que há falta de conscientização do produtor para informar e cobrar serviços.

*"Então, realmente é difícil, e por outro lado, não há conscientização por parte do produtor. Ele não cobra (...)" (Secretário da SEAB/Cascavel, 15/02/93).*

Diante disso, torna-se claro que, se por um lado, o Poder Público Municipal considera necessária a existência de uma Secretaria Municipal de Agricultura, por outro, percebe-se a pouca valorização do setor rural, pois é evidente a dicotomia rural - urbana. Entretanto, há conscientização da necessidade de reforma administrativa na Secretaria, buscando alocar à sua estrutura apenas as funções concernentes a área rural.

No município de Maringá, a reforma administrativa processou-se no início da atual gestão, com a fusão da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento à Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo.

O objetivo da reforma foi o achatamento da estrutura organizacional da prefeitura. Consequentemente, a maioria das funções, concernentes a área rural, foi repassada para a EMATER local. O atual quadro de funcionários que atuam na área rural lotado na Secretaria de Indústria, Comércio, Turismo, Agricultura e Abastecimento compõem-se de um zootecnista e um auxiliar agrônomo.

Segundo entrevista com o Secretário de Indústria, Comércio, Turismo, Agricultura e Abastecimento as principais competências da Secretaria para a área rural são as seguintes:

1- estimular o Cinturão Verde de Maringá, a piscicultura, a criação de pequenos animais, hortifrutigranjeiros e a pecuária de leite (projeto do Programa Nacional de Melhoramento do Gado Leiteiro - convênio com a SEAB/PR);

2 - estimular e coordenar o Programa de Abastecimento: "Mercadão Popular";

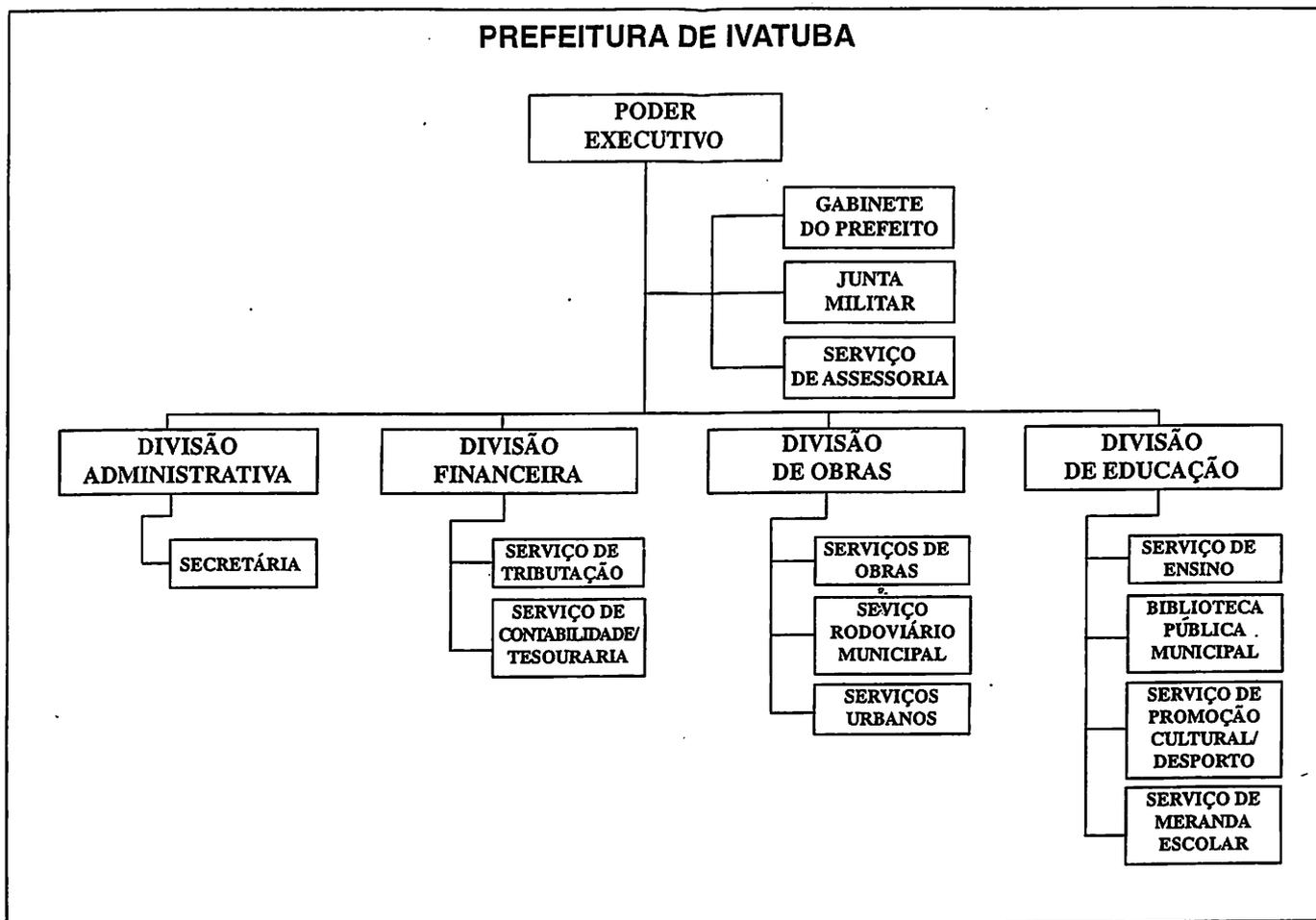
3 - efetuar convênios com o Estado, cooperativas e outras organizações públicas ou privadas, para realizar programas na área rural;

4 - distribuir sementes para hortas caseiras.

O município de Ivatuba não possui Secretaria específica para a área rural. Ali é desenvolvido um trabalho conjunto do Executivo, Legislativo Municipal com a EMATER-Local.

A Prefeitura mantém uma divisão de obras, viação e serviços urbanos, que fornece máquinas e equipamentos para desenvolver os programas para a área rural (Figura 5).

Considera-se, que apesar das novas atribuições constitucionais, nos três municípios Cascavel, Maringá e Ivatuba não surgiram estruturas (secretarias), pois em Ivatuba não foi criada. Por outro lado, houve um movimento no sentido de modificar a estrutura em Maringá (Criação da Secretaria Municipal de Agricultura e três meses depois, dissolução em outra mais ampla), e em Cascavel busca-se reestruturação da Secretaria com a finalidade de executar apenas funções concernentes a área rural.



FONTE: Prefeitura de Ivatuba, 1994.

FIGURA 5. Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Ivatuba.

Há evidentemente a criação ou tentativa de criação de estrutura própria, aparecendo como um reflexo dos dispositivos legais (Constituição, Leis Orgânicas). Entretanto, torna-se claro que não bastam as estruturas para que seja encaminhado um novo processo. Principalmente porque o fato marcante é a permanência da EMATER (organização estadual) e a presença da SEAB/PR (com sedes regionalizadas).

A forma expressiva com que o Estado atua nos municípios paranaenses, evidenciada fundamentalmente pela presença da EMATER, que permanece em interação com a secretaria de Cascavel, com a "ex-secretaria" de Maringá e fazendo o papel de uma possível secretaria em Ivatuba, leva-nos a considerar que o governo, buscando devolver ao município sua autonomia sobre o solo rural, tem observado alguns princípios básicos no processo de descentralização. Isto é, de forma gradual e progressiva busca repassar as funções, encargos e responsabilidades ao município através do processo interativo entre as organizações públicas - estaduais e municipais, organizações privadas e a comunidade organizada como preceitua Lobo (1988).

O atual processo evidenciado nos três municípios paranaenses estudados, parece consistir em um passo inicial-preparação das estruturas, agentes municipais e a sociedade para a concretização do processo de descentralização do Estado (Lordello de Mello, 1991). Trata-se, entretanto, da conscientização e mobilização do Poder Público Municipal quanto o papel do poder local na intervenção do poder municipal na Agricultura. Fenômeno este verificado nos três municípios estudados, em três situações diferenciadas: existência de uma secretaria, "ex-secretaria" e presença marcante da prefeitura nas ações de intervenção na agricultura do município.

Conseqüentemente, a médio e longo prazos, pode-se vislumbrar a autonomia do município para desenvolver ações próprias para o setor rural, dado a efetiva descentralização do Estado e a mobilização do Poder Público Municipal conjugado à participação da comunidade organizada local, conforme preceitua LORDELLO DE MÉLLO (1991).

#### **4.2 O processo de intervenção municipal para o desenvolvimento do setor rural**

A nível municipal, o processo de intervenção, geralmente, é definido nas diretrizes básicas da Lei Orgânica Municipal.

Busca-se descrever o processo de formulação, execução e avaliação dos planos de desenvolvimento rural a nível municipal visando compreender as diferenças entre os municípios estudados bem como as transformações ocorridas diante do atual texto da Constituição Federal.

Segundo o texto constitucional de 1988, a existência de planejamento ou de um plano diretor é uma exigência às cidades de mais de vinte mil habitantes (BRASIL, 1993). Ferreira (1990:280) lembra, e concorda-se com ele, que: "*tal plano deveria ser genérico*". Pois, verifica-se que a maioria dos municípios brasileiros "*desenvolve-se sem nenhum planejamento, exceto algumas poucas (...)*".

#### 4.2.1 Planejamento e ação municipal

O processo de planejamento como instrumento de desenvolvimento é a expressão formal das diretrizes, políticas, metas, objetivos e recursos que os governos utilizam para determinar o curso de suas gestões. O plano é o resultado desse processo.

Os governos municipais no início da gestão, trazem consigo um plano que foi utilizado na campanha para eleição. Geralmente, as diretrizes mestras de seus governos estão ali estabelecidas. Esta foi a origem do plano de ação da Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente de Cascavel.

*"(...) na fase de transição nós estipulamos todo esse trabalho."  
(Secretário da SEAB/Cascavel, 15/02/93)*

O plano preliminar foi formulado a partir da concepção, percepção e expectativas dos formuladores.

*"Esse plano foi efetuado por um grupo de engenheiros agrônomos, que atua aqui em Cascavel há muito tempo, há muitos anos (...) e que sem saber de detalhes de como estava a situação da prefeitura... relacionou este plano, estas propostas."  
(Secretário da SEAB/Cascavel, 15/02/93)*

A proposta do plano municipal de desenvolvimento rural contém a estrutura necessária para execução, as instituições que participarão com o apoio e os recursos, de forma sintética sem detalhamento. Porém, por ter sido estabelecida sem a avaliação da atual situação da

secretaria, se faz necessário mudanças buscando adequar os objetivos da atual gestão à estrutura e recursos existentes.

*"Evidente que hoje, passados 40 dias, sente-se a necessidade de readequar vários itens que constam no plano e até se alocar. Em muitas áreas ele é muito tímido e em outras talvez, seja até um pouco agressivo. Mas, na realidade iremos fazer adequações do que se tem condições de executar e, detalhar."*

(Secretário da SEAB/CASCADEL, 15/02/93)

A necessidade de adequação do plano se deve a não interação com o governo anterior, na fase de elaboração do mesmo.

*"(...) dentro da proposta, nós partimos...do pressuposto que não existia uma ação efetiva."*

(Secretário da SEAB/CASCADEL, 15/02/93)

Porém, a secretaria municipal de agricultura já existia na gestão anterior e alguns programas continuaram existindo na atual gestão.

*"(...) o que existia e que consideramos bom, evidente que nós vamos preservar."*

(Secretário da SEAB/CASCADEL, 15/02/93)

Evidencia-se que ao mudar a gestão do poder público municipal em Cascavel, ocorreu transformações no processo de intervenção sobre o setor rural. Por um lado, descontinuidade dos programas e ações, por outro, criação de novos programas visando atingir as necessidades e anseios da população rural.

A Proposta para o desenvolvimento agropecuário de Cascavel (CASCAVEL, 1993b) compõe-se dos seguintes itens:

I - dados gerais do município: caracterização urbana e rural do município;

II - informações da realidade rural: 1) utilização das terras; 2) estrutura fundiária; 3) produção agropecuária - ano agrícola 1991/92; 4) valor bruto da produção e ICMS recolhido no município dos produtos agropecuários;

III - principais problemas: 1) área rural - problemas (objetivo, plano); capacitação de mão-de-obra rural (objetivo, plano); conselho municipal de desenvolvimento rural (participantes, instrumento legal); 2) área urbana: erosão urbana (propostas); parques ecológicos (propostas); lixo urbano (propostas); hortas comunitárias (objetivo, plano); abatedouro municipal (objetivo, plano); viveiro municipal (plano, objetivo); lotes baldios (objetivo, plano); calendário de eventos (objetivos, plano);

IV - infraestrutura, apoio e recursos necessários.

Esta proposta sofreu algumas modificações, mas, ainda, não existe formalmente um plano de desenvolvimento agropecuário do município que sintetize as mudanças ocorridas. A Lei Orgânica do Município, no Capítulo III, - Da política agrícola e agrária, artigo 80, estabelece que:

*"O município promoverá o desenvolvimento integrado do meio rural, consoante às aptidões econômicas, sociais e os recursos naturais, mobilizando os recursos disponíveis do setor público, em sintonia com a atividade privada e mediante a elaboração de um plano de desenvolvimento rural integrado, contando com a efetiva participação dos produtores, trabalhadores rurais, profissionais, técnicos ligados ao setor afim, líderes da sociedade na identificação dos obstáculos ao desenvolvimento, nas formulações de propostas, soluções e execuções." (CASCAVEL, 19990:55).*

E acrescenta, no parágrafo 2º:

*"O plano de desenvolvimento integrado, coordenado pelo Conselho de Desenvolvimento Rural, estará em consonância com a política agrícola do Estado e da União (...)" (CASCAVEL, 1990:55).*

Desta forma, verifica-se que a Lei Orgânica está de acordo com a Constituição Federal e Estadual, no que se refere à necessidade da participação de representantes das organizações, diretamente relacionadas com o setor rural, no processo de planejamento para o desenvolvimento rural. Diante disso, torna-se clara a preocupação dos legisladores municipais em recuperar a participação do governo local no processo de intervenção do Poder Público Municipal para o desenvolvimento rural. Embora, detecta-se que a participação da comunidade organizada no processo de planejamento se daria após detalhamento do plano de ação e não na formulação, conforme o texto legal.

*"(...) a partir do momento que nós detalharmos o plano, nós vamos discutir com os setores envolvidos. Todos os segmentos envolvidos direta ou indiretamente, nós vamos procurar discutir com eles. Talvez isso não tenha sido feito e portanto, a nível municipal o resultado não tenha sido satisfatório. Vamos procurar criar um conselho de desenvolvimento rural, normatizar e, chamar o pessoal para efetivamente opinar, sugerir. Enfim, dar os subsídios que eles julgarem conveniente e até cobrar. Eu acho que deve cobrar. É uma forma de chamar a participação."*

(Secretário da SEAB/CASCAVEL, 15/02/93).

Porém, segundo informação do secretário municipal da agricultura, abastecimento e meio ambiente em 11/06/94:

*"O Conselho de Desenvolvimento Rural ainda não foi criado. Portanto, sem atuação."*

Depreende-se que, com a inexistência do Conselho, a participação de organizações públicas e privadas, que atuam diretamente no setor rural, no processo de intervenção, depende dos interesses e relacionamento que a atual gestão da secretaria mantém com os dirigentes e/ou técnicos das mesmas. Ao comentar sobre o relacionamento da secretaria municipal com o núcleo regional da Secretaria Estadual de Agricultura - SEAB, em Cascavel, o secretário refere-se à pessoa que coordena o núcleo:

*"(...) sempre tivemos um bom relacionamento com o coordenador do Núcleo da SEAB.. Então, fica fácil o acesso. ..., alguns não tem Portanto, existe essa barreira".* (Secretário da SEAB/CASCADEL, 27/10/94).

Na fase de execução do plano municipal, observa-se interação da Secretaria Municipal de Agricultura com alguns órgãos estaduais e organizações privadas.

*"(...) Colaboram na execução do Plano: técnico da EMATER, associação dos engenheiros agrônomos, e... eventualmente, alguns profissionais da cooperativa.."*  
(Secretário SEAB/CASCADEL, 15/02/93)

As organizações que participaram no processo de execução do Plano Municipal de Agricultura, no ano de 1993, são as seguintes: EMATER, CODAPAR, DER, IAP, SANEPAR, SECRETARIA ESTADUAL DO INTERIOR (CASCADEL, 1993a).

Os recursos para a execução dos projetos foram oriundos dos programas da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento, da Prefeitura Municipal, de produtores e de firmas comerciais. (em entrevista com o Secretário da SEAB/CASCADEL em 11/06/94).

O processo de intervenção rural no município de Maringá, em princípio, seguiu o curso legalmente estabelecido, diferenciando assim do que foi efetuado em Cascavel. Pois, enquanto em Cascavel o planejamento da intervenção foi efetuado sem a participação dos representantes da comunidade organizada - apenas, previu-se a criação do Conselho de Desenvolvimento Rural após detalhamento do plano, em Maringá primeiramente, criou-se o Conselho que mobilizou a sociedade rural para a formulação do plano:

*"Participamos da formulação do plano na época que existia a Secretaria de Agricultura do Município e, que foi extinto o órgão logo em seguida pelo prefeito Said. Na época, então o responsável pela pasta era um engenheiro agrônomo. Ele marcou uma reunião na prefeitura e nós participamos, não só nós mas, o pessoal da secretaria (núcleo regional da SEAB/PR). Mas, não teve continuidade.." (Técnico I do Escritório Regional do Ministério da Agricultura. 04/02/94).*

Porém, evidenciou-se que, após as primeiras reuniões do Conselho de Desenvolvimento Rural, foi extinta a Secretaria Municipal de Agricultura em Maringá, sendo que não chegaram a ser formalizadas as propostas em um plano estratégico de desenvolvimento integrado, conforme estabelecido na Lei Orgânica do Município.

*"A parte de agricultura sofre muita influência política, é o caso da Secretaria de Agricultura Municipal. Assim que se formou a nova administração, a Secretaria de Agricultura Municipal, tinham muitos objetivos e realmente reuniram todos os setores que estavam envolvidos. Mas, não prosseguiu. Ficou só naquela*

*reunião, e nós não sabemos qual foi o objetivo do prefeito ao desativar a secretaria.."*

(Técnico II do Escritório Regional do Ministério da Agricultura - 04/02/94)

A maior parte das funções desempenhadas pela Secretaria de Agricultura, foi delegada para a EMATER local, sendo que algumas funções, como viveiro de plantas (café), distribuição de sementes para hortas caseiras, fiscalização e assistência zootécnica ficaram a cargo da atual Secretaria Municipal de Indústria, Comércio, Turismo, Agricultura e Abastecimento originária da fusão de quatro secretarias.

O Secretário da Agricultura do município de Maringá aponta as seguintes razões da delegação de atribuições para a EMATER-Local.

*"O município de Maringá, é muito pequeno em área agrícola. Existem algumas chácaras de lazer e fazendas de soja e ainda, o município é limitado por Sarandi, Paissandu e Iguaraçu. Portanto, o município não tem praticamente, uma área rural." (04/02/94).*

Contudo, a Secretaria subsidia a EMATER-Local e, também, desenvolve em conjunto alguns programas do Estado.

*"os projetos que nós desenvolvemos normalmente, é por intermédio da EMATER. A EMATER trabalha em conjunto com a Secretaria. Ela é subsidiada pela Prefeitura e desenvolve os programas. Por exemplo: de panela cheia...." (Secretário da SEAGRU/MARINGÁ, 04/02/94).*

E, ainda o escritório da EMATER-Local possui infra-estrutura e recursos do Estado podendo, assim, alcançar maior eficiência no desempenho de programas rurais.

*"A EMATER local em Maringá, vem desempenhando programas do Estado e as funções que a Secretaria de Agricultura do Município antes executava... antes da fusão com outras. É claro que nós trabalhamos com o apoio da prefeitura e... é um trabalho conjunto com o atual secretário. Eu acho que não é necessário uma secretaria específica que cuide só da agricultura, no município já que a EMATER local está voltada para desenvolver assistência técnica e extensão rural de acordo com as necessidades e condições das propriedades rurais no município."*

(Técnico da EMATER local, 12/04/93)

Porém, na visão dos técnicos do Ministério, essa medida demonstrou o desinteresse do dirigente municipal para com a área.

*"Me parece que na prefeitura, essa parte específica foi absorvida por outra pasta, que eu não sei como é que chama lá. Perdeu sua importância de ser uma secretaria. E quando precisa de algum suporte eles recorrem aos órgãos estaduais e ao Ministério da Agricultura."*

(Técnico I do Escritório Regional do Ministério da Agricultura, 04/02/94).

*"Mas, um prefeito médico, ele entra com uma visão mais voltada para a saúde. Então, conforme a posição dele é aquilo que mais se desenvolve na sua administração. Mas, se o prefeito tivesse uma visão para a agricultura existe espaço suficiente, sem conflitos com outros órgãos. Talvez os prefeitos consideram que o papel do Estado é para a agricultura."*

(Técnico II do escritório regional do Ministério da Agricultura, 04/02/94).

Evidentemente, uma nova forma de intervenção municipal pressupõe uma nova configuração dos agentes de desenvolvimento rural. O poder Público Municipal tem como missão agir no sentido de criar o clima, o contexto favorável à emergência de um novo processo de intervenção e, na medida em que isso não ocorre, como pode-se verificar em Maringá, ao Estado foi devolvido o poder de atuação sobre o setor rural.

Apesar do atual prefeito de Ivatuba não ser formado na área agrícola, a base da sua atuação é sobre o setor rural. Isto se deve pelo fato do município ser voltado especificamente para o setor primário.

*"Em um município como o nosso que é 100% agrícola, nós podemos dizer, a região toda. (...) Isso tem trazido para o poder público uma preocupação no sentido... de dar oportunidades, de buscar situações novas. Então, é onde junta-se a EMATER, que é um órgão oficial do Governo, e a prefeitura."*  
(Prefeito de Ivatuba, 12/04/93)

A formulação do plano de desenvolvimento rural é função da EMATER, conjuntamente com a prefeitura municipal de Ivatuba. Isto, porque não existe secretaria específica para a agricultura, pois segundo o prefeito o município não comporta esta estrutura.

*"Ivatuba, não tem uma secretaria específica. Mas acabam todos os poderes, eu digo: o legislativo e o executivo participando junto com os técnicos da EMATER, trazendo condições para que ocorra o desenvolvimento da agricultura."*  
(Prefeito de Ivatuba, 12/04/93)

Há interação constante da Prefeitura com a EMATER-Local:

*"(...) o nosso departamento acaba sendo o departamento do Estado, que é a EMATER. Mas, há interação direta."*  
(Prefeito de Ivatuba, 12/04/93)

Apesar da mudança de dirigente na prefeitura, detecta-se que o plano municipal de desenvolvimento rural segue os programas definidos pelo Estado para o município. Sendo que, acrescenta-se ao plano as expectativas, interesses e percepção do novo governo municipal.

O pequeno porte do município é uma característica a ser considerada como facilitador no processo de diagnóstico e intervenção do poder municipal na realidade rural. Observa-se que o poder público municipal mantém contato direto com a população rural, através do constante envolvimento do prefeito e técnicos com agricultores e trabalhadores rurais, que os buscam para resolver os problemas e opinarem sobre novas tecnologias agropecuárias. Conseqüentemente, o poder público influencia diretamente a vida da comunidade e está informado sobre a realidade rural, e isto facilita na formulação de um plano, condizente com as necessidades e potencialidade do município, integrado com os programas do governo do Estado.

Atualmente, no Estado do Paraná, vem se intensificando a busca para diversificar a produção agropecuária que se concentra em grandes culturas, como por exemplo: soja e trigo. Estas culturas provocaram grande êxodo rural com a mecanização e deixaram os produtores dependentes da rentabilidade de, conforme o exemplo, dois produtos. Então, tornou-se necessário viabilizar programas que, dependendo da potencialidade de cada localidade rural, beneficiam os produtores com maior rentabilidade, dada a diversificação na produção, e mobilizam-se maior número de mão-de-obra no campo. Em Ivatuba, o poder público sentiu essa necessidade e vem apoiando o programa estadual de diversificação da produção agropecuária.

*"(...) além do município ser 100% agrícola, ele é monopolizado, só com a cultura da soja e a cultura do trigo. Isso tem trazido para o poder público uma preocupação no sentido de diversificar a agricultura, para trazer novas oportunidades em termos de mão-de-obra, já que estas culturas são totalmente mecanizadas, é também uma opção de renda a mais para os proprietários (...)"*  
(Prefeito de Ivatuba, 12/04/93)

O plano municipal de desenvolvimento rural agrega projetos que apoiam a diversificação de culturas, é uma parceria do poder municipal representado pelo prefeito do município de Ivatuba, com o Estado e também com a cooperativa - COCAMAR. O plano, por ser efetuado na EMATER local, obedece à formalidade dessa instituição e caracteriza-se por cinco itens: (EMATER, 1994).

1 - dados gerais do município: composto de informações sobre a evolução do município; situação geográfica; dotação de recursos naturais e aspectos demográficos;

2 - informações da realidade rural: composto de dados quantitativos sobre a produção agrícola e pecuária do município e a estrutura fundiária;

3 - principais problemas e potencialidades da agricultura: composto de dados sobre problemas e causas, potencialidades do setor rural municipal;

4 - prioridades municipais: composta pelas principais prioridades do poder público municipal frente ao diagnóstico da realidade do meio rural, onde se especificam objetivos e estratégias de cada prioridade;

5 - metas para o ano: composta de determinações quantitativas a serem alcançadas no período de um ano; introdução de novas alternativas de produção agropecuária e organização rural.

Evidencia-se que a estrutura formal do plano é simples e de fácil entendimento, obedecendo às prioridades do município, que estão estabelecidos na Lei Orgânica Municipal, no Título IV, Capítulo I, artigos 95 a 100.

Da mesma forma que na formulação do plano, existe parceria do poder público municipal representado pelo prefeito do município de Ivatuba, com organizações municipais (representantes da Associação dos Agricultores e Sindicato dos Trabalhadores Rurais), órgão

estadual (Técnicos da EMATER local), cooperativas situadas em Maringá (COCAMAR e Cooperativa Agrícola de Cotia).

Na fase de ação do plano de desenvolvimento rural, cada organização participa com os recursos que dispõe. A prefeitura fornece: máquinas e equipamentos, mudas de árvores, enquanto que o escritório local da EMATER proporciona aos agricultores assistência técnica e repasse de verbas estaduais, via Banco do Estado do Paraná - BANESTADO, dos programas desenvolvidos pela Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento - SEAB-PR; e as cooperativas mantêm pessoal técnico que assessoram os agricultores associados e, também, os provêem de uma estrutura física e recursos para desenvolver os programas oferecidos por elas.

O processo de intervenção reflete a inércia de estruturas pré-existentes. Todas as constatações de ação revelam a forte presença da EMATER como órgão definidor desse processo. Isso se verifica nas três situações de implantação de novas ações para a "municipalização da agricultura".

Independentemente da não solidez das estruturas criadas ou da maior defesa das ações do poder público municipal para a agricultura, torna-se evidente que um dos requisitos sociais fundamentais da descentralização não foi efetivamente implantado: a participação sistemática da sociedade organizada (formulação por técnicos do plano em Cascavel; não criação do Conselho de Desenvolvimento Municipal em Cascavel, criação do Conselho em Maringá, com posterior descontinuidade de sua ação por falta de apoio do poder municipal; não criação de secretaria municipal, nem do conselho em Ivatuba).

#### 4.2.2 Sistemas de avaliação do processo de intervenção

Nos três municípios estudados, a avaliação é feita pelos técnicos que estão envolvidos com os programas e projetos a nível de campo, isto é, com a comunidade rural.

Em Cascavel, a Secretaria elabora relatórios mensais que, no final do ano/começo do ano seguinte, compõem o relatório anual. São avaliadas as metas constantes em cada programa e o desempenho destes. Participam do Sistema de Avaliação os agrônomos e o Secretário Municipal de Agricultura de Cascavel.

*" Nós trabalhamos diretamente com o produtor... Nós temos aqui, três engenheiros agrônomos e cada um repassa o que está sentido no campo, cada um repassa o que está sendo produtivo e o que não está sendo produtivo. São pessoas que trabalham no campo e a medida que eles trazem as respostas ou mesmo as recomendações, nós temos que ir selecionando para tentar ir melhorando. Reprogramar alguma coisa ou fazer... quando vem uma solicitação reformular ou formular coisas diferentes."*

(Secretário da SEAB/CASCADEL, 27/01/94)

*"Mensalmente é elaborado relatório de desempenho dos programas que estão sendo executados. No final do ano elaboramos o relatório anual que é encaminhado ao prefeito".*

(Secretário SEAB/CASCADEL, 27/01/94)

O sistema de avaliação dos programas envolve todo o processo de implantação:

*"A avaliação tem que ser constante."*

(Secretário SEAB/CASCADEL, 27/01/94)

A divulgação da avaliação dos programas ocorre quando os objetivos são alcançados.

*"(...) dentro dos programas previstos quando tem alcançado os objetivos, nós divulgamos através da imprensa."*  
(Secretário SEAB/CASCAVEL, 27/01/94)

Consequentemente, a população não tem conhecimento dos programas que não alcançam os objetivos. Isto, demonstra a distância que ainda exista entre o poder público municipal de Cascavel e a sociedade. Porém, percebe-se um avanço crescente para diminuir esta distância entre o poder público municipal em Maringá e a sociedade, demonstrados através da divulgação de informações em reuniões com representantes da comunidade organizada.

Segundo entrevista com um técnico da COOPAVEL, ocorrem reuniões, coordenadas pela Secretaria Municipal de Agricultura, onde participam diversas organizações locais, representantes da comunidade rural. Dentre elas, destacam-se: a COOPAVEL, o núcleo regional da SEAB/PR, EMATER local, SANEPAR e, eventualmente, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Nestas reuniões, são informados, em termos quantitativos, os programas que estão sendo realizados e a avaliação do desempenho dos mesmos.

*"Eu participei da reunião promovida pela Secretaria Municipal de Agricultura, e foi comentado sobre... eu não tenho esses dados do número de... quanto de estradas, de adequação de estradas, quantas micro-bacias foram delimitadas."* (Técnico da COOPAVEL, 08/09/94).

Em Maringá, existem dois relatórios de avaliação de desempenho que focalizam os planos de desenvolvimento rural do município: o da EMATER local e o da Secretaria da Indústria, Comércio, Turismo, Agricultura e Abastecimento.

As informações que subsidiam o relatório da secretaria são fornecidas pelos técnicos e funcionários da mesma e são divulgadas informações na imprensa escrita - jornais locais e boletins informativos...

Em Ivatuba, as informações que compõem o relatório de avaliação de desempenho do plano municipal de desenvolvimento rural do município, são derivados dos técnicos da EMATER local e dos funcionários da prefeitura, que estão envolvidos nos programas e projetos no campo.

Segundo cópia do relatório, fornecido pela EMATER local, as informações constantes neste, são de ordem quantitativa e demonstram as metas alcançadas em cada programa estabelecido no plano municipal de desenvolvimento rural.

O processo de intervenção mudou, efetivamente, na medida em que há uma tentativa de centrar a discussão da ação tendo o município como espaço social de referência. Mas, torna-se claro a forte presença da EMATER como órgão técnico e não há muita clareza no caráter sistemático da avaliação dessa ação "municipal" ou de base municipal. O processo de avaliação fica mais claro em Cascavel, para um plano que não teve participação anterior por parte da sociedade organizada (ver 4.2.1) e não refletiu uma efetiva integração de um planejamento de base municipal, de natureza participativa.

Essa situação do processo de planejamento participativo deficiente e não sistemático, revela um forte componente de relações pessoais no funcionamento dessas estruturas. Tanto no aspecto político, uma "certa vontade política" do prefeito parece estar

presente para o dinamismo verificado em Ivatuba (que não tem secretaria, nem processo formal de planejamento, nem Conselho Municipal de Desenvolvimento), bem como em Maringá (com criação de Secretaria em uma gestão e posterior desativação ou diluição dela em outra gestão, revelando pesos diferentes para o setor agrícola).

Torna-se claro (ver 4.2.1) que não há uma vinculação entre estruturação de organizações municipais voltadas para o setor agrícola e ação efetiva dos diferentes setores interessados na agricultura no espaço político local.

### **4.3 Do processo de interação organizacional à municipalização da agricultura**

O estudo nos municípios de Cascavel, Maringá e Ivatuba demonstrou que a falta de interação entre as organizações gera duplicidade de ações no processo de intervenção rural, criando conflitos organizacionais, conforme mencionado por Araújo e Chacon (1989).

Porém, os resultados confirmam que somente a efetiva participação dos representantes das organizações públicas e privadas que, diretamente, intervêm no setor rural, sob a coordenação do poder público municipal, juntamente com a autonomia de recursos estruturais e financeiros do município, podem gerar a institucionalização da municipalização da agricultura.

#### **4.3.1 Interação organizacional no processo de intervenção municipal no setor rural: participação e conflitos**

Em função das informações coletadas formal e informalmente, identificou-se o sistema de interação organizacional no processo de intervenção municipal no setor rural. Considerou-se o grau de participação existente no processo de planejamento e execução de planos, programas e projetos que visam ao desenvolvimento do setor rural, tendo como órgão focal o poder público municipal.

A atual legislação brasileira, concernente ao processo de intervenção rural, previu maior participação da comunidade organizada nas decisões e ações que visam ao desenvolvimento do setor rural, de forma integrada e harmônica.

O texto constitucional federal, no artigo 187, (BRASIL, 1993) determina a participação do setor de produção no planejamento e execução da política agrícola. Em decorrência, as Leis Orgânicas Municipais instrumentalizam esse processo através do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.

Este Conselho deve ser criado por lei municipal específica, ressaltando a consonância com a política agrícola do Estado e da União. O Conselho teria por finalidade:

*"(...) a canalização dos esforços e potencial das entidades públicas e particulares na busca de alternativas, discussão dos problemas e comprometimento da sociedade em identificar, sugerir e executar as ações que satisfaçam suas necessidades."*  
(CASCAVEL, 1993a).

Pode-se constatar, como já apresentado no item 4.2., a inexistência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural nos três municípios estudados. Portanto, considera-se que o plano municipal de desenvolvimento rural, em Cascavel e Maringá, não são representativos em termos da potencialidade que os municípios possam ter, através das diferentes organizações locais, que geram transformações no setor rural. Porém, em Ivatuba, por ser um município de menor porte e existir poucas organizações que intervêm no setor, percebe-se que há um grau maior de interação e, conseqüentemente, mobilização de recursos e esforços possíveis para o desenvolvimento rural. E isto se consegue através da Comissão de Manejo de Solo e pelo contato constante do poder público municipal e técnicos da EMATER local com a comunidade rural.

Devido à desconcentração da estrutura da Secretaria Estadual de Agricultura e de suas vinculadas, observa-se nos depoimentos a seguir que o poder público municipal concentra maior grau de interação com as organizações estatais.

*"O Estado do Paraná tem um secretário da agricultura muito competente e então, podemos dizer que, o Estado tem ganho muito em termos de agricultura."*

(Prefeito de Ivatuba, 12/04/93)

*"(...) o Município tem que fazer parceria com o Estado. (...) porque o Estado efetivamente tem maior soma de recursos. E, o Estado tem pessoal técnico capacitado, em quantidade, que sabem efetivamente onde é que se busca os recursos."*

(Secretário da SEAB/CASCAVEL, 15/02/93).

*"A descentralização da estrutura do Estado trouxe maior facilidade para o município resolver os seus problemas, sem precisar ir sempre para a capital. Hoje, a parceria do município com o Estado é bem maior através dos... programas que o Estado tem, e tanto a EMATER quanto o núcleo e as outras, vinculadas da*

*secretaria prestam assistência juntamente com a prefeitura no campo."*

(Técnico da EMATER regional de Maringá, 12/04/93).

A questão fundamental é saber se há participação, se há conflitos pela participação. Aparentemente não há surgimento de conflitos à partir da implantação de uma idéia de intervenção municipal para o desenvolvimento rural. Torna-se claro, já no item 4.2., que não há participação sistemática como dever-se-ia esperar de um efetivo processo de descentralização.

Há uma desigualdade entre a vontade política e a capacidade dos municípios de definirem em seu espaço político maior intensidade de ação para o desenvolvimento rural. Há neste sentido, o reconhecimento da importância da estrutura estadual de intervenção, aparentemente, impedindo a manifestação de qualquer alternativa: a própria EMATER e a SEAB desconcentrada (definida como descentralizada) representam, na verdade, o exercício do poder estadual, na esfera municipal.

As organizações privadas que são chamadas eventualmente a participar do processo de intervenção municipal são aquelas que, geralmente, interagem com o poder público municipal, devido a programas em comum ou, ainda, pelo bom relacionamento existente entre os dirigentes. Conforme, evidencia os depoimentos a seguir:

*"(...) a não ser que dentro dessa programação normal há uma necessidade de uma programação conjunta mas, se não há necessidade, não busca-se interação."*

(Secretário da SEAB/CASCAVEL, 27/01/94).

*"Participação em reuniões quando solicitado (...) não existe programas conjunto com a Secretaria Municipal e, sim com o núcleo da SEAB/PR."*

(Técnico da COOPAVEL, 08/09/94).

Evidencia-se forte apelo para "recentrar" o processo de interação para a intervenção rural no município. (Secretário da SEAB/CASCADEL, 27/01/94).

*"(...) o pessoal de Cascavel, todos esses órgãos poderiam trabalhar em comum mas, cada um trabalha meio em paralelo."*

*"Muitas vezes o produtor não sabe a quem procurar e, se existisse um trabalho comum, em conjunto, eu acho que os resultados seriam melhores."*

A pouca interação existente no município entre as diversas organizações públicas e privadas que intervêm no setor rural, acarreta um trabalho paralelo, gerando duplicidade de atividades voltadas para o mesmo público: o produtor rural. Este, muitas vezes, recebe assistência de várias organizações, sendo que o método de trabalho é fornecido de diferentes maneiras. O que ocorre é divergência entre normas e processos públicos e privados conforme depoimento a seguir:

*"(...) a dificuldade maior é que as organizações públicas tem normas a cumprir, que fica difícil de se misturar e fazer um trabalho conjunto (...) já aconteceu cursos de corte-costura em uma comunidade em que, a cooperativa, a EMATER e nós, ministramos o curso... o método utilizado foi diferente. Ia um técnico dizia: 'é assim, assim'. Ia outro, dizia que era o contrário e... no final, não se fazia nada, elas não faziam nada..."*

(Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais em Cascavel, 27/01/94).

Porém, há pouco conflito e este se deve a ingerência dos técnicos das organizações que ultrapassam os limites territoriais, conforme o depoimento a seguir:

*"Existem alguns conflitos, em setores um pouco estreitos (...) mas, o conflito é mais local, mais a nível de Estado... agora no Paraná"*

*tem um certo conflito mas, não é representativo. É uma questão do próprio pessoal, de saberem até onde devem ir ou não."*

(Técnico II do Escritório Regional do Ministério da Agricultura em Maringá, 04/02/94).

A EMATER/PR é considerada agente integradora entre os representantes das organizações locais, públicas e privadas que intervêm no setor rural conforme demonstra o depoimento a seguir:

*"Nós somos, talvez os primeiros, através do Paraná Rural, a incentivar a criação de Comissões de Conservação de solo, que em última instância definem as áreas prioritárias do município para a atuação do programa Paraná Rural. E essas comissões tem se transformado em alguns municípios, Conselhos de Desenvolvimento Agrícola e até em Conselhos de Desenvolvimento Rural. Já ampliando as suas ações, não só para a questão de solos, para a questão agrícola como toda e inclusive para a questão rural, que daí entra: saúde, educação. E são passos que estão sendo dados, em ritmo lento porque, precisa de conscientização. (...) na área de solos e muitas vezes na área agrícola, as decisões já não ocorrem a nível do prefeito, a nível dos vereadores e sim do colegiado, formando a Comissão de Solos, participação dos próprios agricultores e das lideranças urbanas, não ficando só na definição do agricultor, do que deve ser feita prioritariamente no município. (...) Isso, é o que interessa no final das contas para o público, definir onde deve ser aplicado os recursos, tanto do Governo do Estado, do Governo Federal como Governo Municipal. Essa é uma forma de municipalizar."*

(Técnico da EMATER regional de Cascavel, 27/01/94).

Acredita-se que, com a efetiva participação dos representantes da comunidade rural, organizada nestas comissões e conselhos, poder-se-á chegar à municipalização da agricultura. Isto é confirmado pelo texto a seguir, transcrito do Programa Municipal para Agricultura e Abastecimento (EMATER, 1994):

*"Atualmente, com a facilidade de integração das entidades públicas e privadas que trabalham no sentido do desenvolvimento rural se vislumbra o caminho para a municipalização da agricultura a curto prazo. Essa idéia se caracteriza como sendo a conjugação de esforços das entidades, de forma a atuarem de acordo com um plano de desenvolvimento agropecuário, coordenado pela municipalidade."*

A EMATER defende a criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento, que constituem o elemento fundamental para uma efetiva descentralização pela participação. Essa seria a condição necessária para se pensar numa prática de municipalização da agricultura. Aparentemente há falta de uma concepção clara sobre a natureza das funções das secretarias de agricultura e da constituição de seu corpo técnico.

#### **4.3.2 A municipalização da agricultura: situação e perspectivas**

A partir da atual Constituição Federal, que outorga maiores responsabilidades e recursos aos municípios, vêm crescendo as expectativas para municipalizar a agricultura, como já ocorreu em parte com a saúde e a educação.

No Estado do Paraná, este tema é polêmico. Se, por um lado, os dirigentes acreditam que já está existindo a municipalização da agricultura conforme depoimento do prefeito do município de Ivatuba em 12/04/93:

*"Olha, nós assumimos a educação 100%, não temos nenhum apoio ou pelo menos não tivemos o ano passado, que foi o primeiro ano da municipalização do ensino. O município bancou 100%, e até o momento banca também 100% em 93. Na saúde, o município banca 90% ou mais e tirando esses recursos que são dos Governos Federal e Estadual, é a prefeitura realmente que participa naquilo*

*que é feito em termos de agricultura. Então, se não é oficialmente municipalizada mas, na realidade é o município que arca."*

*"(...) o apoio que o município dá em termos dessa infra-estrutura básica para a agricultura que é a manutenção das estradas, apoio no uso de tecnologias novas, de modificações no sistema de trabalho agrícola, podemos dizer que é uma municipalização."*

O Estado, com exceção da EMATER e de alguns técnicos da Secretaria Estadual de Agricultura que são favoráveis a municipalização da agricultura e, apresentam as seguintes justificativas:

*"(...) a premissa da municipalização está sendo utilizada no sentido de obter maior grau de participação dos municípios, aproveitando as condições positivas de descentralização, tais como o conhecimento detalhado da situação, a soma dos recursos locais e a maior possibilidade de integração dos trabalhos, devendo entretanto, encontrar os limites e os setores da ação estatal que permitam auferir os melhores resultados dessa forma de atuação e a ideal conjugação dos esforços para ampliação da eficiência do setor público em favor da população.*

*(...) a municipalização da agricultura deverá assumir a característica de conjugação de esforços de forma integrada e participativa, para a ação em nível municipal, sem prejuízo da identidade de seus integrantes. Isso permitirá de um lado a adaptação das políticas e programas dos organismos governamentais e da iniciativa privada às condições da realidade rural e de outro lado, a interação da agricultura municipal na economia da região, do Estado e da Nação, em benefício da eficiência produtiva, do abastecimento e do progresso sócio-econômico dos agricultores.*

*(...) a utilização adequada da municipalização deverá evitar a duplicidade e a superposição de ações e tornando os serviços disponíveis mais eficientes, através da participação da sociedade nas decisões, na execução e no controle de suas atividades."*  
(EMATER, 1993b).

*"Olha, eu vejo com muitos bons olhos a municipalização da agricultura. Principalmente, no que se refere a questão de estrutura de profissionais para desenvolver assistência técnica. Nós temos uma estrutura hoje na EMATER muito grande, muito boa, só que não tem condições de aumentar para atender tudo que deve ser atendido. Então, se os municípios entrassem dando sua contrapartida, facilitaria muito mais (...) o número de produtores que seriam atendidos seria bem maior. Então, se teria uma abrangência muito maior."*

(Técnico do DEPEC, 02/05/93)

O grupo contrários, acredita que está longe de existir municipalização do setor agrícola, e que as organizações estatais têm maiores condições, estrutura e recursos para desenvolver o setor rural do que o poder público municipal e ainda, afirmam que é desnecessário a existência da Secretaria Municipal de Agricultura conforme depoimentos apresentados a seguir:

*"Não se está fazendo a municipalização da agricultura com a descentralização da estrutura do Estado. Não se pensa aqui, jogar na mão da prefeitura o encargo. A idéia é fazer um trabalho conjunto... em parceria. Talvez no futuro se venha municipalizar a agricultura, por enquanto não. Não dá para jogar na mão da prefeitura o encargo sem o dinheiro."*

(Técnico I do DERAL, 02/05/93)

*"Não é necessário as prefeituras terem uma Secretaria Municipal de Agricultura. A estrutura descentralizada do Estado é eficiente e, as EMATER locais vem desenvolvendo um trabalho muito bom em parceria com os núcleos regionais da SEAB e as vinculadas como o CODAPAR e outros. E, as prefeituras subsidiam em parte as EMATER locais que desenvolvem esse trabalho de assistência técnica e extensão rural. Portanto, a Secretaria Municipal serve apenas de cabide de empregos."*

(Técnico do DAGRI, 07/01/94)

Para técnico da COOPAVEL - Existem dificuldades para municipalizar a agricultura em Cascavel.

*"Eu percebo, muitas dificuldades para municipalização da agricultura. Existe a necessidade de uma grande mudança estrutural para dar certo. Cascavel não está preparada."*

(Técnico II da COOPAVEL, 08/09/94)

Detectou-se, ainda, que, para efetivamente existir municipalização da agricultura, depende muito mais do interesse político dos dirigentes do que dos recursos disponíveis e da estrutura organizacional da prefeitura.

*"A municipalização da agricultura é viável desde que a prefeitura tenha interesse. Agora há outros setores que já é impossível: a fixação de preço mínimo, aquisição de produtos da agricultura, isso... a prefeitura não vai ter subsídio. O trabalho em si mesmo orientação técnica, isso eu acho que é viável sim. Só depende da mentalidade de cada prefeito."*

*"Eu acho que o desenvolvimento rural deve partir do município, ele conhece melhor a realidade do que a nível de Estado".* (Técnico I do Escritório Regional do Ministério da Agricultura em Maringá, 04/02/94).

Recursos e estrutura organizacional são fatores facilmente conseguidos, a partir da decisão dos dirigentes municipais em buscar uma reforma administrativa que explore suas condições, potencialidades e recursos, através da união da comunidade local, organizada conforme, o depoimento apresentado a seguir:

*"É comum a gente ver o prefeito sempre se dirigindo à capital a procura de recursos e nunca ele pensa em uma administração voltada para dentro do município, em criar os seus recursos ali mesmo dentro do município. Não adianta criar conselho se o administrador não tiver uma cabeça aberta para aceitar isso daí."*

(Técnico I do Escritório Regional do Ministério da Agricultura em Maringá, 04/02/94).

Há, portanto, um descompasso entre a vontade política expressa na criação de secretarias, tentativas de criação de conselhos, reunião com a comunidade organizada ou ação incisiva de um prefeito (Ivatuba) e a efetiva definição de uma ação municipal. Na verdade, todo o discurso da própria EMATER a torna a "agente privilegiada do desenvolvimento local". Toda a expectativa criada pela descentralização trazida com os textos legais e a ideologia de municipalização neles expressa passam a fazer parte do discurso da EMATER (vários textos citados).

Além dos textos da própria EMATER, há o reconhecimento por parte de setores municipais, sobre a importância da ação dessa organização. Isto, aparentemente, conduz a consideração da não necessidade de secretarias de agricultura ou a uma interrogação sobre a sua função efetiva ao nível dos três municípios estudados. Se a EMATER traz o discurso da participação e da municipalização e desenvolve 84 tipos de projetos diferentes na região estudada, qual seria, efetivamente, o papel diferente da secretaria específica de Cascavel, da "ex-secretaria" e setor de secretaria de Maringá e da forte presença do prefeito de Ivatuba?

A vontade política expressa na criação de secretarias de agricultura e no maior papel da prefeitura sobre a agricultura (Ivatuba) aparentemente requer a consideração sobre a natureza dos agentes de desenvolvimento local como elementos de articulação política nas estruturas de poder local. Se no pequeno município de Ivatuba, sem organização específica, as ações passam pela articulação do prefeito, nos demais há ausência de ações claramente definidas e veiculadas de forma incisiva pela sociedade organizada, como seria de se esperar dado ao grau de organização existente. Há portanto, nos municípios maiores, com maior estruturação, uma falta de articulação intimamente relacionada ao poder municipal. Isso é, efetivamente, a expressão da falta

de um tipo de agente, com um tipo de treinamento específico ao nível de informação e comunicação entre a sociedade organizada e o poder municipal conforme lembra Cohn (1988).

Constata-se, portanto, a ausência de clareza sobre o que seria "um plano coordenado pela municipalidade". Pode-se perceber até mesmo uma vontade de que isso aconteça, mas, aparentemente, falta uma concepção sobre o que seria necessário para tal.

A visão com referências as impossibilidades remete muitas vezes ao problema de dificuldade de implantação de infra-estrutura técnica e operacional. Há uma evidente comparação entre uma possível ação de uma secretaria da agricultura e aquela atual função da EMATER.

Pode-se perceber uma visão relativa as possibilidades, marcada muito mais sobre uma idéia geral dessa especificidade do município, sem contudo haver ligação com as possibilidades efetivas da execução " de uma tarefa" pelo município, ou por suas estruturas. Nessa argumentação, alguns defendem a validade da municipalização, mas procuram centrar a questão da viabilidade sobre o aspecto pessoal, relações pessoais que interferem nas relações organizacionais ou no efeito da decisão pessoal de um prefeito como condição de sucesso dessa proposta. Nesse tipo de discurso, está ausente a avaliação do sentido das atuais organizações e a discussão do sentido da municipalização da agricultura enquanto nova prática de interação de poder a nível local.

A forma de discurso mais acabada sobre a municipalização pode ser encontrada em uma polarização entre a vontade política do prefeito de Ivatuba, que defende a municipalização e entende estar pondo em prática um processo sem estrutura nova particular e a defesa que a própria EMATER faz sobre a necessidade desse processo. Enquanto organização do Estado, a EMATER defende o processo de municipalização em aparente contradição com uma idéia geral de descentralização, que poderia implicar a criação de novas estruturas de nível local. Sem que

essa necessariamente contemple o desaparecimento da EMATER, o processo efetivo de descentralização não comportaria um papel de tanta primazia para essa organização como pode-se mesmo reconhecer nos três casos analisados. O tema, tratado como uma nova opção de ação por parte do município, é tratado nos seus aspectos técnicos e ideológicos de forma acabada, de forma afinada com a ideologia proposta nos textos legais. Isso, entretanto, não aparece no discurso dos demais agentes e organizações, nem do ponto de vista político, nem do ponto de vista técnico. Aparentemente, a concepção ideológica da municipalização da agricultura escapa aos agentes mais imediatamente interessados no âmbito do poder local, sendo uma expressão mais acabada da própria EMATER, já anteriormente implantada nesses municípios estudados, independentemente de uma proposta de municipalização da agricultura.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que a Constituição de 1988 gerou transformações legais no papel do município, no atuar e legislar sobre sua localidade, no âmbito rural, constatou-se a inexistência de significativas mudanças na prática, nas estruturas organizacionais das prefeituras e na participação dos representantes da comunidade organizada para atuar no processo de intervenção para desenvolvimento rural.

Compreende-se que as estruturas organizacionais das secretarias municipais de agricultura são as organizações por excelência que poderiam indicar uma passagem dos textos legais para a municipalização da Agricultura.

Porém, verificou-se que nos três municípios não surgiram estruturas (secretarias). Em Cascavel esta já existia, apenas tendo sido buscado centrar suas funções para atender a área rural. Por outro lado, houve um movimento no sentido de modificar a estrutura em Maringá para conformar-se ao seu novo papel (criação da Secretaria Municipal de Agricultura e dissolução em outra mais ampla com delegação das principais funções para a EMATER-Local) e, em Ivatuba, não foi criada.

A EMATER continua presente como uma grande estrutura do passado, que permanece em interação com a Secretaria de Cascavel, com a "ex-secretaria" de Maringá e fazendo o papel de uma possível secretaria em Ivatuba.

Portanto, os planos de ação refletem a inércia das estruturas organizacionais existentes. Todas as observações revelam a forte presença da EMATER como órgão definidor do processo. Em Maringá e Ivatuba, os planos de intervenção no meio rural foram efetuados pela EMATER local, sendo porém distintos. Em Ivatuba vê-se a ação conjunta entre a prefeitura municipal e os técnicos da EMATER, tanto na formulação do plano de Desenvolvimento Rural quanto na sua execução. Em ambos os casos, ocorre continuidade dos programas anteriores.

A formulação do plano em Cascavel partiu da concepção, percepção e expectativa dos formuladores: um grupo de engenheiros agrônomos contratados pela atual gestão.

Não houve avaliação da situação da Secretaria e também, participação dos representantes da comunidade organizada no processo de formulação do plano. Este plano teve sua origem no período de campanha eleitoral e no começo da gestão considerou-se necessário adaptá-lo a realidade da secretaria e detalhá-lo.

Em Maringá, a formulação do plano de desenvolvimento rural, partiu da mobilização das representações das organizações públicas e privadas, diretamente ligadas com o setor rural integrados no conselho, que foi criado e extinto juntamente com a fusão da Secretaria de Agricultura na Secretaria Municipal de Indústria, Comércio, Turismo, Agricultura e Abastecimento. O atual plano foi formulado pela EMATER local em conjunto com o secretário municipal. Em Ivatuba a formulação do plano foi uma ação conjunta do prefeito com os técnicos da EMATER Local.

O estudo identificou que no Estado do Paraná, a presença da estrutura estatal, desconcentrada por regiões e municípios, gera uma influência maior sobre o processo de intervenção para o desenvolvimento rural à nível local, do que o poder público municipal. Verificou-se que há um grau maior de interação inter-governamental do que com as organizações

locais, representantes da comunidade rural. Isto se deve a inexistência de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural que, apesar de sua criação ter sido estabelecida nas Leis Orgânicas municipais, não foi criado durante o período de pesquisa; primeiro ano de gestão municipal e, também, porque o processo interativo vem se dando, mais, informalmente, com organizações que o poder público municipal tem interesse em manter. Isto, porque existem programas comuns e bom relacionamento com os dirigentes.

Podemos, ainda, afirmar que os elementos de competição e conflitos intra-organizacionais têm, como causa, a falta de interação das organizações locais. Isto, porque cada organização trabalha em paralelo ao poder público municipal, com exceção da EMATER e do núcleo da SEAB, que são as mais presentes no processo de intervenção municipal.

Com respeito à municipalização da agricultura nos municípios paranaenses, apesar de haver contradições quanto à sua existência e possibilidade de instituí-la nos municípios estudados, constatou-se que a estrutura das prefeituras ainda não comporta esse passo, com exceção do município de Ivatuba, por ser basicamente agrícola, de pequeno porte, com poucas organizações estabelecidas no município, e dado o interesse do dirigente municipal, em atuar em parceria com o Estado e as representações da comunidade local, conforme as potencialidades e necessidades locais. Considerando que o setor agrícola é complexo e extrapola os limites municipais, no que concerne a legislar e a atuar sobre a política rural, conclui-se que, alguns serviços podem ser municipalizados, devendo ficar centralizados nos governos federal e estadual a normatização de, por exemplo, preços mínimos e exportações, pois abrangem o mercado em sua totalidade.

Constatou-se que, nos municípios estudados, o poder público municipal não vem explorando o máximo das potencialidades locais. Isto é verificado pela inexistência de interação

organizacional em nível local das organizações que estão envolvidos direta e indiretamente com o setor rural. Isto vem causando, além do paralelismo de atuação, desperdício de recursos em ações voltadas ao mesmo público: o produtor e o trabalhador rural.

Apesar de verificar-se que os textos legais conferem novo papel ao município e, conseqüentemente, verificar-se tendências para maior estruturação do município no sentido de exercer um novo papel no desenvolvimento rural, constata-se que não há clareza sobre esse papel por parte da sociedade organizada e dos técnicos mais diretamente envolvidos no processo. Isso está associado a uma forte presença do poder público estadual como definidor das ações sobre a agricultura, aparentemente sendo responsável por um duplo processo, de ora favorecer, ora inibir a ação de agentes da sociedade local. Esse processo é marcado pelo caráter técnico da conceituação da noção de municipalização da agricultura em contraposição a uma interpretação de municipalização como estruturação de organizações para implantação desse novo processo.

Considera-se que o Estado, ao desconcentrar sua estrutura organizacional e também a de sua vinculada - EMATER, objetiva, a médio e longo prazos, concretizar o processo de descentralização, conferindo assim, de forma gradual maior autonomia para o município exercer um papel mais relevante no desenvolvimento do meio rural. Conseqüentemente, possibilitará a municipalização da Agricultura. Porém, se os municípios explorassem melhor o seu potencial de intervenção para o desenvolvimento rural, considerando que na prática pouco foi mudado após as transformações legais, poder-se-ia ter um papel mais relevante do poder público municipal sobre o setor rural em conjunto com as representações da comunidade local, criando, assim, o tipo de desenvolvimento rural condizente com a sua realidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, T.C. O papel do Poder Público Municipal; Desafios na criação de políticas para o desenvolvimento integral e harmônica da área rural. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v.38, n.200, p. 49-57, jul./set. 1991.
- ALBUQUERTE, R.C. de. Um novo olhar sobre o Estado; a perspectiva pós-liberal. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.5, n.4, p. 92-98, out/dez. 1991.
- ALVAREZ, H. **Notas sobre la caracterización y “la planificación del desarrollo rural integrado”**. Salvador : Terra, 1982, 7 p. (II Curso Internacional de Planejamento e Desenvolvimento Rural Integrado. Documentos, 64).
- ARAÚJO, A.L. de; CHACON, L.A. de M. O setor público na conjuntura racional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.25, n.3, p. 32 - 57, jul/set. 1989.
- BAÊTA, A.M.C. Administração Municipal e descentralização política. Notas para uma discussão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.23, n.4, p.100-103, ago./out. 1989.
- BRASIL. Ministério da Agricultura. Sistema Nacional de Planejamento Agrícola. **Política Econômica e Planejamento Agrícola**. Brasília: MA/Secretaria Geral, 1982. 92p.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Constituição da República Federativa do Brasil**; promulgada em 5 de outubro de 1988. 8 ed. e atu. São Paulo: Saraiva, 1993. 178p.
- BRASIL. Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios. SAREM. Articulação com os municípios uma função do planejamento a ser resgatada. **Revista da Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v.25, n.188, p. 56-80, jul/set. 1988.
- CAIDEN, G. e CARAVANTES, G. Reconsideração do concerto de desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.16, n.1, p. 4-16, jan/mar. 1982.
- CARDOSO, F.H. e IANNI, O. **Homem e Sociedade**, leitura básica da sociologia geral. 7 ed. São Paulo: Editora Nacional, 1972. 317p.
- CASCAVEL. Câmara Municipal de Cascavel. **Lei Orgânica do Município de Cascavel**. Cascavel, 1990. 83p.

- CASCAVEL. Prefeitura Municipal de Cascavel. Secretaria de Agricultura , Abastecimento e Meio Ambiente de Cascavel. **Plana para o desenvolvimento Agropecuário de Cascavel / Paraná.** Cascavel, 1993a. n.p.
- CASCAVEL. Prefeitura Municipal de Cascavel. Secretaria de Agricultura , Abastecimento e Meio Ambiente de Cascavel. **Proposta para o desenvolvimento Agropecuário de Cascavel, jan./93 à dez./96.** Cascavel, 1993b. 22p.
- CASCAVEL. Prefeitura Municipal de Cascavel. Assessoria de Imprensa. **Cascavel.** Cascavel, 1991. 52p.
- CAVALCANTI, B.S. Gestão Pública integrada: implicações para a formulação de teorias, modernização administração e ensino da Administração pública. **Caderno de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v.17, n.49, p. 7 - 12. mar. 1990.
- CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria Geral da Administração.** 3 ed. São Paulo: McGraw - Hill do Brasil, 1983. 617p.
- COHN, A. As grandes questões de Administração das políticas sociais (recursos humanos): de instituídas a instituintes. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro , v.2, n.1, p. 25-31, jan/mar. 1988.
- DAVIDO VICH, F. Poder local e município, algumas considerações. **Revista de Administração.** Rio de Janeiro, v.27, n.11, p. 5-14, jan/mar. 1993.
- DOWER, R.G.B. **Instituições do Direito Público e Privado.** 4 ed. rev. e atu. São Paulo: Nelpa Edições jurídicas Ltda, 1979. 421p.
- DUVERGER, M. **Ciência Política.** Teoria e Métodos. Tradução por Heloisa de Castro Lima. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. 937p. Tradução de Methods jde la science Politique.
- EMPRESA PARANAENSE DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. **Subsídios aos estudos sobre municipalização da agricultura.** Curitiba: CPLAN-EMATER - PR, 1993b. n.p.
- EMPRESA PARANAENSE DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. **Diagnóstico Municipal - Ivatuba / 1993,** EMATER-local Ivatuba, 1993a. n.p.
- EMPRESA PARANAENSE DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. **Plana Desenvolvimento Rural;** EMATER - local, Ivatuba, 1994 n.p.
- EMPRESA PARANAENSE DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. **Regulamento Geral.** Curitiba: EMATER - PR, 1988 42p.
- FACOBI, P. Os municípios e a participação; desafios e alternativas. **Revista de Administração Municipal,** Rio de Janeiro, v.38, n.198, p. 32-38, jan/mar. 1991.

- FERREIRA, P. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1990. v.2, 677p.
- FERREIRA, P. **Comentários à Constituições Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1994, v.6, 537p.
- FISCHER, T. O poder local no Brasil, temas de pesquisas e desafios de transição. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.25, n.2, p. 86-92, abr/jun. 1991
- FISCHER, T.; TEIXEIRA, A. **Poder local e participação; Espanha / Brasil, perspectivas constitucionais, avanços e limites**. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS - GRADUAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO, 8, Belo Horizonte, 1989. **Anais...** Belo Horizonte: MGSP Editores, 1989. v.3, p.1575 - 1587.
- IVATUBA. Câmara Municipal de Ivaluba. **Leite Orgânica do Município de Ivatuba**. Ivatuba, 1990. 43p.
- LIMA, J.B. de; MURAD, B.J.M. **Alcances e limites da municipalização da Agricultura**. Lavras: ESAL, 1992. 19p. (Mimeografado).
- LOBO, T. Descentralização; uma alternativa de mudança. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n.1, p.14-24, jan./mar. 1988.
- LORDELLO DE MELLO, D. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n.4, p.199-217, out./dez. 1991.
- LORDELLO DE MELLO, D. O papel dos governos municipais no processo de desenvolvimento nacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n.3, p.27-45, jul./set. 1988.
- MARINGÁ, Associação Comercial e Industrial de Maringá - ACIM. **Maringá é Assim**. Maringá, 1994. n.1, 50p.
- MARINGÁ, Câmara Municipal de Maringá. **Lei Orgânica do Município do Maringá**. Maringá, 1990. 98p.
- MARINGÁ, Prefeitura Municipal de Maringá. **Maringá; Administração Comunitária**, Maringá, 1993. 22p.
- MATTOS, A.M. **Organização: uma visão global; introdução, ciência, arte**. 3. ed., Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1980. 649p.
- MOTTA, F.C.P. e PEREIRA, L.B. **Introdução à organização burocrática**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988. 230p.

- NASCIMENTO, K.T. A revolução conceptual da administração; implicações para a formulação dos papéis e funções de um executivo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n.12, p.137-146, abr./jun. 1972.
- PARANÁ, Assembléia Legislativa do Estado do Paraná. **Lei nº 9917 de 30 de março de 1992; Política Agrícola Estadual**. Curitiba: Gráfica da EMATER-Paraná, 1992a. 19p.
- PARANÁ. Assembléia Constituinte do Estado do Paraná. **Constituição do Estado do Paraná**, Curitiba, 1989.
- PARANÁ, Secretária de Estado da Agricultura e de Abastecimento. Grupo de Planejamento Setorial. **Perfil Agropecuário do Paraná, 1992**. Curitiba, 1992b. 30p.
- PARANÁ, Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento. **Resumo da Estrutura e Ação do SEAGRI - Sistema Estadual de Agricultura**. Curitiba, 1987. n.p.
- PEREIRA, L.C.B. Os ciclos do Estado e a crise brasileira. In: **A crise do estado; ensaios sobre a economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 1992. p 113-124.
- PIAZZA JUNIOR, W. Pontos críticos na ciência das organizações. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.24, n.3, p.142-61, maio/jul. 1990
- REZENDE, F.; BRASILEIRO, A.M. A repartição de encargos públicos entre níveis de Governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n.3, p.66-87, jul./set. 1984.
- SACHS, I. **Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento**. São Paulo: Vértice, 1986. 224p.
- SANTOS, R.S. Estado e política agrícola no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, n.2, p.29-48, abr./jun. 1986.
- SOUZA, C. A crise do estado e do seu aparelho. **Revista de Administração pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n.3, p.17-30, jul./set. 1994.
- SZMRECSÁNYI, T. "Alguns pressupostos teóricos do Planejamento Agropecuário. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, v.57, p.33-73, nov/dez. 1976.
- VASCONCELLOS, E.; HEMSLEY, J.R. **Estrutura das organizações; estruturas tradicionais, estruturas para inovação, estrutura matricial**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1989. 208p.