

## OS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA PARANAENSES DEZ ANOS DEPOIS: ALGUMAS REFLEXÕES

Luis Claudio Krajevski<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Economista, Doutor em Desenvolvimento Regional, Docente da Universidade Federal do Paraná,  
luisck@ufpr.br

### RESUMO

As expressivas desigualdades socioeconômicas regionais brasileiras são históricas. Apesar de ações e estratégias que visavam a mitigação destas desigualdades, a ausência de uma efetiva Política Nacional de Ordenamento Territorial aponta que esta questão esteve relegada a segundo plano. A partir de 2003, no entanto, são elaboradas políticas que manifestam o retorno da questão regional na agenda das políticas públicas brasileiras. Neste contexto foram criados os Territórios Rurais, os quais seriam a base para o Programa Territórios da Cidadania (PTC), formulado em 2008. Os objetivos do PTC eram contribuir para a redução da pobreza e, de certa forma, reduzir as discrepâncias regionais. Inicialmente foram criados sessenta Territórios da Cidadania (TC's), sendo este número ampliado para 120 em 2009. No Paraná foram criados quatro destes territórios: Cantuquiriguaçu, Norte Pioneiro, Paraná Centro e Vale do Ribeira – PR. Decorridos dez anos da implementação da política, faz-se necessário identificar quais foram as modificações socioeconômicas nos municípios que integram estes territórios. Desta forma, o objetivo deste trabalho é examinar alguns resultados do PTC nos territórios paranaenses, considerando o período 2009 a 2019, conforme os indicadores selecionados. Para isso, foi realizada pesquisa bibliográfica-documental, a qual permitiu contextualizar e caracterizar as transformações socioeconômicas mais expressivas. A abordagem dialética orienta o presente estudo, auxiliando a compreensão das desigualdades existentes no território paranaense. Os indicadores socioeconômicos foram selecionados considerando a disponibilidade de dados e buscando averiguar o comportamento destes no período em questão. Os resultados apontam que o PTC, embora relevante, contribuiu de forma limitada para a melhoria dos indicadores analisados. Certamente a ausência de avanços quanto a redução das desigualdades socioeconômicas não deve ser atribuída exclusivamente a ineficácia desta política pública. Contudo, as transformações foram diminutas, sendo que alguns indicadores apontam para a elevação das desigualdades entre os municípios paranaenses. Ainda que alguns resultados tenham sido positivos, foram insuficientes para superar a realidade socioeconômica da maioria dos municípios examinados. Esta percepção decorre possivelmente dos limitados recursos destinados ao PTC, aos limites e dificuldades de implementação desta política e a descontinuidade verificada nos últimos anos. De qualquer forma, o PTC trouxe avanços no que se refere ao reconhecimento de territórios empobrecidos, com indicadores socioeconômicos precários e a necessidade de esforços no sentido da implementação de uma política pública adequada. Neste sentido, a retomada desta política ou a formulação de uma nova versão, condizente com os desafios existentes, seria salutar na busca para a redução das desigualdades socioeconômicas regionais.

Palavras-chave: Territórios da Cidadania. Desenvolvimento Territorial. Paraná. Desigualdades socioeconômicas.

### ABSTRACT

The expressive Brazilian regional socioeconomic inequalities are historical. Despite actions and strategies aimed at mitigating these inequalities, the absence of an effective National Territorial Planning Policy indicates that this issue was relegated to the background. From 2003, however, policies were elaborated, manifesting the return of the regional question on the agenda of Brazilian public policies. In this context, the Rural Territories were created, which would be the basis for the PTC Citizenship Territories Program), formulated in 2008. The objectives of the PTC were to contribute to the reduction of poverty and, to a certain extent, to reduce regional discrepancies. Initially, sixty Territories of Citizenship (TC's) were created, and this number increased to 120 in 2009. In Paraná, four of these territories were created: Cantuquiriguaçu, Norte Pioneiro, Paraná Centro and Vale do Ribeira – PR. Ten years after the implementation of the policy, it is necessary to identify the socioeconomic changes in the municipalities that comprise these territories. In this way, the objective of this work is to examine some results of the PTC in the territories of Paraná, considering the period 2009 to 2019, according to the selected indicators. For

this, a bibliographical and documental research was carried out, which allowed contextualizing and characterizing the most expressive socioeconomic transformations. The dialectical approach guides the present study, helping to understand the existing inequalities in the territory of Paraná. Socioeconomic indicators were selected considering the availability of data and seeking to ascertain their behavior in the period in question. The results indicate that the PTC, although relevant, contributed in a limited way to the improvement of the analyzed indicators. Certainly, the lack of progress in reducing socioeconomic inequalities should not be exclusively attributed to the ineffectiveness of this public policy. However, the transformations were small, and some indicators point to the increase in inequalities among municipalities in Paraná. Although some results were positive, they were insufficient to overcome the socioeconomic reality of most of the examined municipalities. This perception possibly stems from the limited resources allocated to the PTC, the limits, and difficulties in implementing this policy and the discontinuity seen in recent years. In any case, the PTC brought advances regarding the recognition of impoverished territories, with precarious socioeconomic indicators and the need for efforts towards the implementation of an adequate public policy. In this sense, the resumption of this policy or the formulation of a new version, consistent with the existing challenges, would be healthy in the quest to reduce regional socioeconomic inequalities.

Keywords: Territories of Citizenship. Territorial Development. Paraná. Socioeconomic inequalities.

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil apresenta, historicamente, diversas desigualdades socioeconômicas regionais. E, embora tenha adotado algumas ações e estratégias orientadas a redução destas discrepâncias, a ausência de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e os limites da recente Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) evidenciam que a questão territorial permanece relegada a segundo plano.

A partir de 2003, entretanto, houve alguns progressos, como a criação do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e, mais tarde, com a implementação do Programa Territórios da Cidadania (PTC), em 2008. A concepção de uma política desta natureza, e considerando o perfil dos territórios que foram criados, representava um passo importante quanto ao desenvolvimento territorial brasileiro e suas desigualdades socioeconômicas.

Inicialmente foram criados 60 Territórios da Cidadania (TC's) em 2008, sendo ampliado para 120 territórios em 2009. Destes, apenas dez foram criados na Região Sul do país, sendo quatro no Rio Grande do Sul, dois em Santa Catarina e quatro no estado do Paraná, a saber: Território da Cidadania (TC) Cantuquiriguaçu, Território da Cidadania Norte Pioneiro, Território da Cidadania Paraná Centro e Território da Cidadania Vale do Ribeira – PR (a identificação Vale do Ribeira – PR é necessário, tendo em vista a existência do Território da Cidadania Vale do Ribeira – SP).

Após dez anos da implementação do PTC, é esperado que algumas repercussões sejam visíveis, especialmente quanto aos indicadores socioeconômicos dos municípios que integram estes territórios. Analisar estes indicadores pode ser útil no sentido da avaliação do PTC, buscando aprimoramento, correções e ajustes, além de subsidiar a continuidade da política pública.

Desse modo, o objetivo deste estudo é identificar e analisar alguns resultados do PTC nos territórios paranaenses, considerando o período 2009 a 2019. Ou seja, considerando as variáveis selecionadas, até que ponto houve transformações socioeconômicas no conjunto dos municípios que integram os TC's paranaenses? Para isso são analisados alguns indicadores, com destaque para o Produto Interno Bruto (PIB) dos territórios, PIB *per capita*, variação populacional, participação dos setores na produção municipal, entre outros.

O presente estudo está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. Na seção seguinte são evidenciados os procedimentos metodológicos adotados nesta investigação, incluindo a área de estudo. A seguir são feitas considerações a respeito do PTC, caracterização do Paraná no contexto nacional e dos TC's paranaenses no cenário estadual, além de expor os resultados obtidos entre 2009-2019 e as devidas análises das transformações ocorridas neste período. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

## 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS OU METODOLOGIA

Para a consecução do objetivo proposto partiu-se de uma revisão bibliográfica e documental buscando resgatar elementos do PTC e os marcos relacionados aos TC's paranaenses. Para verificar as transformações ocorridas alguns indicadores foram selecionados: demográficos e socioeconômicos.

No tocante aos dados populacionais foi identificada a variação populacional dos municípios que integram os TC's paranaenses, além do grau de urbanização. No campo econômico foram coletados o PIB territorial, a participação de cada setor na produção municipal e o PIB *per capita* de cada território. Ainda foram apanhados dados relativos à estrutura fundiária. Os dados econômicos foram identificados por município e agrupados aos respectivos territórios. Assim, é possível comparar os resultados dos TC's paranaenses.

Outros indicadores que merecem destaque são o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) relativo a 2010, a variação no número de estabelecimentos agropecuários e da área destas unidades, considerando os dois últimos censos agropecuários (2006 e 2017) e a alteração quanto a concentração fundiária municipal neste mesmo período.

A análise parte de uma concepção dialética, buscando evidenciar os possíveis avanços com as contradições observadas neste período. Os resultados obtidos propiciam uma síntese que mostra até que ponto houve melhoria nos municípios que integram os TC's paranaenses. Afinal, ainda que o Paraná possua indicadores socioeconômicos acima das médias nacionais, tal cenário não é reproduzido homogeneamente em seu território, o que aponta para substanciais desigualdades.

Os dados foram obtidos especialmente junto ao Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES, 2022) e ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022). Alguns documentos e dados foram produzidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (BRASIL, 2015) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA, 2022).

Este conjunto de dados e indicadores são úteis para observar as transformações socioeconômicas ocorridas neste período, bem como permite identificar as profundas desigualdades entre os municípios paranaenses, incluindo as disparidades entre os próprios TC's.

## 2.1 ÁREA DE ESTUDO

Os TC's apresentam distinções significativas, seja pela localização, composição de municípios, total da população, grau de urbanização, área territorial, entre diversos outros indicadores. Muito embora o presente estudo trate dos territórios em si, os dados são, na maior parte das vezes, obtidos em esfera municipal. Logo, é importante registrar quais municípios integram cada TC.

O TC Cantuquiriguaçu é composto por vinte municípios: Campo Bonito, Candói, Cantagalo, Catanduvas, Diamante do Sul, Espigão Alto do Iguaçu, Foz do Jordão, Goioxim, Guaraniasçu, Ibema, Laranjeiras do Sul, Marquinho, Nova Laranjeiras, Pinhão, Porto Barreiro, Quedas do Iguaçu, Reserva do Iguaçu, Rio Bonito do Iguaçu, Três Barras do Paraná e Virmond (BRASIL, 2015a). Estes municípios integram duas diferentes regiões intermediárias: Guarapuava (6 municípios) e Cascavel (14); e três regiões imediatas: Guarapuava (6), Cascavel (6) e Laranjeiras do Sul-Quedas do Iguaçu (14).

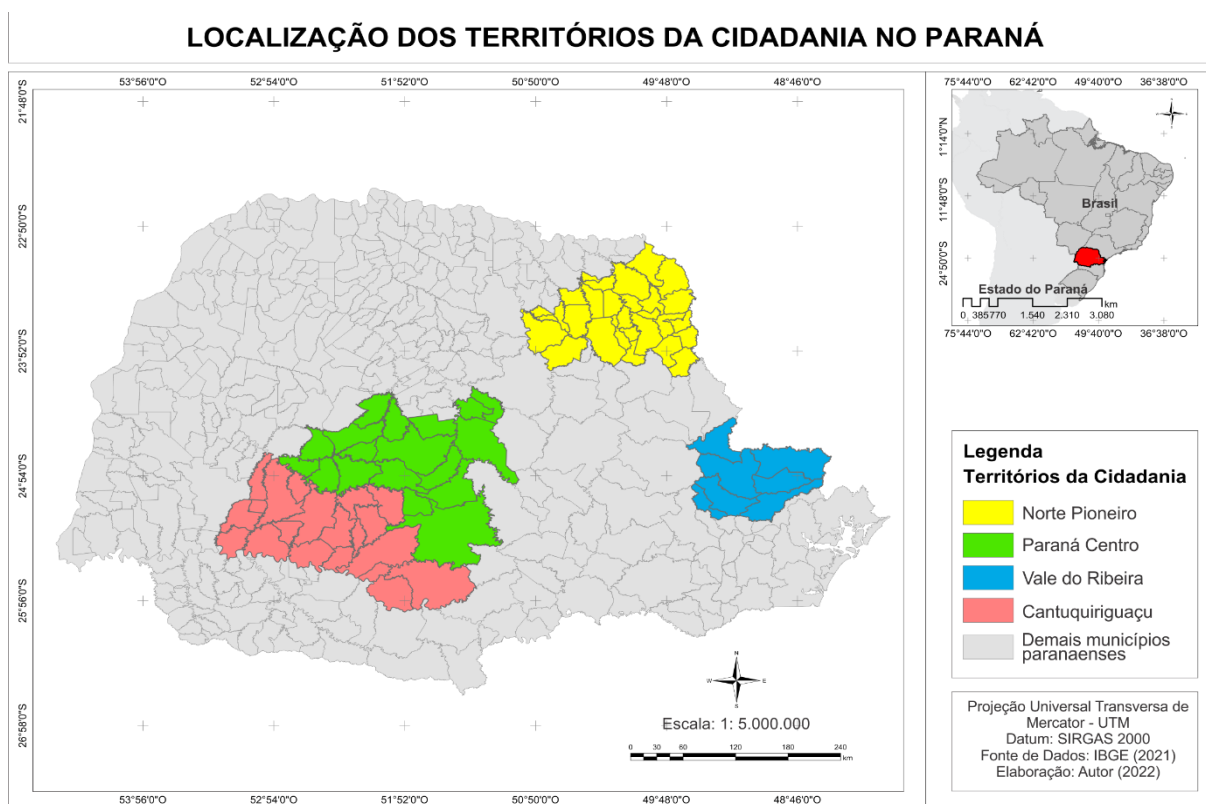
O TC Norte Pioneiro é constituído por 29 municípios, a saber: Abatiá, Carlópolis, Congonhinhas, Conselheiro Mairinck, Guapirama, Ibaiti, Jaboti, Jacarezinho, Japira, Joaquim Távora, Jundiá do Sul, Nova Fátima, Nova Santa Bárbara, Pinhalão, Quatiguá, Ribeirão Claro, Ribeirão do Pinhal, Salto do Itararé, Santa Amélia, Santa Cecília do Pavão, Santana do Itararé,

Santo Antônio da Platina, Santo Antônio do Paraíso, São Jerônimo da Serra, São José da Boa Vista, Sapopema, Siqueira Campos, Tomazina e Wenceslau Braz (BRASIL, 2015b). Todos integram a região intermediária de Londrina, sendo distribuídos em três regiões imediatas: Cornélio Procópio-Bandeirantes (9 municípios), Ibaiti (5) e Santo Antônio da Platina (15).

O TC Paraná Centro é formado por dezoito municípios: Altamira do Paraná, Boa Ventura de São Roque, Campina do Simão, Cândido de Abreu, Guarapuava, Iretama, Laranjal, Manoel Ribas, Mato Rico, Nova Cantu, Nova Tebas, Palmital, Pitanga, Rio Branco do Ivaí, Roncador, Rosário do Ivaí, Santa Maria do Oeste e Turvo (BRASIL, 2015c). Estão distribuídos em três regiões intermediárias: Guarapuava (dez municípios), Londrina (4) e Maringá (4) e quatro regiões imediatas: Campo Mourão (4), Guarapuava (3), Ivaiporã (4) e Pitanga (7).

No tocante ao TC Vale do Ribeira – PR, este possui sete municípios: Adrianópolis, Bocaiúva do Sul, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Itaperuçu, Rio Branco do Sul e Tunas do Paraná (BRASIL 2015, d). Todos integram a mesma Região Intermediária (Curitiba) e a mesma Região Imediata (Curitiba), sendo uma exceção entre os TC's paranaenses no sentido de pertencer a mesma regionalização. A figura 1, a seguir, aponta a localização destes no território paranaense.

FIGURA 1 – MAPA DE LOCALIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA PARANAENSES



Fonte: O autor (2022).

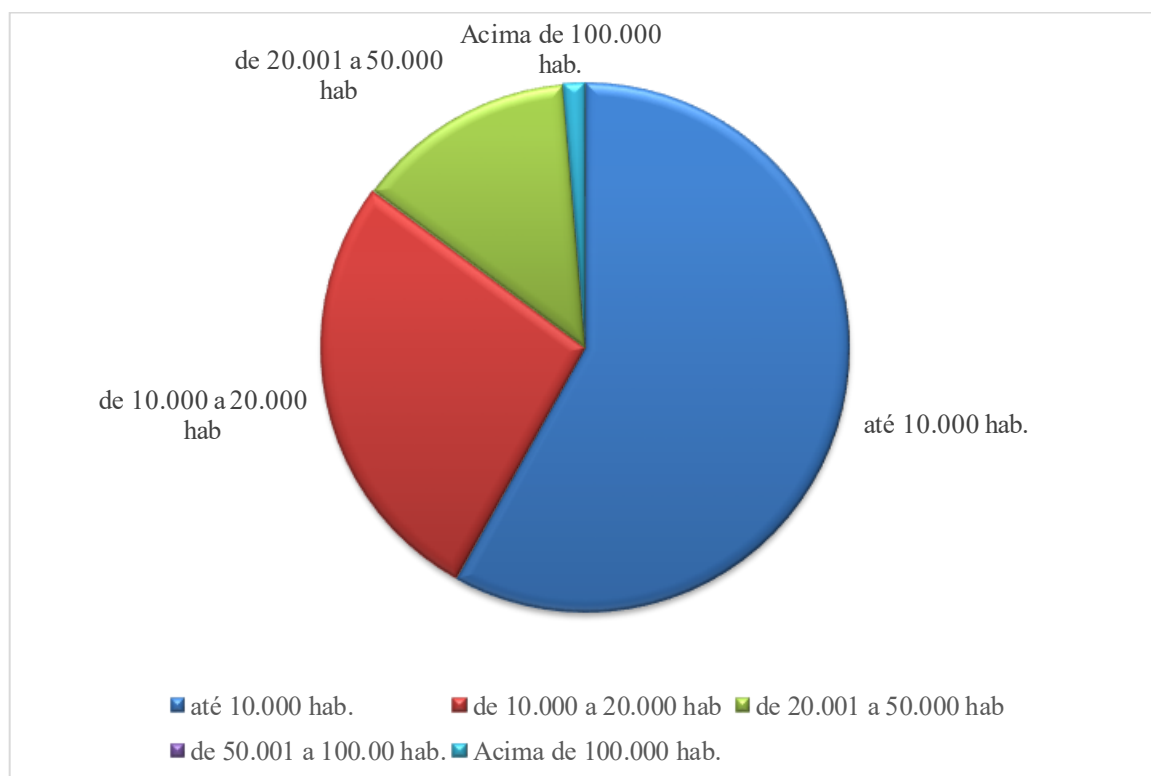
Logo, são 74 municípios que integram os quatro TC's paranaenses. Convém ressaltar as diferentes regionalizações existentes. A falta de convergência e padronização destas regionalizações pode implicar em dificuldades na implementação de políticas públicas e ações orientadas ao desenvolvimento regional.

Outra distinção inicial significativa se refere a população destes territórios. Do total de municípios, 43 apresentam população inferior a dez mil habitantes em 2019 (IPARDES, 2022).

Entre 10.001 e 20.000 habitantes são vinte municípios. De 20.001 a 50.000 habitante são apenas dez municípios. Nenhum município apresenta população entre 50 e 100 mil habitantes. Acima de cem mil só há um município, Guarapuava (TC Paraná Centro), com 181.504 habitantes. Aliás, neste caso, a população de um único município representa 53,77% da população total do território (337.527).

O gráfico 1 indica, em percentuais, estas diferenças populacionais entre os municípios que integram os TC's paranaenses. Convém ressaltar que dos 58% dos municípios que possuem população inferior a dez mil habitantes, mais da metade (22 municípios) possuem população inferior a cinco mil habitantes em 2019 (IPARDES, 2022).

GRÁFICO 1 – POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS QUE INTEGRAM OS TC's, EM %, 2019



Fonte: O autor (2022).

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção exhibe os dados desta investigação e as respectivas análises. Inicialmente se caracteriza o estado do Paraná no contexto brasileiro, a seguir tem-se uma breve caracterização dos TC's paranaenses para, enfim, examinar os indicadores selecionados a respeito das transformações socioeconômicas ocorridas entre 2009 e 2019.

### 3.1 O PROGRAMA TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

O PTC foi instituído em 2008 e tinha como principais objetivos padronizar algumas ações do governo federal, superar a pobreza e reduzir as desigualdades no meio rural (BRASIL, 2008). O PTC atuaria em três eixos: ação produtiva, cidadania e infraestrutura (BRASIL, 2008). A distribuição dos TC's, por macrorregião brasileira, foi assim constituída: Nordeste 56 (46,67%), Norte 27 (22,5%), Sudeste 15 (12,5%), Centro-Oeste 12 (10%) e Sul 10 (8,33%) (BRASIL, 2009).

Os critérios estabelecidos para que os municípios integrassem os territórios estavam baseados em elementos “[...] sociais, culturais, geográficos e econômicos e reconhecidos pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidades que ampliam as possibilidades de coesão social e territorial.” (BRASIL, 2008).

No bojo dos primeiros sessenta TC's criados em 2008, dois foram estabelecidos no Paraná: Cantuquiriguaçu e Vale do Ribeira – PR. Em 2009 a política ampliou para 120 TC's, sendo que o Paraná recebeu mais dois territórios: Norte Pioneiro e Paraná Centro (BRASIL, 2009).

Embora a criação desta política pública federal representasse significativo avanço, havia uma série de desafios que deveriam ser superados para que o PTC cumprisse com seus objetivos. Afinal, considerando o tamanho da extensão territorial brasileira, e sem uma efetiva PNOT, a criação destes territórios, ainda que supostamente levasse em conta os critérios estabelecidos, demandaria exatidão e pouca margem para erros.

Dentre as dificuldades enfrentadas na implementação do PTC, a questão orçamentária parece ser central. Os limitados recursos direcionados aos TC's são evidentes (MARINI *et al*, 2020). Mais do que isso, recentemente houve o fim da destinação de recursos e a política foi descontinuada (MARINI *et al*, 2020). Outro elemento a ser considerado é a grande diversidade entre os territórios. Existem diversos elementos que ressaltam estas distinções: número de municípios, população, atividades produtivas, perfis microrregionais, entre outros (KRAJEVSKI *et al*, 2020).

Os questionamentos a respeito do PTC foram objetos de diversos estudos, os quais assinalam significativas adversidades para a consecução dos objetivos, tais como: dificuldades na articulação entre ministérios, sobreposição de ações, diferenças territoriais, limites da política, entre outros (CORRÊA, 2009; KARAM 2012).

Ademais, as avaliações desta política pública demonstram certo grau de complexidade. Dificilmente a investigação de impactos e consequências do PTC permite uma dimensão precisa sobre a política pública. Afinal, o conteúdo desta política e as razões para sua construção são elementos importantes para sua análise. Além disso, o histórico e os processos locais devem estar concatenados com a política em questão (RAYNAUT e FERREIRA, 2014).

### 3.2 CARACTERIZAÇÃO DO PARANÁ E DE SEUS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

Nesta subseção dois pontos são tratados: o primeiro diz respeito aos indicadores socioeconômicos paranaenses no contexto do desenvolvimento brasileiro. Isso favorece a

elaboração de um cenário a respeito do desenvolvimento do Paraná. O segundo aspecto trata da descrição dos TC's paranaenses, comparando os indicadores selecionados com as médias estaduais.

### 3.2.1 O desenvolvimento paranaense no cenário brasileiro

O estado paranaense habitualmente possui indicadores sociais e econômicos que, em média, estão acima da realidade brasileira. O quadro 1 revela este panorama. Em 2020 o PIB paranaense atingiu a quarta posição no ranking dos estados brasileiros, representando 6,41% da produção brasileira. O PIB *per capita* estadual é 17,90% acima do resultado nacional, embora o Paraná tenha caído uma posição no ranking quando comparado a 2019 (IBGE, 2022).

O grau de urbanização entre Paraná e Brasil é próximo, indicando pouca discrepância, sendo que o estado ocupa a sétima posição no ranking por unidades da Federação. Quanto a população, o Paraná detém 5,44% da população brasileira, possuindo a quinta maior população estadual. Com relação ao IDH, o Paraná (0,749) novamente apresenta resultados acima da média nacional (0,727).

QUADRO 1 – INDICADORES SOCIOECONÔMICOS SELECIONADOS, PARANÁ E BRASIL

Texto	Paraná	Brasil	Posição no ranking por Unidades da Federação
PIB (em mi R\$, 2020)	487.931	7.609.597	4°
PIB per capita (R\$, 2019)	42.366,71	35.935,74	7°
Área territorial (km <sup>2</sup> )	199.298,981	8.510.345,540	15°
Grau de urbanização	85,33	84,4	7°
População (2021)	11.597.484	213.317.639	5°
IDH	0,749	0,727	5°

Fonte: O autor (2022), com base nos dados do IBGE (2022), IPARDES (2022) e Atlas Brasil (2022, a; b).

Outros resultados reforçam a ideia de que o Paraná possui indicadores, na média, acima da maioria das unidades da Federação. Neste sentido, é possível citar, conforme o último censo demográfico (2010), o índice de Gini (2° no ranking por Estado); a taxa de pobreza (5°), o percentual de extremamente pobres (4°), a renda média domiciliar (5°), entre outros (ATLAS BRASIL, 2022).

Estes resultados reforçam a ideia de que o Paraná é um dos estados mais desenvolvidos do Brasil. Entretanto, tal cenário não se observa homogeneamente entre suas regiões. E isso é característico do modo de produção capitalista (SMITH 1988; HARVEY 2006; 2014). A inclusão de 74 municípios no contexto do PTC corrobora a ideia do baixo desenvolvimento de algumas regiões e as expressivas desigualdades existentes no território paranaense.



### 3.2.2 Caracterização dos Territórios da Cidadania paranaenses

Buscando retratar os TC's paranaenses, o quadro 2 exibe uma síntese dos indicadores selecionados. O conjunto de municípios (74) equivale a 18,55% do total paranaense (399). No que se refere a área, estes municípios representam 22,83% do território paranaense. A população destes municípios representava, no último censo demográfico (2010), o equivalente a 9,46% do total paranaense.

QUADRO 2 – INDICADORES SOCIOECONÔMICOS SELECIONADOS TC'S PARANAENSES

	<b>TC Cantuquiriguaçu</b>	<b>TC Norte Pioneiro</b>	<b>TC Paraná Centro</b>	<b>TC Vale do Ribeira – PR</b>
Área territorial (km <sup>2</sup> )	13.947,74	10.436,05	15.022,20	6.093,54
Nº municípios	20	29	18	7
População (2010)	232.519	312.757	341.548	100.821
Grau de urbanização (2010)	53,78	75,31	68,16	57,21
IDH médio (2010)	0,72	0,73	0,73	0,69

Fonte: O autor (2022), baseado nos dados do BRASIL (2015 a; b; c; d), IBGE (2022) e IPARDES (2022).

O grau de urbanização dos TC's apresenta uma importante diferença quanto ao indicador estadual (85,3%). Esta é uma distinção significativa, pois somente no Norte Pioneiro a população urbana é superior a 75% da população, sendo que a população rural é mais expressiva no TC Vale do Ribeira – PR (42,79%) e no TC Cantuquiriguaçu (46,22%).

Com relação ao IDH, nenhum território apresenta resultado médio superior ao paranaense (0,749), sendo que os TC's Cantuquiriguaçu e Vale do Ribeira – PR possuem resultado inferior ao IDH brasileiro (0,727). Convém ressaltar que dos quatro municípios paranaenses com baixo desenvolvimento (IPARDES, 2022), três integram os TC's: Laranjal (Paraná Centro), Cerro Azul e Doutor Ulysses (Vale do Ribeira – PR).

Estes indicadores validam a concepção de que o desenvolvimento socioeconômico paranaense é sensivelmente desigual. Ainda que o Paraná apresente indicadores acima das médias nacionais, quando se observa os municípios paranaenses há notáveis distinções. Especialmente os municípios que integram os TC's paranaenses, conforme assinala o quadro 2, comprovam estas disparidades regionais.

### 3.3 INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DOS TC'S PARANAENSES DEZ ANOS DEPOIS

Considerando os indicadores selecionados é possível mensurar o que tem ocorrido nos TC'S paranaenses depois de dez anos da implementação do PTC. O quadro 3 apresenta a variação populacional ocorrida entre 2009 e 2019. Para este cálculo foi adotado a população residente estimada, mensurada pelo IBGE. Esta opção se deve ao fato de utilizar o mesmo indicador neste período, pois a comparação entre população censitária (2010) com a população estimada (2019) representaria metodologias distintas.

QUADRO 3 – VARIAÇÃO POPULACIONAL ENTRE 2009 E 2019

	<b>TC Cantuquiriguaçu</b>	<b>TC Norte Pioneiro</b>	<b>TC Paraná Centro</b>	<b>TC Vale do Ribeira – PR</b>
Variação populacional	-5.319	5.429	-17.727	6.986
Nº municípios com aumento populacional	7	12	3	3
Nº municípios com queda na população	13	17	15	4

Fonte: O autor (2022), com base nos dados do IPARDES (2022).

Dois TC's apresentaram variação populacional negativa: Cantuquiriguaçu e, especialmente, Paraná Centro, em que a queda foi equivalente a praticamente 5% da população do território quando comparado a 2009. De outro lado, houve aumento populacional em dois TC's: Norte Pioneiro e Vale do Ribeira, sendo que este último ostenta uma expansão respeitável (6,53%). Convém ressaltar que a maioria dos municípios (49) que integra estes territórios teve queda populacional no período, enquanto apenas 25 apresentaram variação positiva.

A dimensão econômica, sendo um dos objetivos do PTC, deve ser averiguada com cautela. Neste sentido, o quadro 4 expõe a variação do PIB e do PIB *per capita* entre 2009 e 2019. O PIB dos municípios dos TC's paranaenses representou 5,97% do total da produção paranaense em 2009. Dez anos depois, estes territórios correspondem a 6,12% (representando uma elevação de apenas 0,15% neste período).

Relativamente ao PIB *per capita*, todos os territórios apresentam resultados inferiores à média paranaense. Neste caso, houve aumento do PIB *per capita* territorial, quando comparado ao produto estadual, em três territórios: Cantuquiriguaçu, Norte Pioneiro e Paraná Centro, enquanto o Vale do Ribeira – PR teve queda.

Aliás, nenhum território, tanto em 2009 quanto em 2019, exhibe PIB *per capita* superior ao resultado paranaense, sendo o melhor resultado alcançado pelo TC Paraná Centro, em 2019 (equivalente a aproximadamente 75% do PIB *per capita* estadual), por sinal, o território que obteve melhor resultado nestes dez anos. Em contrapartida, o TC Vale do Ribeira teve uma sensível redução, indicando que o PIB *per capita* territorial é inferior a 60% da média estadual.

QUADRO 4 – INDICADORES SOCIOECONÔMICOS SELECIONADOS TC'S PARANAENSES, 2009-2019

	<b>TC Cantuquiriguaçu</b>	<b>TC Norte Pioneiro</b>	<b>TC Paraná Centro</b>	<b>TC Vale do Ribeira – PR</b>
Participação no PIB estadual (%) em 2009	1,62	1,64	2,01	0,70

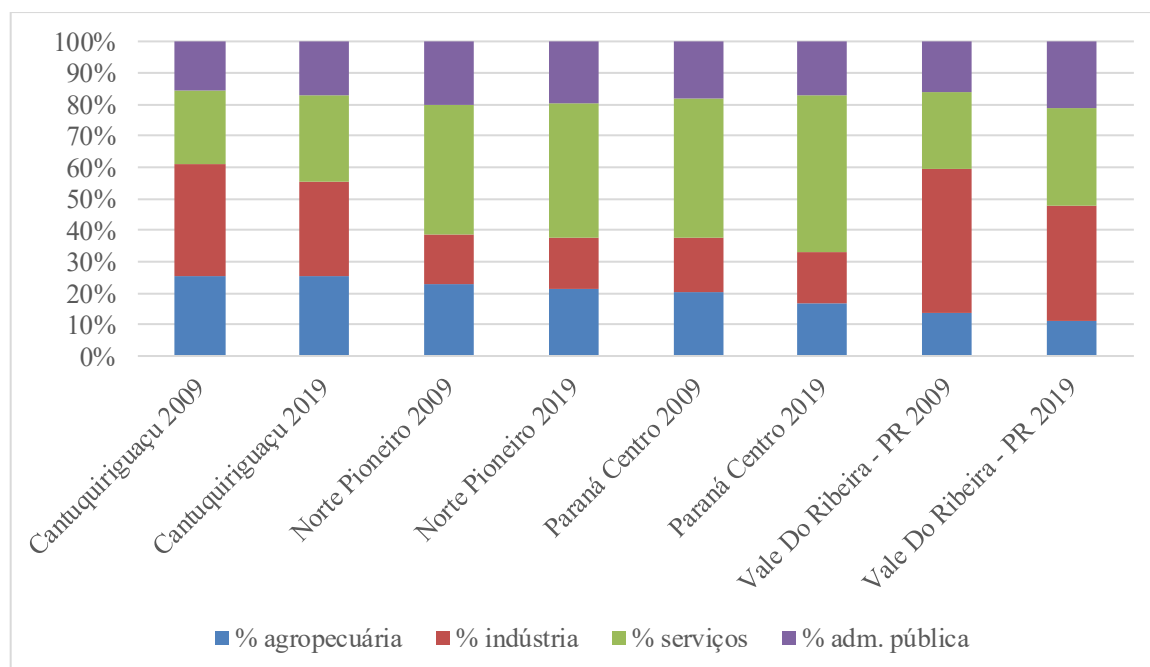
	<b>TC Cantuquiriguaçu</b>	<b>TC Norte Pioneiro</b>	<b>TC Paraná Centro</b>	<b>TC Vale do Ribeira – PR</b>
Participação no PIB estadual (%) em 2019	1,53	1,83	2,19	0,57
% do PIB per capita 2009	71,39	55,59	60,33	70,83
% do PIB per capita 2019	73,86	65,15	74,30	58,55

Fonte: O autor (2022), com base nos dados do IBGE (2022), IPARDES (2022) e BRASIL (2022).

O gráfico 2 mostra a variação percentual entre 2009 e 2019 de cada setor econômico para a produção territorial. A seguir são detalhadas as principais variações, não sendo objeto de destaque situações em que a alteração foi inferior a 1%.

No TC Cantuquiriguaçu, as mudanças mais significativas foram a redução na participação da indústria (queda superior a 5%), aumento do setor de serviços (em torno de 4%) e leve elevação da administração pública (1,33%). No caso do Norte Pioneiro o setor agropecuário teve queda de 1,4%, além do aumento de 1,57% nos serviços.

GRÁFICO 2 – PARTICIPAÇÃO DE CADA SETOR ECONÔMICO NO VAB TERRITORIAL, 2009-2019



FONTE: O autor (2022), com base nos dados do IPARDES (2022).

No tocante ao TC Paraná Centro, entre 2009 e 2019 o setor agropecuário apresentou queda de 3,36%, enquanto a indústria reduziu sua participação em 1,12%; de outro lado o setor de serviços elevou sua contribuição na ordem de 5,45%. Por fim, o TC Vale do Ribeira – PR presenciou a queda na participação da agropecuária (2,26%) e forte queda da indústria (9,27%). Por outro lado, houve aumento no setor de serviços (6,46%) e na contribuição da administração pública (5,07%).

Considerando o perfil destes territórios, interiorizados, com grau de urbanização inferior à média estadual e com fortes vínculos rurais (decorrentes das origens do PTC), convém registrar as alterações ocorridas na estrutura fundiária neste período. Neste sentido, o quadro 5 aponta a variação nos estabelecimentos rurais e as alterações na área, em hectares (ha), conforme dados dos censos agropecuários de 2006 e 2017, realizados pelo IBGE.

QUADRO 5 – ESTABELECEMENTOS AGROPECUÁRIOS E CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA NOS TC’S

	<b>TC Cantuquiriguaçu</b>	<b>TC Norte Pioneiro</b>	<b>TC Paraná Centro</b>	<b>TC Vale do Ribeira – PR</b>
Nº estabelecimentos agropecuários em 2009	25.463	21.469	28.562	6.498
Nº estabelecimentos agropecuários em 2019	24.782	20.082	22.624	5.923
Área (ha) dos estabelecimentos agropecuários em 2009	1.079.614	898.936	1.204.088	218.380
Área (ha) dos estabelecimentos agropecuários em 2019	1.070.875	817.738	1.158.905	339.579

Fonte: O autor (2022), com base nos dados do IBGE (2006; 2017).

No conjunto dos TC’s paranaenses houve a redução de 8.581 estabelecimentos agropecuários neste período, o que representa a extinção de 10,5% das unidades em apenas onze anos. Observa-se que a diminuição ocorreu em todos os territórios. No que se refere a área dos estabelecimentos rurais, também existiu diminuição, afinal foram 13.921 hectares a menos, representando uma queda de 0,41% da área disponível, ainda que tenha sido registrado elevação da área no TC Vale do Ribeira – PR.

Neste período também é possível considerar a alteração ocorrida quanto a estrutura fundiária. A relevância deste indicador se deve ao fato de que estes territórios surgiram no contexto dos Territórios Rurais. Para avaliar esta concentração será utilizado o Índice de Gini referente a concentração fundiária (IGcf). O IGcf mede o grau de concentração fundiária: quanto mais próximo de 1,000, maior a concentração; quanto mais próximo de zero, menor a concentração.

Em relação ao território Cantuquiriguaçu foram doze municípios que sofreram elevação da concentração fundiária no período, sete tiveram redução e um manteve o mesmo IGcf. Conforme dados do INCRA (2022) apenas dois projetos de assentamentos rurais foram criados neste território após a implementação do PTC, com capacidade para assentar 110 famílias. Em relação ao TC Norte Pioneiro foram dezoito municípios que apresentaram elevação da concentração fundiária, ante onze que apresentaram redução. Neste território foram criados quatro assentamentos rurais, com capacidade de assentamento de 233 famílias, considerando o período após a criação do TC (INCRA, 2022).

O TC Paraná Centro apresenta doze municípios com aumento da concentração fundiária, enquanto seis tiveram redução. Neste caso, foram criados três assentamentos rurais, com capacidade para assentar 222 famílias. No tocante ao TC Vale do Ribeira – PR quatro

municípios tiveram elevação na concentração de terras e três tiveram diminuição. Neste território foram implementados apenas dois assentamentos rurais, assentando 38 famílias (INCRA, 2022).

Os indicadores selecionados nesta seção apontam para os limites do PTC em promover a superação da pobreza e a redução das desigualdades de territórios brasileiros menos desenvolvidos. A maioria dos municípios (49) apresentou queda populacional entre 2009 e 2019. A elevação da contribuição do PIB territorial para o paranaense foi praticamente insignificante (0,15%) e, embora o PIB *per capita* tenha apresentado melhora, em nenhum território atinge 75% da média paranaense.

As modificações na contribuição dos setores na produção dos territórios alertam para a redução do dinamismo econômico da maioria dos municípios. A agropecuária apresentou queda em todos os territórios, com exceção do TC Cantuquiriguaçu (elevação de 0,13%), e o setor industrial teve redução em três TC's, sendo exceção o NP (aumento de 0,56%). Já o setor de serviços apresentou elevação na participação em todos os territórios, além do aumento da importância da administração pública em dois TC's.

Finalmente, a redução no número de estabelecimentos agropecuários e a elevação do IGcf na maioria dos municípios que integram os territórios em questão reafirmam a fragilidade do PTC quanto a sua capacidade efetiva de promover a redução das desigualdades territoriais brasileiras. Ainda, a criação de poucos assentamentos rurais (apenas onze entre 2006 e 2017, com capacidade de assentar 603 famílias), em territórios com significativas populações rurais, sugere a desarticulação entre a reforma agrária e o PTC.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou mensurar algumas transformações ocorridas no conjunto dos municípios que compõem os TC's paranaenses, instituídos no bojo do PTC. Para isso foi pertinente apresentar, com base nos indicadores selecionados, as variações ocorridas entre 2009 e 2019. Evidentemente que estas não são decorrentes exclusivamente do PTC, mas não deixa de ser interessante examinar com base nos objetivos desta política pública.

A pertinência do PTC, no contexto do pouco espaço que a questão territorial brasileira possui na agenda, é indiscutível. E seus objetivos, superação da pobreza e redução das desigualdades, são acertados. Os critérios adotados, considerando indicadores socioeconômicos que apontavam para territórios empobrecidos, também parecem apropriados.

Todavia, os limites da política, desde a sua concepção, perpassando pelas dificuldades de implementação e disparidades territoriais, até os poucos recursos disponíveis, demonstram sua insuficiência. Mais do que isso, a descontinuidade do PTC é inadequada, pois a questão territorial volta a perder força na agenda das políticas públicas brasileiras.

Com base nos indicadores aqui analisados o que se observou, de certa forma, foi o aumento das fragilidades da maioria dos municípios que compõem os TC's paranaenses: queda populacional, perda do dinamismo econômico, redução de estabelecimentos agropecuários e elevação da concentração fundiária.

O aprofundamento destes resultados seria necessário não só para examinar mais detalhadamente a política pública, como também verificar seus impactos sobre os territórios. Neste sentido, a publicação dos resultados do censo demográfico de 2022 certamente fornecerá

subsídios para avançar nas pesquisas a respeito dos impactos do PTC sobre os territórios. O atraso na realização do censo (originariamente previsto para 2020), além de sua depreciação pelo governo federal (2019-2022), não impede que este instrumento seja de grande valia para as investigações relacionadas as políticas públicas.

Finalmente, fortalecer a questão territorial brasileira e avançar em ações e estratégias territoriais, incluindo a necessidade de uma efetiva PNOT e o fortalecimento da PNDR, são essenciais para a redução das desigualdades socioeconômicas. Embora a capacidade de intervenção estatal tenha sido reduzida nas últimas décadas, especialmente diante da crise dos Estados nacionais e do avanço do neoliberalismo e da globalização, o retorno da questão territorial na agenda é fundamental. Afinal, as livres forças de mercado, na busca incessante pelo acúmulo de capital, não têm como objetivo reduzir as desigualdades, ao contrário, muitas destas se acentuam em decorrência do avanço capitalista.

## REFERÊNCIAS

ATLAS BRASIL. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**: Consulta. 2022. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/consulta>. Acesso em: 27 out. 2021.

ATLAS BRASIL. **Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil**: Ranking. (2022). Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso em: 27 out. 2021.

BRASIL. Decreto de 25 de fevereiro de 2008. **Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências**. 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm). Acesso em: 27 out. 2021.

BRASIL. Decreto de 23 de março de 2009, **Dá nova redação aos arts. 1º, 3º e 6º do decreto de 25 de fevereiro de 2008, que instituiu o Programa Territórios da Cidadania**, e dá outras providências. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Dnn/Dnn11991.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Dnn/Dnn11991.htm#art1). Acesso em: 27 out. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. MDA/SDT. **Perfil Territorial Cantuquiriguaçu - PR**. Elaboração: CGMA, 2015a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. MDA/SDT. **Perfil Territorial Norte Pioneiro - PR**. Elaboração: CGMA, 2015b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. MDA/SDT. **Perfil Territorial Paraná Centro - PR**. Elaboração: CGMA, 2015c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário/ Secretaria de Desenvolvimento Territorial. MDA/SDT. **Perfil Territorial Vale do Ribeira - PR**. Elaboração: CGMA, 2015d.

CORRÊA, V. P. Desenvolvimento Territorial e a Implantação de Políticas Públicas Brasileiras vinculadas a esta perspectiva. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental/IPEA**, Paraná, n.3, p. 23-37, 2009.

HARVEY, D. **Spaces of global capitalism**. London: Verso, 2006.

HARVEY, D. **Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo**. Quito: Editorial IAEN, 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo agropecuário – 2006**. 2006. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2006/segunda-apuracao>. Acesso em: 27 out. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2017 – resultados definitivos**. 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 27 out. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Consulta**. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 27 out. 2021.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Painel de assentamentos**. 2022. Disponível em: <https://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>. Acesso em: 27 out. 2021.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e social. **Banco de Dados do Estado – BDEweb**. 2022. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/imp/index.php>. Acesso em: 27 out. 2021.

KARAM, R. A. S. **A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira**. 2012. 282f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

KRAJEVSKI, L. C.; MANTOVANELI JÚNIOR, O.; THEIS, I. M. Políticas públicas y desarrollo regional: consideraciones exploratorias sobre el 'Programa Territorios de la Ciudadanía' (Brasil). **Política y Sociedad**, Espanha, v.57, n.1, p.261-283, 2020.

MARINI, M. J.; DRUCIAKI, F. P.; GAZOLLA, M.; SILVA, C. L. Desenvolvimento territorial: Uma análise sobre os recursos do Programa Territórios da Cidadania. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v.25, p.2616-2639, 2020.

RAYNAUT, C., FERREIRA, A. D. D. Construindo uma metodologia para a avaliação do Programa Territórios da Cidadania. *In*: CAVALCANTI, A, J. S. B.; WANDERLEY, M. N. B.; NIEDERLE, P.A. **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial do Brasil**. Recife: Editora da UFPE, 2014. p. 370-393.

SMITH, N. **Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção do espaço**. Tradução de E. A. Navarro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.