

O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO PLANALTO CATARINENSE: O DIFÍCIL CAMINHO DA INTERSETORIALIDADE

Ademir Antonio Cazella¹

Fábio Luiz Búrigo²

Resumo

Este estudo analisa a dinâmica de implementação da política de desenvolvimento territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) na região do Planalto Catarinense. A iniciativa pretende integrar num único processo de planejamento regional as principais instituições de desenvolvimento rural de 31 municípios. A predominância de participantes de segmentos ligados à agricultura familiar e a falta de uma estratégia de articulação com outros importantes atores regionais, a exemplo de representantes de instituições da esfera empresarial, associações de municípios e secretarias estaduais de desenvolvimento regional, descaracterizam o caráter territorial dessa política. O viés setorial, o número elevado de municípios e a inexistência de experiências conjuntas anteriores dos atores envolvidos explicam a fragilidade e fragmentação da iniciativa do MDA. Tais características dificultam a criação de um ambiente institucional propício à cooperação intersetorial, à inovação tecnológica e à construção de vínculos territoriais.

Palavras-chave: desenvolvimento territorial, planejamento regional, políticas públicas

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (PPAGR/UFSC). Email: acazella@cca.ufsc.br. Endereço: CCA/UFSC, Cx.P. 476, CEP: 88040-900 – Florianópolis, SC.

² Doutor em Sociologia Política e consultor do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Email: burigo@linhalivre.net. Endereço: Rua Lauro Linhares, 1921, Bloco B, Apto 103. CEP: 88036002 – Florianópolis, SC.

TERRITORIAL DEVELOPMENT IN THE “SANTA CATARINA” PLATEAU REGION: THE DIFFICULT PATH TO THE INTERSECTORIALITY

Abstract

This study analyzes the dynamics of the implementation of the Ministry of Agrarian Development's (MDA) territorial development policy in the Santa Catarina Plateau region. The initiative intends to integrate in a single regional planning process the principal rural development institutions of 31 municipalities. The predominance of participants of segments linked to family agriculture and the lack of a strategy of articulation with other important regional actors, such as the representatives of business groups, municipal associations and state regional development secretariats, discharacterize the territorial nature of this policy. The sectoral bias, the high number of municipalities and the inexistence of previous joint experiences of the actors involved explain the fragility and fragmentation of the MDA's initiative. These characteristics make difficult the creation of an institutional environment that is propitious to intersectoral cooperation, technological innovation and the construction of territorial ties.

Key-words: territorial development, regional planning, public policies

Introdução

O presente trabalho avalia a política de desenvolvimento territorial implementada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) tomando por base a experiência em curso na região do Planalto de Santa Catarina. A reflexão tem como eixo de análise a identificação das estratégias adotadas na implantação e execução da política e de como elas determinam a capacidade de geração de um ambiente institucional favorável à promoção de uma dinâmica de desenvolvimento territorial³.

A questão de pesquisa principal consiste em avaliar se as ações empreendidas no âmbito da política do MDA são capazes de instaurar processos de desenvolvimento territorial. Ou seja, em que medida elas servem de elemento catalisador de experiências de planejamento regional que já estejam em andamento, ou de elemento indutor caso inexistam práticas anteriores de cooperação intermunicipal? Para orientar o trabalho, se partiu da hipótese de que o elevado número de municípios e a

³ Uma versão modificada deste artigo foi apresentada em 2006 durante o 30º Encontro anual da ANPOCS, realizado em Caxambu (MG).

dificuldade de articulação de experiências de desenvolvimento regional empreendidas por instituições que não integram o universo agrário explicam as debilidades encontradas na construção de um território de desenvolvimento. A falta de ênfase no corpo normativo da política do MDA no sentido de reforçar as parcerias intersetoriais dificulta a criação de um ambiente institucional propício à inovação tecnológica, social e organizacional. O fato de não terem sido integradas as experiências de planejamento regional capitaneadas pela Associação Comercial e Industrial de Lages (ACIL) e sua agência de desenvolvimento, bem como a política de descentralização administrativa do governo estadual reduz as ações do MDA ao universo da agricultura familiar.

Do ponto de vista metodológico, quinze pessoas, a maioria integrante da Comissão de Implantação das Ações Territoriais (CIAT), foram entrevistadas. Dessas, o coordenador estadual da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA) e dois assessores do meio empresarial não fazem parte dessa Comissão. Esses últimos representam a ACIL e a Agência de Desenvolvimento da Serra Catarinense (Ageserra). Além disso, realizou-se o levantamento e a análise dos principais estudos e documentos regionais relacionados ao tema do desenvolvimento.

O trabalho é composto pelas seguintes partes, além desta introdução. No primeiro tópico analisa-se o processo de delimitação da região de abrangência da política de desenvolvimento territorial. A ênfase recai sobre os esforços, ou a ausência deles, de apropriação e aprimoramento de dinâmicas anteriores de desenvolvimento empreendidas nas regiões estudadas. Em seguida, se aborda os mecanismos de constituição e governança adotados pelo colegiado responsável pela implementação da política na região. No terceiro tópico são avaliados os procedimentos e critérios empregados na elaboração e aprovação dos projetos, tendo como referencial analítico o grau de inovação e de integração institucional e técnica. Por fim, se retoma a questão e hipótese de pesquisa, apontando lacunas, novos temas de pesquisa e sugestões que possam aprimorar essa política.

1. As inconsistências do “território” do Planalto Catarinense

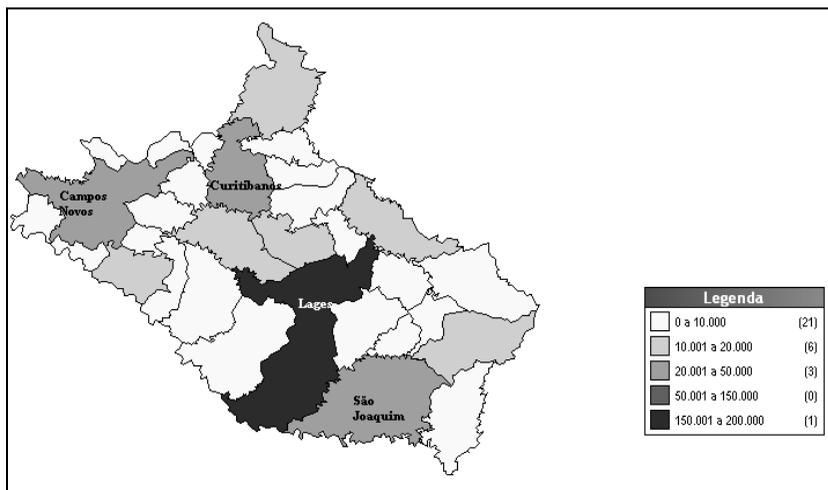
A base teórico-metodológica deste estudo é formada por duas noções assim sintetizadas. A noção de território adquire duas facetas inter-relacionadas quando se busca articulá-la com o enfoque do desenvolvimento. Trata-se da adoção de um recorte político-administrativo - “território-dado”- considerado o mais pertinente para a implementação de políticas e ações de desenvolvimento. Sobre essa base geográfica, ocorrem iniciativas coletivas de atores locais –“territórios construídos”-, que buscam resolver problemas comuns (Pecqueur, 2005). A maior ou menor articulação entre essas iniciativas coletivas, em especial a existência de mecanismos institucionais de mediação de conflitos e de valorização de “recursos territoriais”, define as particularidades de cada território.

Dessa forma, a abordagem territorial de desenvolvimento compreende a identificação de recursos existentes num território dado a serem explorados, organizados ou revelados. Quando um processo de identificação e valorização de recursos latentes se concretiza, eles se tornam “ativos” territoriais. Os recursos e ativos podem ser genéricos e específicos. Os primeiros são totalmente transferíveis e independentes da aptidão do lugar e das pessoas onde e por quem são produzidos. Já os segundos são de difícil transferência, pois resultam de um processo de negociação entre atores que dispõem de diferentes percepções dos problemas e diferentes competências produtivas e sociopolíticas. A metamorfose de recursos em ativos específicos é indissociável da história longa, da memória social acumulada e de um processo de aprendizagem coletiva e cognitiva (aquisição de conhecimento) característica de um dado território (Pecqueur, 2005).

Neste estudo, a unidade de observação empírica corresponde, portanto, ao “território dado” criado pela política do MDA no Planalto de Santa Catarina. Esse território apresenta a particularidade de ter entre seus 31 municípios um que possui mais de 150 mil habitantes. Todos os demais têm menos de cinquenta mil habitantes, sendo que 21 apresentam menos de dez mil, seis encontram-se entre dez e vinte mil e três entre vinte e cinquenta mil habitantes. Segundo os critérios utilizados por Veiga (2002) para delimitar o rural e o urbano, Lages encontra-se entre o restrito grupo de 75 municípios brasileiros considerados “centros urbanos”. Esses municípios localizam-se fora das doze aglomerações metropolitanas e das

37 aglomerações não-metropolitanas, mas contam com uma população superior a cem mil habitantes. Para as condições de Santa Catarina, apenas Lages e Chapecó, município localizado na região oeste, apresentam tal característica demográfica. A Figura 1, a seguir, ilustra a distribuição populacional dos municípios dessa zona geográfica.

Figura 1 - Distribuição da população nos municípios do Planalto Catarinense (2000)



Fonte: Atlas do desenvolvimento humano no Brasil.

O município de Lages representa um importante pólo regional de desenvolvimento, com uma estrutura produtiva e de comércio e serviços diferenciada, a exemplo da existência de duas aglomerações industriais (madeira, papel-celulose; e metal-mecânico) e duas universidades. Esse pólo-centrismo está ligado ao processo histórico de ocupação da região, que apresenta características distintas quando comparado às demais do estado.

1.1. Uma breve abordagem histórica

Na segunda metade do século XVIII, com a expansão da mineração no estado de Minas Gerais, aumentou a necessidade do gado,

tanto para a alimentação, como para servir de meio de transporte. No princípio, a região do Planalto Catarinense servia de local de parada das tropas de gado gaúcho que seguiam rumo à feira de Sorocaba (SP). A abundância de campos nativos possibilitou que, aos poucos, Lages e seu entorno se transformassem também em um centro de produção pecuária. Até 1771, Lages era considerado um povoado da Província de São Paulo. Somente em 1820, passou à categoria de vila de Santa Catarina. Ao contrário de outras regiões catarinenses, essa forma de ocupação acabou estimulando a criação de uma estrutura agropecuária assentada nas médias e grandes propriedades.

No início do século XX, parte dessa região foi palco da “Guerra do Contestado”⁴, que teve como protagonistas principais camponeses de origem cabocla. O estopim do processo foi a construção de uma estrada de ferro, cujo pagamento à empresa estrangeira responsável pela obra se efetivou através da concessão de terras devolutas ao longo do leito da ferrovia, onde viviam inúmeras famílias camponesas. A exploração de madeira nessas áreas e sua posterior destinação para projetos privados de colonização com famílias de descendência européia tinham como pressuposto a “limpeza da área”, que se traduzia na expulsão das famílias caboclas.

Durante o período em que Santa Catarina iniciou seu processo de industrialização (1850 a 1914), a economia do Planalto se concentrou na exploração da madeira e na produção pecuária baseada no sistema de criação extensiva e de baixa produtividade. Na atualidade, a região ainda guarda essa herança histórica, embora novas atividades tenham sido implantadas, a exemplo da horticultura e da fruticultura de clima temperado em São Joaquim e municípios do seu entorno; a bovinocultura de leite e os cultivos de alho, milho e soja nas microrregiões de Curitiba e de Campos Novos. A região é a principal produtora de alho do estado e a segunda maior de maçã, com destaque também no cultivo de batata-semente. Apesar desses avanços, a zona do Planalto Catarinense tem ainda uma baixa participação na formação bruta da produção agropecuária estadual.

A crise da indústria madeireira de base extrativista e de seus derivados nas décadas de 1970 e 1980, forjou o surgimento dos ramos de papel e de celulose, que se constituem num dos segmentos industriais mais

⁴ Esse conflito ocorreu principalmente nas regiões do Vale do Rio do Peixe e no Planalto Norte.

competitivos do estado. Essas duas atividades são responsáveis pela maior parte da renda industrial da região. Verifica-se também que os programas de reflorestamento com *pinus*, implementados pelas principais empresas nas últimas décadas, ampliaram consideravelmente a oferta de matéria-prima. O incremento não atendeu somente as demandas das indústrias de papel e celulose, mas cobriu também as necessidades do ramo moveleiro, que se expande na região e no planalto norte do estado.

Essas atividades industriais apresentam uma nítida concentração nos municípios de Lages, Otacílio Costa, Curitibaanos e Campos Novos. Mesmo que exista um certo dinamismo nessas quatro cidades pólo percebe-se um baixo aproveitamento da mão-de-obra liberada da agricultura. Isso leva a um processo migratório contínuo para Lages e em direção ao litoral e planalto norte do estado, determinando uma característica regional marcante: perda significativa da população rural dos pequenos municípios e baixa taxa de absorção pelos empreendimentos urbanos. Por causa disso, vários municípios apresentam, ao mesmo tempo, taxas de crescimento populacional negativa e os maiores índices de pobreza do estado. Ao longo da trajetória de desenvolvimento dessa zona, as ações de planejamento intermunicipal, por iniciativa de atores territoriais, que busquem reverter esse quadro de precariedade social, apresentam uma profunda fragilidade. Na seqüência analisamos as deficiências operacionais da política do MDA na região e sua incapacidade de criar mecanismos institucionais que possam romper com esse legado histórico.

1.2. As debilidades originais do “território” do Planalto Catarinense

Desde a fase de implantação, a política de desenvolvimento territorial do MDA não foi capaz de gerar um ambiente favorável ao planejamento regional e ao exercício de parcerias intersetoriais no Planalto Catarinense. Uma possível explicação reside na forma como os “territórios” foram delimitados em Santa Catarina pelo Conselho Estadual do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Confirmando sua vocação setorial, os membros desse Conselho privilegiaram a lógica distributiva de recursos financeiros em detrimento da perspectiva territorial de desenvolvimento. Ou seja, a identificação dos principais gargalos que dificultam a inserção socioeconômica de famílias pobres e do leque de

embrões de “territórios construídos”, que necessitam não só de apoio financeiro, mas sobretudo de um impulso inicial para o estabelecimento de articulações intersetoriais, não foi priorizado. Assim, nessa etapa inicial buscou-se ampliar ao máximo o número de municípios dos futuros territórios com o propósito de garantir o acesso aos financiamentos a fundo perdido previstos no quadro institucional da política⁵.

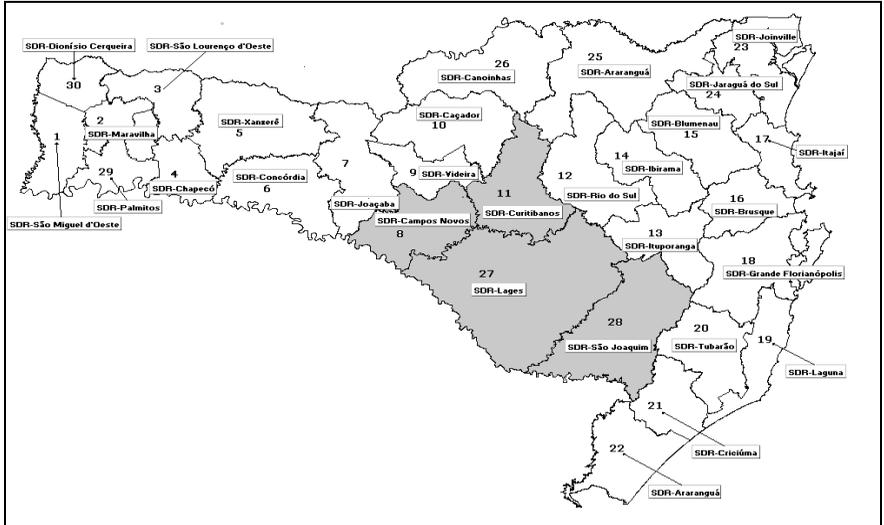
Aliás, o debate a respeito do significado teórico-metodológico do desenvolvimento territorial permanece quase inexistente no interior desse Conselho. Os representantes governamentais, a exemplo da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri) e da Secretaria estadual de agricultura e desenvolvimento rural, e os dirigentes de instituições da sociedade civil (ONG, sindicatos rurais e movimentos sociais) têm pouco conhecimento do significado dessa temática. O anseio de englobar o máximo de municípios, por meio da criação de territórios de grande extensão, prevaleceu sobre a valorização de identidades históricas e socioculturais, e a coerência geopolítica.

A política de descentralização administrativa do atual governo do estado, que constituiu 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) e desencadeou um processo de planejamento do desenvolvimento regional, foi deixada em segundo plano. Na maioria das situações juntou-se mais de duas SDR para se constituir um território. No caso do Planalto Catarinense, quatro SDR (São Joaquim, Lages, Curitiba e Campos Novos) conformam o território, cuja área de abrangência atinge em torno de 22,6 mil Km² e abriga quase 403 mil habitantes⁶. A Figura 2, a seguir, ilustra a localização e a abrangência das SDR, com destaque para o território do Planalto Catarinense.

Figura 1 - A subdivisão das Secretarias de Desenvolvimento Regional e o território do Planalto Catarinense

⁵ Atualmente, seis territórios pilotos (156 municípios) estão sendo implementados pela política de desenvolvimento territorial da SDT/MDA no estado de Santa Catarina. No Brasil, são 115 territórios dessa natureza.

⁶ Esses municípios participam, também, de três diferentes Associações de Municípios, a saber: Associação de Municípios da Região Serrana (Amures), Associação de Municípios do Planalto Sul Catarinense (Amplasc) e Associação de Municípios do Alto Vale do Rio do Peixe (Amarp). Ressalte-se que boa parte das trinta SDR implantadas pelo governo do estado não corresponde à divisão das 21 associações de municípios existentes em Santa Catarina.



Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina.

A dificuldade de articulação e a inexistência de uma “identidade territorial” numa área tão extensa e heterogênea são notórias. Note-se que a noção de “território de identidade” é um dos principais elementos mobilizados pela política do MDA para definir o que vem a ser um território. No caso estudado, o coletivo de municípios jamais realizou uma operação conjunta de planejamento regional. Pior que isso, iniciativas com propósitos similares à política do MDA estão ocorrendo de forma paralela e outras ações que já se encontravam em curso sequer foram identificadas.

A partir de 2005, por exemplo, a política de descentralização do governo estadual tem buscado promover um processo de planejamento do desenvolvimento regional. Nove SDR receberam assessoria especial nessa temática e duas delas integram o território do Planalto Catarinense (São Joaquim e Campos Novos). Além disso, todas as SDR possuem Conselhos de Desenvolvimento Regional, que contam com a participação de secretários regionais, prefeitos, presidentes das câmaras de vereadores e dois representantes da sociedade civil de cada município.

No que se refere à existência de um sistema de planejamento de médio prazo, a ACIL coordenou, em 1999, a concepção do Plano de Desenvolvimento Tecnológico e Econômico Regional, da área de abrangência da Amures. Essa associação de municípios havia elaborado,

na mesma época, o Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico-Econômico⁷. A iniciativa de planejamento da ACIL envolveu cerca de oitenta entidades e contou com o apoio da Amures e da Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (Fiesc). A Ageserra foi constituída em 2002 para coordenar e dar continuidade a esses trabalhos.

Desde então, diversas iniciativas foram empreendidas, com destaque para as tentativas de organização dos Arranjos Produtivos Locais (APL) – processamento de madeira e indústrias de papel-celulose e de metal-mecânica-, sistema de crédito “Banco da Família” para micro e pequenos negócios formais e informais (ver Box I); parcerias com quinze laboratórios da Universidade do Planalto Catarinense (Uniplac), que atuam nas áreas relacionadas à tecnologia da madeira; apoio à estruturação das cadeias produtivas ligadas, dentre outras, ao turismo rural, à vitivinicultura de altitude e ao artesanato de vime. Além disso, a Ageserra vem colaborando na implantação do Microdistrito de Base Tecnológica de Lages (MidiLages), uma incubadora de novos empreendimentos e de negócios, cuja sede foi construída no campus da Uniplac.

Outra iniciativa pública de desenvolvimento regional que está sendo executada na área de abrangência da Amures integra o programa federal Fome Zero. Trata-se da política do Ministério do Desenvolvimento Social de criação do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) Campos de Lages. Ao longo de 2004, o Centro Vianei de Educação Popular (Vianei) coordenou o trabalho de constituição do Consórcio e da elaboração de planos intermunicipais de desenvolvimento⁸. O Vianei é uma ONG situada em Lages e que, desde 1983, atua junto a agricultores familiares de alguns municípios da região serrana.

Durante o ano de 2004, depois da delimitação do território do Planalto Catarinense pelo Conselho Estadual do Pronaf, o Vianei assumiu, também, a organização de oficinas e reuniões com representantes de todos os municípios para discutir as propostas previstas na política do MDA e definir como se daria o modelo de gestão do processo. Numa plenária de

⁷ Segundo Veiga (2001), planos semelhantes a esse foram elaborados por todas as associações de municípios de Santa Catarina e estão na origem da criação do Fórum Catarinense de Desenvolvimento, em 1996.

⁸ A avaliação realizada por Mattei; Cazella (2004) sobre as ações empreendidas nesse Consad aponta o seu viés agrário e voltado para agricultores familiares que não representam os segmentos sociais mais pobres da região. Para uma análise conjunta das políticas que recorrem ao conceito de desenvolvimento territorial em implementação no estado de Santa Catarina ver Cazella; Mattei; Cardoso (2005).

entidades da região, realizada no final de 2004, essa ONG ficou responsável em dar seqüência aos trabalhos de implementação do processo.

Desde o início, a ACIL, a Ageserra e a Amures não participaram das atividades do MDA. Dessas três instituições apenas a Associação de Municípios foi convidada para se engajar no processo. Nas entrevistas realizadas com assessores das duas organizações empresariais e com os coordenadores do Vianeí não ficam explícitas as razões dessa falta de interlocução⁹. Ambas se dizem propensas a efetuar uma aproximação, embora não demonstrem convicção sobre a importância desse tipo de diálogo.

Os técnicos do Vianeí expressam que os normativos da política do MDA não sugerem a priorização de ações intersetoriais, pois o empenho maior reside em assegurar a representatividade dos segmentos ligados à agricultura familiar. A trajetória institucional dessa ONG torna compreensível o fato que a aproximação com outros setores da economia não se dê sem orientações explícitas nessa direção.

Outro aspecto relevante percebido na pesquisa de campo diz respeito às opiniões divergentes dos entrevistados quanto à eficiência dos eventos promovidos no âmbito dessa política. Alguns lamentam seu paralelismo com as ações da política de descentralização do governo estadual. Os comentários mais críticos partem de profissionais da extensão rural oficial, que consideram insignificantes os montantes de recursos financeiros disponíveis para as diferentes microrregiões que constituem o território. Nas palavras de um deles é “muita conversa, muita movimentação de gente, para pouco resultado”. Com o propósito de aprofundar essa discussão analisamos na seqüência os procedimentos de gestão adotados no âmbito dessa política.

2. As dificuldades da CIAT para suplantar os diferentes interesses em jogo

As ações do MDA para animar o processo de desenvolvimento territorial no Planalto Catarinense foram desencadeadas em 2004. Nesse

⁹ Como não foi possível entrevistar representantes da Amures no quadro desta pesquisa não se identificou as principais razões da sua ausência nesse processo.

mesmo ano foi contratado com recursos federais, mas intermediado pelo Vianeí, um profissional para a função de articulador regional. Para cumprir suas atribuições, além da estrutura do Vianeí, o articulador regional dispõe do apoio do corpo técnico da Epagri.

Em 2005, a CIAT foi constituída por 37 membros de instituições públicas e da sociedade civil local. Os primeiros eventos dessa Comissão foram marcados pela formação de subgrupos, especialmente quando estava em jogo a destinação de recursos financeiros da linha denominada Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais¹⁰. “É um arranque-rabo para ver quem leva mais recursos para sua região”. Nesse depoimento de um técnico da Epagri, o termo “região” refere-se às quatro SDR que constituem o território, o que sugere que essa subdivisão foi internalizada pela CIAT, tanto para efetuar as discussões preparatórias, como para negociar o destino dos recursos financeiros.

O envolvimento das administrações municipais é marcado ainda pela visão de que a política do MDA é mais uma oportunidade para se acessar recursos federais. Além disso, as entrevistas deixam transparecer que o viés político-partidário justifica a falta de uma maior aproximação de atores, que sempre transitaram em mundos diferentes, tanto no campo político, como no campo econômico.

Outro indício que revela fragilidade na condução dessa política concerne a grande rotatividade dos membros que integram a Comissão. Segundo a representante de uma Associação de Municípios, os participantes nunca são os mesmos: “na hora de discutir a utilização dos recursos aparece gente que nunca se tinha visto antes”. No entanto, esse entrevistado reconhece que houve melhorias significativas no gerenciamento do antigo Pronaf Infraestrutura. Na atualidade, as instituições de caráter regional participam na discussão e aprovação dos projetos prioritários. Isso raramente acontecia no período anterior, quando as decisões ficavam restritas ao universo dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), na maioria das vezes criados de última hora para cumprir os normativos dessa modalidade no Pronaf.

¹⁰ Antigo Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais (mais conhecido como Pronaf Infraestrutura) que, desde 2003, ficou sob a incumbência operacional da SDT/MDA. Em 2005 foi incorporado no Plano Plurianual 2004-2007 com essa nova denominação (SDT/MDA, 2005, p.23). Trata-se de uma linha de apoio financeiro a “fundo perdido”, que prevê contrapartidas dos beneficiados diretos e indiretos.

Os critérios para aprovação dos projetos foram sendo aprimorados ao longo do tempo pelos membros da CIAT. Os relatórios das suas plenárias demonstram que as articulações internas, visando garantir a aprovação de projetos, perderam força com a definição de critérios que buscam estabelecer uma distribuição mais qualitativa e voltada às parcerias intermunicipais. Como se manteve a antiga exigência de que os projetos passem pela aprovação também dos CMDR, as articulações intermunicipais têm se ampliado. No entanto, isso não significa que os conteúdos dos projetos registrem mudanças de ordem qualitativa ou inovadora. Esse é o tema principal do tópico seguinte.

3. Grau de inovação dos projetos formulados: deficiências e perspectivas

No Planalto Catarinense, o setor secundário representa a mola propulsora da economia regional, embora ocorra uma maior concentração de empresas no município de Lages. Apesar disso, não existe uma preocupação maior em conceber projetos não-agrícolas no quadro da política do MDA. Conforme visto anteriormente, os estudos e ações realizados de forma conjunta pela ACIL, Ageserra e Amures apontam um amplo leque de novas potencialidades, pelo menos, para uma sub-região do território.

Algumas das ações empreendidas por esse pool institucional contemplam também sugestões e ações para o setor agropecuário. A qualidade diferenciada do leite e seus derivados e da carne bovina produzidos na região serrana é um exemplo. Esse diferencial se deve à especificidade das pastagens dos campos nativos da região, da preservação da raça de gado “crioulo lageano” e da tradição de produção de charque e frescal (carne salgada menos curada do que o charque), que remonta ao período do tropeirismo. No caso da produção de gado de corte, um tipo especial de gordura (marmorizada) imprime um sabor característico à carne. O leite e a carne são apenas dois exemplos de valorização econômica de recursos territoriais específicos¹¹, que não figuram na pauta

¹¹ Para aprofundar a discussão sobre a noção de recurso territorial específico ver, dentre outros, Pecqueur (2005 e 2006) e Cazella (2005c).

de discussão da CIAT do Planalto Catarinense. Em maio de 2006, dentre as oito experiências apresentadas durante a Oficina de Trabalho denominada “Implementação de indicações geográficas para os produtos agroalimentares no Brasil: o caso do estado de Santa Catarina”, quatro pertencem à região do Planalto Catarinense: Uva e Vinho de Altitudes, Queijo Serrano, Raça Crioulo Lageano e Maçã de São Joaquim¹².

Outro aspecto relacionado aos projetos financiados no âmbito da política territorial do MDA refere-se à pertinência dos recursos alocados a fundo perdido. Boa parte dos itens previstos nos projetos poderia ser obtida via as linhas de crédito do Pronaf. Essa situação é visível nos vários projetos aprovados na cadeia do leite, que repassou verbas para a compra de tanques, resfriadores e ordenhadeiras, ensiladeiras. Na região existe uma ampla rede organizações financeiras, com destaque para as cooperativas de crédito rural¹³ (ver Box I) e, como lembrou o Secretário municipal de agricultura de Anita Garibaldi, em alguns municípios estão sobrando recursos de Pronaf Investimento.

Aqui, o “princípio da mão que oculta” de Hirschman (1996) pode auxiliar a reflexão e eventuais ajustes da política do MDA. Segundo esse autor, as dificuldades operacionais para se levar adiante um projeto pode gerar “energias criativas”, que talvez não se manifestassem se todas as condições, sobretudo as financeiras, estiverem disponíveis. A análise da dinâmica de concepção e execução dos projetos no território auxilia a melhor compreender as debilidades e as perspectivas do programa de desenvolvimento territorial aqui estudado.

¹² Esse evento foi organizado em Florianópolis e contou com o apoio do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal de Santa Catarina, *Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement* (CIRAD) e a Epagri.

¹³ Para um panorama dos diferentes sistemas de crédito cooperativo existentes no Brasil consultar Búrigo (2006).

BOX I - A participação dos agentes financeiros no processo de desenvolvimento territorial do Planalto Catarinense

Nas reuniões da CIAT, a participação dos agentes financeiros ocorre por meio da Caixa Econômica Federal (Caixa) e das cooperativas de crédito vinculadas aos sistemas Sicoob e Cresol. A Caixa tem a responsabilidade de orientar a elaboração e implantação dos projetos, uma vez que suas agências gerenciam os repasses dos recursos liberados pelo MDA aos territórios. O Sicoob se configura como o maior sistema de crédito cooperativo brasileiro, estando presente na maioria dos estados da União. É formado por cooperativas de crédito de diversos tipos, oferecendo serviços financeiros tanto às populações urbanas como as do meio rural. Atualmente, a rede Sicoob possui em torno de 1,2 milhão de associados, sendo constituída por quinze centrais, 675 singulares e 947 Postos de Atendimento Cooperativo (PAC). A rede Sicoob conta ainda com o suporte de um banco cooperativo (Bancoob). Em Santa Catarina, o Sistema é formado por uma central, dezesseis cooperativas “urbanas” e 28 de tipo rural. Em dezembro de 2005, o Sicoob/SC possuía 159 mil associados e sua área de abrangência englobava 175 municípios do estado, sendo 35 atendidos por cooperativas singulares e 140 por PAC. Já o Sistema Cresol é formado exclusivamente por cooperativas de crédito rural. Sua ação está circunscrita aos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Em maio de 2006, esse Sistema estava composto por duas centrais, 104 singulares, 34 PAC e onze bases de serviços regionais. Na época, possuía sessenta mil associados e suas unidades estavam presentes em 350 municípios. Em Santa Catarina, o Cresol conta atualmente com dezoito mil associados, tendo 34 singulares e dezessete PAC.

A participação do Sicoob e do Cresol nas ações territoriais no Planalto Catarinense se dá principalmente nas plenárias da Comissão e nos eventos de capacitação. Em relação ao Sicoob, sete cooperativas e treze PAC prestam atendimento nos 31 municípios do território. Já o Sistema Cresol possui três cooperativas singulares e uma cooperativa em fase de constituição, nos municípios da região. Todas as unidades do Sistema Cresol são ligadas à Base Regional Serrana, localizada em Curitibaanos.

Embora as redes cooperativas estejam bem consolidadas em boa parte dos municípios do Planalto Catarinense e apliquem significativas somas de recursos do Pronaf, não se observa ações que incorporem o enfoque do desenvolvimento territorial nas suas estratégias de financiamento. Chama a atenção, também, a falta de articulação da CIAT com o Banco do Brasil, que administra boa parte dos financiamentos de crédito rural do Pronaf, e com o Banco da Família. Antigo “Banco da Mulher”, essa iniciativa nasceu em 1998, a partir das atividades da “Câmara da Mulher Empresária” da Associação Comercial e Industrial de Lages. Contando com apoio da Prefeitura Municipal de Lages, seu trabalho se inspirou nas experiências de microcrédito existentes em vários países e visava, no primeiro momento, oferecer recursos de crédito às mulheres de média e baixa renda. A partir do sucesso da experiência, a Organização mudou de nome e passou a atender outros grupos sociais. Atualmente, o Banco da Família possui sete postos de atendimento, sendo dois no Rio Grande do Sul. Seus empréstimos vão de R\$ 200,00 a R\$ 10.000,00 e podem ser empregados em investimentos ou para o capital de giro. Cerca de 60% dos seus 3.800 clientes ativos são mulheres e 94% atuam na informalidade.

BOX I - A participação dos agentes financeiros no processo de desenvolvimento territorial do Planalto Catarinense

3.1. Dinâmica de elaboração de projetos

Os membros da CIAT constituíram, em 2005, um núcleo técnico, cuja primeira tarefa foi definir critérios para nortear a elaboração e a avaliação de projetos. Esse núcleo é composto por representantes do poder público (prefeituras e Epagri) e de entidades da sociedade civil (ONG, cooperativas de crédito, associação de municípios). A partir de orientações deliberadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), o núcleo técnico definiu como critérios obrigatórios para a aprovação dos projetos a integração intermunicipal e o caráter complementar com outras iniciativas¹⁴.

Em 2006, após a elaboração dos pleitos pelos atores do território, o núcleo técnico fez uma análise prévia e elaborou uma classificação qualitativa dos projetos. Levando em conta os critérios anteriormente aprovados, a intenção era restringir os problemas verificados no ano de 2005, que haviam dado margem a querelas acirradas nas plenárias da CIAT. Naquele ano verificou-se uma clara disputa entre representantes das quatro SDR que constituem o território com o propósito de acessar os recursos financeiros disponíveis. Porém, o critério que prevaleceu na tomada de decisão dos integrantes da Comissão foi o do número de municípios atendidos. Assim, o projeto de apoio à cadeia produtiva do leite acabou recebendo não só a maior votação na plenária, mas o montante integral dos recursos disponíveis, apesar do núcleo técnico não ter dado prioridade a esse projeto.

Como a discussão predomina em torno de projetos isolados, a maioria dos entrevistados reconhece a dificuldade de se construir o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PDTRS), preconizado pela política do MDA. As diferenças sub-regionais e a carência de análises abrangentes sobre a dinâmica sócio-produtiva da região são apontadas como as principais razões dessa dificuldade. Os diagnósticos e informações utilizados pelas organizações e núcleo técnico da CIAT se pautam em

¹⁴ Além desses dois aspectos básicos, um conjunto de outros critérios é considerado no momento de avaliar as propostas, a saber: atendimento preferencial aos agricultores assentados, mulheres e jovens rurais, quilombolas; agregação de valor; sustentabilidade ambiental; associativismo e cooperativismo; controle social; assistência técnica; formação e qualificação técnica; contrapartida dos empreendimentos; número de beneficiários; tipo de enquadramento dos agricultores junto ao Pronaf; viabilidade técnica, econômica e social; indicadores de desenvolvimento dos municípios.

estudos que possuem um viés setorial ou utilizam o enfoque de cadeias produtivas. Nem mesmo o “estudo propositivo” desse território (diagnóstico socioeconômico), encomendado pelo MDA a consultores externos, foi concluído até o momento da pesquisa de campo.

Pelos relatos obtidos a campo, desde 2003, foram executados seis eventos de caráter regional, visando implantar a CIAT e discutir a utilização dos recursos financeiros do MDA, além de duas oficinas de capacitação dos atores regionais de um total de cinco previstas. Sobre essas atividades, diversos entrevistados não pouparam críticas, enfatizando a falta de conhecimento da realidade local e a elevada rotatividade de assessores da “Rede Nacional de Colaboradores” do MDA que atuam na região. Assim, a fragmentação do processo de planejamento é justificada pelos atores entrevistados pelas sucessivas mudanças de assessores técnicos e de consultorias pontuais, cujas competências são questionadas.

Outra constatação que parece influenciar de forma contraproducente na experiência do Planalto Catarinense é a pulverização dos recursos liberados pelo MDA, especialmente quando se tem em mente a extensa área geográfica do território. Nas palavras de um técnico da Epagri, o processo parece uma “tosquia de porco”, pois “se faz muito barulho para obter pouca lã”. Segundo ele, só pelo programa Microbacias do governo estadual, os agricultores dos cinco municípios onde atua foram beneficiados de forma direta com quase quinhentos mil reais, no ano de 2005¹⁵. No triênio de 2004-2006, a política do MDA liberou R\$ 1,2 milhão. Na seqüência, analisamos os projetos financiados no âmbito dessa política na região estudada.

3.2. Os Projetos do Território do Planalto Catarinense

O ano de 2004 é considerado pelos assessores envolvidos na condução dessa política como um período de transição para a implantação do processo desenvolvimento territorial. Embora se tenha aprovado em oficina regional a liberação de aproximadamente R\$ 350 mil para o território, nem todos os pleitos se enquadravam nos pré-requisitos estabelecidos pelo MDA. O articulador territorial considera que o único projeto contemplado

¹⁵ O projeto Microbacias prevê recursos financeiros para a melhoria das habitações rurais e aquisições de máquinas e equipamentos agropecuários, além de fornecer o principal para a contratação de agentes de extensão rural pelas associações das respectivas microbacias.

naquele ano e que se insere dentro da perspectiva de desenvolvimento territorial foi o “Arranjo Agroecológico”, que beneficiou quatro municípios e totalizou cerca de R\$ 140 mil. O projeto previa recursos para a construção de dois entrepostos municipais de comercialização do mel. Tais ações foram articuladas pela Ecoserra, uma cooperativa ecológica constituída em 1999 por agricultores, consumidores e artesões da região serrana, sob a tutela do Vianeí.

Criado no início dos anos 1980, a trajetória histórica do Vianeí é marcada pela ênfase dada à conversão de agricultores familiares ao chamado modelo agroecológico. Para tanto seus técnicos sempre atuaram na difusão de tecnologias produtivas e formas de organização dos agricultores que gerassem menor dependência de insumos agrícolas sintéticos e menor impacto ambiental. Apesar da importância sociopolítica dessa linha de atuação, o grau de inserção direta de suas ações é reduzido. Na atualidade, 26 grupos de cooperação agrícola e 250 famílias de agricultores adotam os preceitos agroecológicos nos seus sistemas produtivos. Nesse “arranjo produtivo”, além da Cooperativa Ecoserra, cuja abrangência é regional, participam a Cooperativa Econeve, localizada no município de São Joaquim e que agrega 35 associados, quatro administrações municipais; dois sindicatos de trabalhadores rurais (São Joaquim e Anita Garibaldi), quatro certificadoras¹⁶ e duas Casas Familiar Rural (CFR)¹⁷.

Em 2005, os projetos aprovados na plenária da CIAT foram, em ordem de prioridade, os seguintes: cadeia produtiva do leite; fomento da viticultura; arranjo agroecológico; uma unidade didática de fruticultura; apoio à fruticultura e à uma unidade de beneficiamento de mel já existente. Contudo, dada a limitação orçamentária, somente o primeiro recebeu

¹⁶ Trata-se da Mokiti Okada, Instituto Biodinâmico, Ecocert e Rede Ecovida. Essa rede articula as instituições de assessoria e agricultores que adotam o sistema agroecológico nos três estados do Sul. Ela promove um processo de certificação dos sistemas produtivos por meio da participação dos próprios integrantes da rede, sem a contratação de empresas certificadoras externas (Santos, 2006).

¹⁷ Essa modalidade de estabelecimento de ensino foi adaptada para as condições do país, a partir da experiência francesa. Na França, as CFR foram criadas para responder às peculiaridades do ensino voltado para filhos de pequenos agricultores. A “pedagogia da alternância” adotada nessas unidades de ensino possibilita que o aluno permaneça uma semana na escola e duas na unidade familiar de produção ou realizando estágio noutros locais. Nas duas CFR assessoradas pelo Vianeí, a agroecologia é adotada como diretriz dos conteúdos programáticos das disciplinas ministradas e dos estágios realizados pelos alunos.

recursos do MDA. Posteriormente, um apoio ao segundo e ao terceiro projeto foi viabilizado por meio de uma articulação política da delegacia estadual do MDA, que obteve a destinação de recursos de emendas parlamentares federais para os territórios catarinenses. Contudo, por circunstâncias que sugerem dificuldades de relacionamento entre o Conselho Estadual do Pronaf e a delegacia do MDA, apenas o terceiro projeto acabou sendo contemplado com recursos das emendas. Juntos, os dois pleitos (leite e arranjo agroecológico) totalizaram pouco mais de R\$ 631 mil, incluindo a contrapartida de instituições locais. O projeto “Incentivo à produção e fortalecimento da cadeia do leite da agricultura familiar para o território do Planalto Catarinense” recebeu do MDA cerca de R\$ 328 mil e teve R\$ 61 mil de contrapartida, beneficiando diretamente dezesseis municípios.

O projeto “Arranjo agroecológico no território do planalto catarinense: da subsistência à inclusão econômica e social” teve como proponente o Viane em parceria com a Rede Ecovida. Recebeu, entre emendas parlamentares e contrapartidas locais, cerca de R\$ 241 mil para beneficiar nove municípios. Os recursos destinavam-se a construção de barracões para a comercialização de associações municipais de produtores agroecológicos, de uma CFR, de agroindústrias de hortaliças e de panificação, e aquisição de máquinas e câmara fria.

Em 2006, a CIAT aprovou novamente pleitos relacionados à atividade leiteira e à agroecologia. No total foram aplicados mais de R\$ 403 mil (incluído a contrapartida), em dezenove municípios. O projeto de incentivo à cadeia do leite recebeu perto de R\$ 236 mil, sendo quase R\$ 28 mil de contrapartida, para executar metas praticamente iguais ao do projeto do ano anterior. Por sua vez, o projeto de agroecológico contemplou dez municípios e contou com R\$ 123 mil do MDA e perto de R\$ 15 mil de contrapartida.

Como se vê, esses dois projetos técnicos se destacam como prioritários. Boa parte dos entrevistados argumenta que essas áreas são fundamentais, especialmente em iniciativas que visam fortalecer economicamente a parcela excluída da população rural. No entanto, pesquisas realizadas por Mattei e Cazella (2004) e Cazella (2005a), em Santa Catarina e na mesma região aqui estudada, revelam que tanto os recursos financeiros da antiga modalidade do Pronaf Infraestrutura, como da política dos Consórcios de segurança alimentar do Ministério do Desenvolvimento Social, destinam-se prioritariamente para agricultores

familiares de porte econômico intermediário. Apesar de apresentarem deficiências nas suas condições de vida e nas estruturas produtivas, esses agricultores não representam a parcela mais excluída da população rural.

Esses estudos revelaram, também, que no Planalto Catarinense, as famílias pobres e desorganizadas da sociedade civil têm no trabalho sazonal e precário sua principal estratégia de reprodução social. Esse tipo de ocupação ocorre na total informalidade e desrespeito à legislação trabalhista. As atividades que mais demandam essa modalidade de trabalho são aquelas relacionadas aos reflorestamentos com *pinus* (plantio, poda, desbaste e colheita) realizados em grandes propriedades. Não é raro, no entanto, que esse tipo de contratação de mão-de-obra seja feito por agricultores familiares. Na região, os casos mais freqüentes ocorrem nos períodos de colheita de maçã e alho. Com freqüência, esses agricultores são autuados por fiscais do Ministério do Trabalho por contratar diaristas de forma ilegal (Cazella, 2005b).

3.3. A execução e a gestão de projetos

Geralmente, as prefeituras são os proponentes legais dos projetos perante o agente financeiro (Caixa Econômica Federal) que operacionaliza a liberação dos recursos do MDA. Em muitos casos, elas assumem, também, a aplicação dos recursos nas finalidades específicas. Na CIAT do Planalto Catarinense, não obstante suas responsabilidades jurídicas, a participação dos prefeitos no processo é normalmente indireta, já que as municipalidades são geralmente representadas pelos seus secretários de agricultura. No caso dos municípios que integram a Amplasc, as administrações municipais são também representadas pela assessora jurídica da Associação.

A falta de pessoal nas prefeituras dos pequenos municípios para lidar com as exigências burocráticas e legais do agente financeiro, com destaque para as que dizem respeito ao quesito ambiental, tem postergado os prazos pré-estabelecidos para a execução dos empreendimentos. Além disso, a pouca transparência a respeito do andamento do processo de contratação e execução dos projetos também colabora para que muitas ações estejam com seus cronogramas atrasados. Até abril de 2006, nem mesmo o pessoal técnico que coordenava os trabalhos no Planalto Catarinense possuía uma lista atualizada da situação dos recursos aprovados nos períodos anteriores.

Quando existem recursos para a aquisição de bens privados de uso coletivo (geralmente imóveis e equipamentos), as municipalidades onde os investimentos serão realizados firmam comodatos de cessão de uso com as associações ou cooperativas de produtores contempladas pelas iniciativas. Em geral, os contratos de comodato são de vinte anos ou até o final da vida útil do bem. A partir daí, essas organizações assumem a responsabilidade pela gestão e manutenção dos bens.

No quadro desta pesquisa não foi possível visitar as estruturas financiadas pela política de desenvolvimento territorial do MDA. Ao contrário de estudo semelhante realizado por Cazella et al. (2002) sobre o Pronaf Infraestrutura em municípios catarinenses, não se obteve “denúncias” de atores entrevistados sobre obras inacabadas por equívocos na elaboração ou execução dos projetos e má gestão de recursos, ou mesmo de estruturas coletivas concluídas, mas inoperantes por falta de interesse e envolvimento dos pretensos beneficiários. Naquele estudo, a expressão “elefantes brancos” foi muito recorrente para se referir a esses casos.

Ao comparar os projetos atuais com os dos anos anteriores, os entrevistados apontam avanços no tocante à gestão das verbas públicas. Apesar de situações pontuais, é quase consenso que os projetos recentes apresentam um maior embasamento técnico e que os recursos são aplicados de maneira coerente em relação às finalidades para os quais foram aprovados. As tramitações no órgão colegiado e seu núcleo técnico têm evitado a destinação de verbas para iniciativas desprovidas de estudos de viabilidade, ou sem uma base organizacional mínima para suas implementações. Contudo, não se observou a existência de sistemas regulares de acompanhamento e de avaliação dos projetos aprovados. Em tese, os CMDR e as instituições integrantes da CIAT deveriam monitorar o andamento dos projetos em suas localidades, mas isso não acontece na prática.

4. Considerações finais

Retoma-se aqui o eixo central da pesquisa – constituição ou não de um ambiente propício ao planejamento do desenvolvimento territorial –, bem como a questão e hipótese de trabalho. A experiência de implementação da política de desenvolvimento territorial analisada apresenta um equívoco

original: o agrupamento de municípios não se configura num território de identidade e sua construção política tem se revelado uma tarefa de difícil execução. Soma-se a isso, a falta de tradição e competência nessa área específica da instituição escolhida para capitanear esse processo.

A inexistência de normas precisas na política do MDA no sentido de forjar ações de desenvolvimento intersetoriais é, quem sabe, a sua maior fragilidade e, também, um desafio de difícil superação. O organismo de gestão territorial constituído no Planalto Catarinense é deficitário nesse campo, o que resulta na completa falta de articulação com o universo do empreendedorismo não-agrícola. O setor industrial nessa região é dinâmico, competitivo e portador de uma estrutura de planejamento, que sequer foi analisada pelos gestores públicos locais implicados com a política do MDA.

Nessa fase inicial, a política territorial do MDA ficou reduzida a disputas pelos recursos financeiros disponíveis. Vários atores sugerem dividir o território em dois, tendo as regiões de Lages e São Joaquim, de um lado, e a de Curitiba e de Campo Novos, de outro. Após o término deste estudo, no final de 2006, os atores regionais envolvidos com essa política aprovaram a constituição desses dois territórios. Porém, esse novo recorte passou a ser considerado para efeito das políticas do MDA somente a partir de 2008.

Isso sugere que as distintas ações federais deveriam reconhecer a política de descentralização do governo do estado de Santa Catarina como uma iniciativa inovadora. Na impossibilidade de se adotar as áreas geográficas das SDR como territórios por razões de ordem orçamentária, a articulação entre duas Secretarias precisa ser negociada no sentido de assegurar que a coordenação dos trabalhos ou fique sob incumbência dessas estruturas, ou conte com a sua co-gestão.

A falta de projetos inovadores na região esbarra nas deficientes capacidades técnicas instaladas, que dificultam o aprofundamento de estudos de ações inusitadas. Não é demais lembrar que a bem sucedida experiência do cooperativismo de crédito rural empreendida por organizações sindicais e ONG teve origem de um estudo sobre o assunto, não faltando na época aconselhamentos contrários de profissionais da extensão rural pública.

O ponto positivo constatado nesta pesquisa é que os projetos tem sido discutidos pelas instituições que compõem o colegiado territorial, forjando uma dinâmica que, no geral, é mais participativa e melhor planejada em comparação ao período do antigo Pronaf Infraestrutura. No

entanto, as propostas se limitam à tradição de trabalho dos dois campos majoritários envolvidos nas iniciativas: de um lado, a extensão rural pública, que tem priorizado o fomento da cadeia produtiva do leite; e do outro lado, a ONG e suas instituições parceiras que se voltam à promoção da produção agroecológica.

A seguir, algumas pistas de projetos de desenvolvimento territorial, condizentes com as características socioeconômicas dessa zona de estudo, serão apresentadas. Os desafios nessa direção são evidentes e não se tem aqui a intenção de esgotar o leque de possibilidades. As recomendações se voltam para domínios de intervenção praticamente ignorados, tanto pelas ONG, quanto pelos serviços públicos de desenvolvimento rural, a saber: o trabalho sazonal e precário de jovens rurais, finanças locais e o ordenamento e crédito fundiário¹⁸.

A primeira sugestão refere-se à organização institucional dos jovens que vendem sua força de trabalho e daqueles que os contratam. A constituição, respectivamente, de cooperativas de prestação de serviços ou de trabalho e de condomínios de empregadores rurais representa uma alternativa. Um estudo de viabilidade, que envolva o conjunto de instituições locais e regionais imbuídas da missão de alívio da pobreza, representa o primeiro passo a ser dado. Existe uma profunda carência de informações acerca de quem e quantos são os jovens que recorrem a esse tipo de emprego e quais são as opções e condições de trabalho sazonal disponíveis.

A segunda recomendação se volta para o campo das finanças e requer a implementação de medidas acessórias, especialmente das cooperativas de crédito existentes na região. Destaque-se que o sistema de crédito constituído pelo segmento organizado da agricultura familiar (Cresol) tem demonstrado certa resistência em atuar com outros segmentos sociais presentes nos municípios rurais.

Acredita-se que o Estado têm aqui a função de estabelecer “contrapartidas” das organizações financeiras locais para que essas possam, por exemplo, acessar os créditos subsidiados do Pronaf. Em outras palavras, atuar com os segmentos sociais empobrecidos do meio urbano e rural, dos setores agrícolas e não-agrícolas desses municípios, e se

¹⁸ Essas recomendações foram originalmente formuladas por Cazella (2005b) numa pesquisa encomendada pela FAO sobre experiências de desenvolvimento territorial em diferentes regiões brasileiras. No sul do Brasil, o estudo focou o cooperativismo de crédito rural e seu grau de coerência com a lógica do desenvolvimento territorial.

comprometer com as dinâmicas de desenvolvimento territorial passariam a ser uma condição para que as cooperativas e demais organizações recebam recursos públicos subsidiados de programas oficiais.

O formato institucional atual do programa de financiamentos de crédito rural não estimula a participação social e nem a construção de projetos inovadores em termos institucionais. Até o momento, conselhos municipais, prefeituras e, principalmente, as instâncias de planejamento regional e os colegiados dos territórios rurais, pouco se responsabilizam com os destinos dos recursos do Pronaf. Grande parte das decisões no âmbito local e regional fica restrita aos gerentes, dirigentes de cooperativas e dos bancos e assessores técnicos. Mesmo em Santa Catarina, onde existem fóruns regionais de desenvolvimento ou experiências de descentralização administrativa em andamento, os recursos do Pronaf não é tema na pauta de reuniões. Ainda no campo financeiro uma medida importante seria a aproximação das cooperativas de crédito rural com o Banco da Família. Esse passo poderia ser oportuno para se conceber projetos que rompam com as barreiras setoriais.

Por fim, a proposta de ordenamento territorial e crédito fundiário tem o propósito de reduzir os elevados índices de agricultores não-proprietários de estabelecimentos rurais existentes na região¹⁹. Essa ação volta-se para os agricultores parceiros, arrendatários, posseiros e proprietários de pequenos lotes de terras ou excessivamente fragmentados ou mal “desenhados”.

As ações fragmentadas empreendidas pelo atual programa de crédito fundiário pode ser o elemento propulsor de projetos piloto nessa área. A pesquisa de Condé (2006) sobre essa política em Santa Catarina fornece elementos que sugerem tanto a sua eficácia, com aspectos a serem aprimorados. As possibilidades de atuar na reorganização da estrutura agrária, tendo a pluriatividade – exercício de atividades remuneradas fora do estabelecimento rural - de membros do grupo familiar como perspectiva complementar ou acessória, representa um campo de intervenção ainda inexplorado pelas intervenções de caráter público.

¹⁹ No Planalto Catarinense, diversos municípios possuem quase um terço de agricultores não-proprietários dos seus estabelecimentos rurais.

5. Referências Bibliográficas

BÚRIGO, Fábio L. **Finanças e Solidariedade**: uma análise do cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil. Florianópolis, 2006. 274 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina.

CAZELLA, Ademir A. et al. A gestão do PRONAF Infra-estrutura e Serviços pelos conselhos municipais de desenvolvimento rural: evidências sobre o estado de Santa Catarina. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XL, Passo Fundo, 2002. **Anais...** Brasília: SOBER, 2002. 1 CD-Rom.

CAZELLA, Ademir A. Gestão local de políticas públicas: cooperação agrícola e exclusão social no município de São José do Cerrito (SC). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XLIII, Ribeirão Preto, 2005. **Anais...** Brasília: SOBER, 2005a. 1 CD-Rom

CAZELLA, Ademir A. **Interfaces e (des)articulações entre políticas e atores de desenvolvimento rural**; a cooperativa de crédito rural de São José do Cerrito (SC). Florianópolis, Projeto de pesquisa FAO/ONU – CPDA/UFRRJ/REDES, Relatório final, 2005b, 39 p.

CAZELLA, Ademir A. Vantagens diferenciadoras e mediação de conflitos: desafios das políticas de desenvolvimento territorial. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, Brasília, 2005. **Anais...** Brasília: Condraf, 2005c, 11 p.

CAZELLA, Ademir A.; MATTEI, Lauro; CARDOSO, Joel. H. Iniciativas intermunicipais de desenvolvimento: análise de experiências no estado de Santa Catarina. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XLI, Ribeirão Preto, 2005. **Anais...** Brasília: SOBER, 2005. 1 CD-Rom.

CONDÉ, Paulo A. **O acesso à terra via políticas públicas e a visão do público não-mobilizado na luta pela terra**: o crédito fundiário no município de Caçador (SC). Florianópolis, 2006. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina.

HIRSCHMAN, Albert O. **Auto-subversão**. Teorias consagradas em xeque. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.

MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir A. **Relatório final de pesquisa do Consad Campos de Lages – SC**. Brasília, Projeto de cooperação técnica FAO/MESA: TCP/BRA/2905, 2004, 229 p.

PECQUEUR, Bernard. **O desenvolvimento territorial**: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. Campina Grande, Raízes, 2005, pp 10-22.

PECQUEUR, Bernard. **Qualidade e desenvolvimento territorial**: a hipótese da cesta de bens e de serviços territorializados. Florianópolis, Revista Eisforia, 2006, pp.135-153.

SANTOS, Luiz C. A certificação participativa de produtos agroecológicos desenvolvida pela Rede Ecovida de Agroecologia no Sul do Brasil: limites e desafios. In: __ LOVATO, Paulo E. e SCHMIDT, Wilson. **Agroecologia e sustentabilidade no meio rural**. Chapecó, Argos, 2006, pp. 113-131.

VEIGA, José E. da. **Cidades imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Ed. Autores Associados, 2002.

VEIGA, José E. da. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília, MDA/CNDRS/NEAD, 2001, 107 p.

Documentos Consultados:

ACIL. **Serra em desenvolvimento**. Lages, Fascículos I a V, 2006.

COMISSÃO DE INSTALAÇÃO DE AÇÕES TERRITORIAIS DO PLANALTO CATARINENSE - CIAT. **Relatório das etapas de diagnóstico e planejamento**. Lages: Centro Vianei de Educação Popular, 2005.

COMISSÃO DE INSTALAÇÃO DE AÇÕES TERRITORIAIS DO PLANALTO CATARINENSE DO PLANALTO CATARINENSE - CIAT. **Relatório da etapa de sensibilização e mobilização**. Lages: Centro Vianei de Educação Popular, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília, Série Documentos SDT, nº2, 2005, 28p.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília, Série Documentos SDT, nº1, 2005, 29p.