

## **POSSIBILIDADES E LIMITES DAS AÇÕES IMPLEMENTADAS NO TERRITÓRIO OESTE PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL**

Rosana Maria Badalotti  
UNOCHAPECO

Patricia Caldart Bertan  
UNOCHAPECO

Carolina Bernasconi da Silva  
UNOCHAPECO

Maria Luiza de Souza Lajus  
UNOCHAPECO

**Resumo:** Este artigo analisa as possibilidades e limites para o desenvolvimento rural, tendo em vista ações implementadas no Território Oeste, situado no estado de Santa Catarina como parte das estratégias de intervenção do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Do ponto de vista metodológico nos baseamos em dados bibliográficos e documentais. Inicialmente abordamos teoricamente e conceitualmente noções como desenvolvimento, território, desenvolvimento territorial e rural buscando relacionar a literatura aos princípios que orientam a abordagem do referido programa. Em um segundo momento, refletimos sobre o processo de planejamento das ações e estratégias para o Território Oeste com ênfase para os critérios de definição dos projetos e eixos previstos no Plano de Desenvolvimento do território. Constatamos que a concentração de investimentos em equipamentos e infraestrutura revela não somente uma lógica “tecnocrática e profissional” por parte dos proponentes, mas também um problema de operacionalização do financiamento dos projetos. Constata-se que na atualidade o apoio à cadeia produtiva do leite, se constitui em importante estratégia para o desenvolvimento territorial e rural, tendo em vista que as atividades agroindustriais estão concentradas nas mãos de poucas empresas voltadas principalmente para o mercado internacional e globalizado. As particularidades socioeconômicas do Território Oeste em torno da pequena produção familiar demonstram as potencialidades desejadas pelos formuladores de políticas dessa natureza em relação ao desenvolvimento sustentável, entretanto, essas potencialidades não confluem ainda em projetos intersetoriais e de alcance territorial e regional.

**Palavras-chave:** Territórios Rurais; Desenvolvimento Territorial e Rural; Território Oeste.

## Introdução

As origens do debate acerca de políticas de desenvolvimento com contornos diferenciados às políticas desenvolvimentistas iniciaram a partir dos anos 90, pós-constituição de 1988, como decorrência do processo de reforma do Estado e de reestruturação do território. (RUCKERT, 2005, p. 33). Tal debate vai culminar em ações governamentais e discussões nos anos 2000 que pretendiam construir as bases para uma política nacional que possibilitasse uma ação coordenada dos diferentes níveis de governo no território nacional.

Neste sentido, a categoria de território emergente é diferente na noção geopolítica de Estado-Nação. O Estado-Nação não é o território *per se*, mas sim o local das diversas relações sociais e também de atuação do Estado, em que “[...] o território emerge como nova unidade de referência para a atuação do Estado e a regulação das políticas públicas”. (SCHNEIDER, 2004, p. 102).

A perspectiva da institucionalização da ação coletiva e do retorno do ator na gestão de estratégias de desenvolvimento passa a constituir elemento fundamental na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento a partir dos anos 2000 que passaram a adotar a abordagem territorial, à medida que se pretende um novo modo de pensar o desenvolvimento relacionado a práticas mais “alternativas”, caracterizadas “pela confrontação entre poderes heterogêneos, pouco previsíveis e dificilmente hierarquizáveis”. (ANDION, 2007, p. 74).

Partindo de premissas e princípios desta natureza, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) enfatiza que o alcance dos processos de desenvolvimento sustentável depende de fatores externos e de um conjunto de ações que incidem sobre eixos centrais de intervenção que se constituem em áreas de resultados do programa. Para tanto, considerando a heterogeneidade dos territórios, cada local deverá estabelecer um Plano Territorial, que não fique restrito a objetivos genéricos, mas sim às áreas de resultados: a gestão social dos territórios, o fortalecimento do capital social, a dinamização econômica dos territórios rurais e a integração de políticas públicas. (MDA, 2003).

Considerando estas reflexões, que situam alguns pressupostos teóricos e

institucionais que têm orientado discursivamente a formulação e implementação de políticas e programas governamentais, nos propomos a analisar as possibilidades e limites para o desenvolvimento rural, tendo em vista ações implementadas no Território Oeste <sup>1</sup>, situado no estado de Santa Catarina como parte das estratégias de intervenção do programa citado.

Do ponto de vista metodológico nos baseamos em dados bibliográficos e documentais. Os dados primários foram obtidos através de pesquisa documental em fontes produzidas pelo MDA e Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT) e Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (Apaco), agente mediador das ações desenvolvidas no território até 2013 <sup>2</sup>.

Este texto está estruturado nas seguintes partes: a primeira aborda teoricamente e conceitualmente noções como desenvolvimento, território, desenvolvimento territorial e rural buscando relacionar a literatura aos princípios que orientam a abordagem do referido programa. A segunda trata sobre o processo de planejamento das ações e estratégias para o Território Oeste com ênfase para os critérios de definição dos projetos e eixos previstos no Plano de Desenvolvimento do território. Por fim, a última apresenta dados e informações sobre as ações e projetos desenvolvidos, buscando problematizar sobre as possibilidades e limites dos mesmos para o desenvolvimento rural.

## **Desenvolvimento, território, desenvolvimento territorial e rural**

Esteva (2000) chama a atenção para os princípios ideológicos, políticos e éticos que orientam os processos de desenvolvimento, sugerindo a desconstrução de tal ideia que comumente está associada à metáfora da evolução, do crescimento e da maturação. É nesta perspectiva de desconstrução do desenvolvimento como um dado natural e associado apenas a lei da escassez que compartilhamos com as ideias de Esteva, sobre a importância de pensar o desenvolvimento enquanto um processo de construção social

---

<sup>1</sup> O referido território atualmente está constituído por 25 municípios, com população total de 325.476 habitantes, população urbana de 252.616 habitantes (51%) e rural de 72.800 (49%) (IBGE, 2010).

<sup>2</sup> A partir de 2014 a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) passou a coordenar atividades de 11 Territórios Rurais e da Cidadania nos estados do Paraná e Santa Catarina mediante termo de cooperação técnica estabelecido com o MDA e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

vinculado à esfera econômica, política e ética, enquanto um processo integrado de expansão de liberdades.

As reflexões de Amartya Sen (2000) de que o desenvolvimento não se reduz a crescimento econômico, mas sim como um processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas, tais como disposições sociais e econômicas (serviços de educação e saúde), direitos civis, liberdade de participação política, respeito aos diferentes valores sociais e costumes, igualdade entre os sexos, entre outros, são fundamentais para compreender os limites e possibilidades das concepções e processos que orientam as políticas públicas e sociais na contemporaneidade.

A intervenção das e nas políticas públicas ocorre necessariamente em um território; porém, cabe ressaltar que tal território é construído para além da dimensão administrativa, sem desprezo a esta. Nesse sentido, o território ou a territorialidade, devem ser compreendidos como produto de movimentos sociais e políticos. (HARVEY, 1992) ou, ainda, como um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder, caracterizando-se pela intenção do homem com o solo, consistindo num campo de forças, numa teia de relações sociais que, juntamente com a sua complexidade interna, define um limite e uma alteridade; portanto, territórios são relações sociais projetadas no espaço. (SOUZA, 1995).

Nesta perspectiva, compreende-se o território em seu caráter multimensional, que envolve dimensões políticas, econômicas, culturais e simbólicas marcadas pela cooperação e conflitos, expressadas pelas relações produzidas pelos atores sociais em um campo de forças e relações de poder (MARTIN, 1997).

Haesbaert (2004) sinaliza a existência de duas dimensões inter-relacionadas para compreender o território: a simbólico-cultural e a político-disciplinar. A última é caracterizada pela ação do Estado, organizações sociais e políticas, e diretamente relacionada ao conceito de poder. Isso significa que o território através de suas diferentes instâncias de poder político se organiza em escalas de ação, “constituindo uma complexa rede de interações cujos interesses políticos se materializam no território” (CASTRO, 2005, p. 128).

Em relação às tendências contemporâneas que têm orientado os estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial, Favareto (2010) realiza uma síntese sobre o que denomina de literatura científica e normativa. Tanto um campo quanto outro estão orientados por referências internacionais as quais têm imprimido nas diretrizes e

experiências de políticas para o desenvolvimento de regiões rurais no Brasil a discussão sobre desenvolvimento territorial.

Favareto (2010, p.23-24) enfatiza que a experiência de indução ao desenvolvimento rural que têm influenciado significativamente estudiosos no mundo e a elaboração de políticas públicas se trata do programa Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais, mais conhecido como Leader que surgiu em 1991, como Iniciativa Comunitária da União Europeia, “nos marcos de um amplo processo de discussão sobre as formas de planejamento de políticas no continente, em crescente preocupação com as discrepâncias entre regiões”. Em relação aos avanços afirma que este tipo de projeto “possibilita ir-se além da definição setorial”, entretanto, o sucesso nesta direção depende da “maneira como são combinadas às expectativas dos atores sociais”. Tal expectativa está assentada em uma visão interacionista que normalmente não considera as diferenças e conflitos de interesses entre os atores.

De acordo com Schneider (2004) a definição do desenvolvimento rural não é uma tarefa fácil e vêm se formulando em torno das transformações econômicas e institucionais observadas nos anos recentes. Neste sentido, vários teóricos perceberam a necessidade de repensar “as abordagens analíticas e os enfoques que até então eram utilizados como referências teóricas para definir o desenvolvimento rural”. (p.93). Segundo o autor, neste debate a preocupação dos estudiosos tem girado em torno de quatro elementos-chave: “a erradicação da pobreza rural, a questão do protagonismo dos atores sociais e sua participação política, o território como unidade de referência e a preocupação central com a sustentabilidade ambiental”. (SCHNEIDER, 2004, p.94).

Para Freitas, Freitas e Dias (2012), a noção de desenvolvimento rural surge como alternativa teórica, pois pretende se opor a concepção de desenvolvimento agrícola que durante muito tempo orientou as reflexões teóricas e as ações de planejamento de políticas públicas desenvolvimentistas baseadas na modernização agrícola.

A emergência de uma abordagem territorial do desenvolvimento rural no que se refere às políticas públicas adquire, portanto, um caráter normativo, na medida em que define formas de intervenção e gestão e “requer um aparato institucional que lhe garanta suporte”. Freitas, Freitas e Dias (2012) ao se referirem ao programa do MDA, afirmam que o mesmo “institui a necessidade de criação de Colegiados de Desenvolvimento Territorial, que

possuem a função de serem espaços de concertação e discussão sobre os rumos dos territórios rurais”. (p. 1589).

Considerando a diversidade de enfoques e o caráter normativo que têm orientado as chamadas abordagens territoriais, Favareto (2010) afirma que não existe uma teoria do desenvolvimento territorial, mas experiências empíricas que precisam ser compreendidas. No caso do Brasil, tal debate passou a permear o campo acadêmico e institucional a partir dos anos 90, período em que emergem importantes mudanças no meio rural e no desenho institucional das políticas públicas, **decorrência de um processo de reformulação do papel do Estado e de organização da Sociedade Civil (grifos das autoras)**.

Nesta direção, Schneider (2010, p. 299), enfatiza que a abordagem territorial do desenvolvimento rural surge em um contexto de redefinição do papel do Estado e do realinhamento dos instrumentos tradicionais de promoção do desenvolvimento, tendo em vista o redirecionamento da intervenção estatal, pois “em lugar dos investimentos diretos e de corte setorial, caberia ao Estado criar condições e certo ambiente a partir do qual os agentes privados pudessem, eles mesmos, fazer a alocação, supostamente mais eficiente, dos recursos humanos e materiais”.

Na mesma esteira de preocupação de Favareto (2010), compartilhamos do pressuposto de Andion (2007, p.97-8) de que a ideia de desenvolvimento territorial deve ser compreendida como integradora de duas dimensões analíticas interdependentes: a dimensão empírica e a dimensão normativa. A dimensão empírica pressupõe a análise do desenvolvimento territorial na condição de processo e a maneira pela qual ele é colocado em prática por meio de ações territoriais. A dimensão normativa o percebe como uma finalidade a ser alcançada.

### **A abordagem territorial do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais**

Um dos principais objetivos do referido programa é sugerir uma nova maneira de “conceber e de implementar políticas públicas que enfatizem o desenvolvimento rural sustentável” (SDT/MDA, 2005a, p. 6). A concepção de desenvolvimento proposta pretende construir um desenvolvimento multissetorial, na medida em que se pretende priorizar questões emergenciais como “o acesso a terra, combate à fome, pobreza, indigência, doenças endêmicas, garantia à habitação, segurança e trabalho” (SDT/MDA, 2003, p. 20).



O programa concebe o desenvolvimento como um plano a ser construído através do protagonismo dos diferentes atores sociais em que a noção de desenvolvimento territorial busca associar diferentes dimensões, e não significar apenas um resultado ou um fim “em si mesmo”.

Para tanto, sugere um recorte territorial, onde deverão ser estabelecidas relações e processos sociais entre Estado e sociedade. É a partir dessas relações que se produzem diagnósticos para cada território rural, de acordo com suas realidades específicas. O processo de desenvolvimento territorial pressupõe uma relação contínua entre as políticas públicas (nacional, estadual etc.), planos, projetos, proposições, que deverão demandar de consultas à sociedade civil e retornar em forma de diagnóstico para cada território rural.

Neste sentido, o plano a ser construído em cada território é resultado de processos desenvolvidos de forma contínua e constante a partir de um “ciclo de gestão” (SDT/MDA, 2005c, p. 6) que pressupõe planejamento, organização e controle social por parte dos agentes sociais envolvidos. Somente após esse processo será possível implementar as ações, verificar os resultados e impactos e finalmente avaliar o alcance do programa nacional. Na sequência trataremos do processo de planejamento das ações do Território Oeste dando destaque para a institucionalização da ação coletiva e do ‘retorno do ator’ na gestão de estratégias de desenvolvimento conforme enfatizado por Andion (2007).

### **Espaços de institucionalidade e ações coletivas para o desenvolvimento no Território Oeste**

Na região oeste de Santa Catarina, as experiências de desenvolvimento que envolvem diferentes agentes sociais e territorialidades demonstram que muitas delas nasceram de iniciativas de organizações locais, outras nasceram das relações de parcerias com atores externos, o Estado por exemplo. Muitas delas produziram redes de organizações e movimentos sociais fundados em vínculos de parceria (FAVERO; GRAMACHO, 2004, p. 4).

A atuação de movimentos sociais rurais a partir de 1980 e das ONGs na década de 1990 caracterizam os espaços de institucionalidade e ações coletivas voltadas para a busca de alternativas na agricultura familiar da região, em que passa a se estabelecer uma relação mais estreita e diferenciada entre a agricultura familiar e a busca de alternativas de

viabilização econômica e reprodução social para este segmento. Neste contexto podemos destacar o papel de diferentes mediadores que passaram a constituir uma Rede de Viabilização da Agricultura Familiar, objetivando principalmente a assessoria técnica e política, a captação de recursos e a implementação de políticas públicas voltadas principalmente para a inclusão sócio-econômica de agricultores familiares vulnerabilizados socioeconomicamente (BADALOTTI, 2003).

No caso investigado observamos que os espaços de atuação de processos sociais e políticas públicas de desenvolvimento territorial e rural não se restringem somente ao Estado, estendendo-se para outras esferas sociais não governamentais, como é o caso dos movimentos sociais, ONGs, conselhos, fóruns, etc. Teorias mais recentes associadas à Ciência Política e Sociologia Política, têm buscado definir as novas formas de atuação da sociedade civil e os novos espaços públicos de participação e deliberação de diversas problemáticas e temas. Estudos empíricos têm demonstrado a importância das diferentes formas de arranjos participativos e como os mesmos se combinam com as instituições políticas tradicionais. Segundo Dagnino e Tatagiba (2007, p. 11) se trata de “reconhecer a complexidade do processo de construção democrática, na diversidade de dimensões, sujeitos e espaços que ele envolve”.

Deste processo surgem ONGs como a Apaco, criada em 1989 e que em função de um acúmulo de capital social e articulação com diferentes atores vinculados a agricultura familiar vem atuando e assessorando historicamente projetos e ações voltadas para o desenvolvimento da agricultura de grupo na região Oeste de Santa Catarina. Esta associação entre 2004 e 2013 atuou como articuladora das ações do PRONAT no Território Oeste. Essa atuação tem se efetivado a partir de um processo de planejamento e execução de projetos que pretende, – de acordo com os princípios do programa nacional – envolver diferentes agentes sociais da região.

Esses processos pressupõem a participação de diferentes atores locais e regionais, para a constituição de redes organizativas e produtivas visando ações coletivas voltadas para o desenvolvimento territorial. A gestão desses processos deve estar pautada, portanto, na participação da sociedade civil e dos diferentes níveis de governo, visando à discussão, formulação, articulação, pactuação e ao controle social das políticas públicas.

À luz da reflexão de Avritzer e Pereira (2005) podemos afirmar que esses processos pretendem se constituir em inovações institucionais híbridas democráticas. Os autores



denominam “instituições híbridas” “as formas institucionais que envolvem a partilha de espaços de deliberação entre as representações estatais e de organizações da sociedade civil” (CUNHA, 2007, p. 26).

### ***Processo de planejamento das ações e estratégias para o Território Oeste***<sup>3</sup>

O território Oeste está constituído pela totalidade dos municípios integrantes da Amosc, por três municípios (Novo Horizonte, São Bernardino e São Lourenço do Oeste) da Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense (Amnoroste) e por dois municípios (Campo Erê e Saudades) da Associação dos Municípios do Entre Rios (Amerios). A configuração territorial do Território Oeste ainda está perpassada pelo cruzamento das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional do Estado de Santa Catarina, onde se identifica a presença de municípios da Secretaria Regional de Chapecó (9 municípios), da Secretaria de Maravilha (4 municípios), da Secretaria de São Lourenço do Oeste (4 municípios), assim organizadas pelo governo do Estado de Santa Catarina.

O oeste catarinense caracteriza-se pela marcada presença da atividade agroindustrial focada na produção de alimentos e suas cadeias correlatas. Todavia, com a globalização e frente às políticas econômicas mundiais dominantes, na década de 1990, as atividades produtivas no estado sofreram duramente pela perda de competitividade, aliada aos impactos sociais e ambientais nas escalas urbana e regional, provocados pela concentração e intensidade dessas mesmas dinâmicas produtivas, configurando uma situação de esgotamento, que tem necessitado um redirecionamento mais equilibrado (VIEIRA; CUNHA, 2002).

O modelo de desenvolvimento adotado para a região determinou a exploração irracional dos recursos naturais existentes e tem promovido uma saturação e exploração desordenada dos recursos naturais, resultando em degradação ambiental (perda da fertilidade dos solos, extinção da cobertura florestal e poluição dos solos e dos recursos hídricos). A erosão hídrica é o principal causador da degradação dos solos, e apresenta-se como conseqüência da retirada da proteção vegetal, do uso do solo fora de sua aptidão e da não adoção de práticas conservacionistas. Além destes fatores, destaca-se a criação de suínos e aves, cujos dejetos incorretamente armazenados e tratados acabam chegando aos

---

<sup>3</sup> Parte das informações e dados que seguem foram sintetizados das seguintes fontes e constituem resultados de análises documentais: Badalotti e Oliveira (2012); Badalotti, Lajus e Mendes (2013) e Badalotti (2013).

corpos hídricos, comprometendo a qualidade da água, restringindo seu uso nas atividades produtivas e de lazer. Alia-se a isso, a falta de esgoto sanitário na quase totalidade das cidades da Região.

Diversos fatores influenciaram para se chegar à situação atual, Testa *et al.* (1996) menciona, por exemplo: a alta densidade demográfica rural; a concentração expressiva da suinocultura e avicultura, com alta produção de dejetos e sérias implicações ambientais; o esgotamento dos recursos naturais, explorados acima de sua capacidade de uso; e a atividade de várias agroindústrias que geram efluentes com alto potencial poluidor. Segundo o autor, além dos fatores conjunturais citados, contribuíram para a crise fatores estruturais como: escassez de terras nobres, que somam cerca de um terço da área da região; grande distância dos principais mercados consumidores; esgotamento da fronteira agrícola e estrutura fundiária pulverizada, com solos declivosos e pedregosos.

Em função dessas mudanças estruturais e conjunturais, as famílias de agricultores passaram a buscar novas estratégias de reprodução social, entre as quais se destacam a atividade leiteira, atividades não-agrícolas juntamente com a combinação das atividades tradicionais e convencionais, o que têm apontado para uma dimensão multifuncional e pluriativa da agricultura familiar.

A partir dos anos 1990 passa a se estabelecer uma relação mais estreita e diferenciada em relação a outros períodos históricos entre a agricultura familiar e a busca de alternativas de viabilização econômica e reprodução social no Oeste Catarinense. Neste contexto podemos destacar o papel de diferentes mediadores que passaram a constituir uma Rede de Viabilização da Agricultura Familiar, objetivando principalmente a assessoria técnica e política, a captação de recursos e a implementação de políticas públicas voltadas principalmente para a inclusão sócio-econômica de agricultores familiares fragilizados socioeconomicamente. Deste processo surgem ONGs como a Apaco, dentre outras organizações sociais que hoje integram a coordenação do Território Oeste Catarinense, *locus* desse estudo. (BADALOTTI, 2003, 2005, 2008, 2009)

A agricultura familiar, segundo Testa *et al* (1996), encontrou na atividade leiteira uma oportunidade de utilizar os recursos disponíveis na propriedade transformando-a em potencial fonte de renda. Assim, além de ser uma atividade de subsistência o leite emergiu como uma atividade comercial, que trabalhada por grande número de produtores, tendo grande alcance social. Se por um lado a bovinocultura leiteira tem sido responsável por

gerar uma alternativa de renda e manutenção no campo para um grande número de famílias, por outro, como toda a atividade econômica ela já iniciou um processo de seletividade, impondo condições aos produtores para permanência com viabilidade econômica (ROVER et al, 2009).

De acordo com a Apaco (2005a), na maioria dos municípios do território existe organização de cooperativas de leite, formadas por agricultores familiares descapitalizados que produzem até 50 litros de leite por dia. Essas cooperativas estão organizadas por uma Rede de Cooperativas de Leite – a Ascooper –, que surgiu em 2002 objetivando agregar os pequenos produtores de leite dos municípios da região.

Diferentes estudos sobre a cadeia produtiva do leite e os processos de constituição de redes cooperativas no Oeste Catarinense tem demonstrado que tais alternativas constituem importantes estratégias de viabilização econômica e social, de inclusão social e fator de competitividade no mercado local e regional, principalmente pela via da cooperação. A atividade produtiva leiteira em todo o seu ciclo – desde a produção até a certificação – têm envolvido diferentes atores sociais vinculados a projetos de desenvolvimento da agricultura familiar e do desenvolvimento rural da região (TESTA ET AL, 2003; SCHUBERT; NIEDERLE, 2009; ANSCHAU; ROVER, 2010; WINCKLER, 2010; ANSCHAU, 2011).

As ações e estratégias para o território Oeste entre 2004 e 2013 foram planejadas a partir de espaços denominados de *oficinas*, dos quais participavam representantes do Núcleo Dirigente e Técnico, constituindo o Colegiado de Desenvolvimento Territorial cuja composição era formada por entidades governamentais e não governamentais da região.

O colegiado do Território Oeste possui como objetivo planejar ações e atividades, avaliar propostas de projetos e o processo de implementação e execução dos projetos já aprovados. Essas oficinas constituem também espaços de discussões temáticas e conceituais relacionadas aos eixos estratégicos de desenvolvimento, orientadores das ações, projetos e programas territoriais.

Identificaram-se diferentes momentos de planejamento e elaboração que constituem etapas ou ciclos de gestão do território Oeste a partir do ano de 2005. Entre as temáticas das oficinas, podemos destacar gestão e planejamento do território oeste catarinense; estudo propositivo de dinamização das economias do território Oeste; planificação e gestão do território Oeste; gestão e elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do Território Oeste; gestão social dos territórios rurais – análise e

definição dos instrumentos de gestão social.

Conforme enfatizado anteriormente, as oficinas constituem espaços de planejamento, proposição e avaliação de projetos e ações para o território. Estes espaços de discussão seguem critérios temáticos e conceituais definidos *a priori* chamados de *eixos estratégicos*.

Os eixos estratégicos para as ações a serem realizadas no território foram assim definidos: Eixo 1 – trata do desenvolvimento das cadeias produtivas, com ênfase na cadeia do leite (cadeias do mel, artesanato regional, agroflorestral, piscicultura, frango caipira, plantas medicinais, fruticultura e horticultura, agroindústrias familiares e suinocultura alternativa); Eixo 2 – comercialização; Eixo 3 – educação no campo (inclusão social, formação e capacitação para os agricultores familiares); Eixo 4 – meio ambiente (produção agroecológica, plantas medicinais, saneamento ambiental, alimentação de subsistência, proteção e preservação de nascentes). (APACO, 2005a).

A fim de identificar as ações implementadas no Território Oeste, apresentamos na sequência os critérios que deveriam ter sido considerados para a definição dos projetos a serem encaminhados ao MDA, bem como um levantamento de projetos executados e alguns ainda em execução e montante de recursos no período de 2003 a 2014 de acordo com dados disponibilizados em sítio do MDA. Os recursos relativos aos projetos são oriundos do Proinf – Pronaf Infraestrutura modalidade de financiamento voltada ao apoio de projetos de infraestrutura e serviços em Territórios Rurais (BRASIL/MDA, 2015).

### ***Projetos implementados no Território Oeste***

Em relação aos critérios para a definição dos projetos foram identificados os seguintes: - devem beneficiar um maior número de agricultores familiares; - devem ser intermunicipais; devem contemplar os eixos estratégicos; - devem estar articulados com organizações e associações; - devem realizar articulação com o poder público; - devem contemplar experiências já existentes; - devem incluir as questões de gênero e da juventude; - devem ser estratégicos para o desenvolvimento territorial; - devem preferencialmente ter foco na região; - devem ter embasamento social (APACO, 2005a).

Para a definição das prioridades, elaboração, escolha e trâmite legal dos projetos, os territórios deveriam se guiar pelas orientações institucionais do MDA que define critérios

obrigatórios para a indicação e priorização de projetos territoriais, que deverão ser seguidos pelos colegiados territoriais. Como critérios obrigatórios devem ser observados os seguintes: os projetos devem estar vinculados aos eixos temáticos ou aglutinadores dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS); os projetos devem ter caráter de integração territorial ou intermunicipal; os projetos devem atender o público beneficiário das ações do MDA como agricultores (as) familiares, assentados (as) da Reforma Agrária, quilombolas, indígenas, pescadores (as) artesanais e extrativistas; para os projetos de empreendimentos econômicos e/ou sociais, deve-se indicar a forma de gestão que inclua a participação do colegiado territorial e público beneficiário; os projetos de agroindústrias devem ser destinados a grupos com maior dificuldade de acesso ao crédito, como jovens, mulheres, quilombolas, ribeirinhos, pescadores artesanais, extrativistas e indígenas, e a agricultores (as) familiares que se enquadrem no Grupo B do PRONAF; no caso de municípios/territórios que apresentam baixo dinamismo econômico, os projetos agroindustriais podem também contemplar agricultores (as) familiares que se enquadrem no Grupo C do PRONAF (MDA/SDT, 2007, p. 1-2).

Considerando os critérios obrigatórios definidos pelo MDA, identificaram-se nos documentos analisados que o Território Oeste dos projetos executados entre 2003 a 2013 realizou ações relacionadas prioritariamente a investimentos pontuais voltados exclusivamente aquisição de máquinas, equipamentos, veículos, móveis, construção de unidades e serviços relacionados a adequação e reformas de instalações, e ações de apoio à agricultura familiar que não ficam claras no objeto descrito no documento disponibilizado pelo MDA e totalizam entre 2004 a 2014 um montante de recursos no valor de R\$ 5.799.000,00. As ações consideradas neste total foram aquelas que no documento publicado pelo MDA configuram situação normal concluída e prestação de contas final concluída, sendo que do total de 112 ações identificadas, 93 constam nesta classificação. Não foram consideradas as ações que se encontram classificadas em situação normal atrasada, prestação de contas final atrasada, em situação normal não iniciada, contratada com cláusula suspensiva não iniciada e extinta não iniciada configurando 12 ações. Também não foram consideradas sete ações datadas de 2014 em que o objeto não foi especificado, totalizando um valor de R\$ 932.660,00. (BRASIL/MDA, 2015).

Como consideração inicial e exploratória em relação a estes dados, podemos afirmar considerando somente o objeto descrito no documento consultado que o Território Oeste de



uma maneira geral não atendeu aos critérios definidos acima. Entretanto, como não tivemos acesso aos projetos para analisar qualitativamente a identificação do objeto, a justificativa da proposição, as metas e estimativas de custo, bem como a metodologia de execução para alcançar cada meta não temos elementos para avaliar em que medida as ações executadas atenderam ao público-alvo priorizado pelo MDA, se caracterizam como iniciativas e ações intermunicipais, se estão articuladas a organizações e associações; se estão vinculadas aos eixos estratégicos definidos no PTDRS e se finalmente são estratégicas para o desenvolvimento territorial. O que se observa é que o Território está cumprindo a “articulação” com o poder local, na medida em que maioria das proposições tem como executor responsável as prefeituras municipais, o que em nossa avaliação pode estar caracterizando mais uma estratégia de “prefeiturização” na distribuição dos recursos, do que um planejamento local ou regional.

Geraldi (2012), afirma que a territorialização das políticas, não têm efetivamente garantido a descentralização política e financeira dos municípios, mas sim municipalizado a atuação da escala nacional, gerando na escala local, “uma competição entre as municipalidades por investimentos públicos e privados”. Afirma ainda que “[...] a escala local se responsabiliza pela implantação dos projetos na medida em que se enquadra nos critérios definidos pela escala nacional – como é o caso da prerrogativa da existência de instituições territoriais para o MDA”. (p.163).

No que se refere a cadeia produtiva do leite entre 2003 e 2009 foram identificadas 16 ações, sendo 2 como parte de outras propostas, não sendo possível, portanto, auferir o valor para o investimento destas ações para a cadeia produtiva. Neste sentido consideramos apenas 14 ações que totalizaram o montante de R\$ 2.233. 100,00. No que se refere a estas ações foram identificados investimentos em máquinas, equipamentos diversos para industrialização, armazenagem e resfriamento do leite (principalmente tanques isotérmicos). Observa-se que mesmo que o montante de recursos seja razoável, as ações de investimento são muito pontuais e em sua maioria estão voltadas para garantir a qualidade do leite, tendo em vista a integração dos agricultores familiares a lógica de mercado.

Por outro lado, podemos afirmar também que há uma preocupação por parte dos atores institucionais envolvidos com a gestão do território, em apoiar mesmo que de forma mais tecnicista ações voltadas para a cadeia produtiva, considerando parte deste segmento a



agroindustrialização. A constatação de que a cadeia produtiva do leite se constitui em importante estratégia de desenvolvimento rural e regional, foi observada nos estudos já citados, o que nos leva a reafirmar que o fortalecimento e transformação da agricultura familiar no referido território tem dependido da atividade leiteira, que a partir dos anos 2000 vem se constituído em uma importante estratégia de enfrentamento ao predomínio das grandes agroindústrias convencionais de industrialização de alimentos, das quais a maioria dos agricultores familiares da região até meados dos anos 90 estiveram vinculados, principalmente às atividades de integração na suinocultura e avicultura.

Considerando a importância de ações voltadas para a mobilização, capacitação e formação dos diferentes atores territoriais, identificamos que ações desta natureza se concentraram entre o período de 2004 a 2007, totalizando 13 ações de mobilização e formação para a cooperação agrícola, gestão solidária, capacitação para gestão participativa e planejamento das ações do território, formação e capacitação de famílias assentadas, entre outras previstas de maneira generalizada como seminários, cursos que não estão explicitados nas informações disponibilizadas pelo MDA. Entretanto, identificou-se somente uma ação em 2008 de apoio a Educação do campo e adequação do Centro de Profissionalização da Agricultura Familiar situado em unidade municipal, no valor de 100.000,00. Em 2010, realizou-se também, ação desenvolvida por Cooperativa Central Cresol tendo em vista a qualificação do sistema de cooperativas solidárias de crédito rural no valor de R\$ 479.660,00. Das 15 ações identificadas, somente uma delas teve como responsável executor uma prefeitura municipal, as demais foram executadas por cooperativas de crédito e produção, sindicatos, ONGs de apoio e assessoria a agricultura familiar e cooperação agrícola, entre outras entidades.

## **Considerações finais**

Considerando o objetivo proposto em torno, em linhas gerais podemos afirmar que do ponto de vista discursivo, identificamos nas premissas do programa proposto pelo MDA, bem como no processo de gestão e planejamento e ações implementadas pelo Território Oeste, elementos que dialogam com a literatura.

Por exemplo, a multidimensionalidade do território conforme pensada por Martin (1997), Haesbaert (2004) e Castro (2005) pode ser identificada na concepção do programa do MDA e nas ações de desenvolvimento rural e territorial propostas pelo Território Oeste quando da definição de eixos amplos que possam superar iniciativas setoriais, como aquelas vinculadas somente a atividades agrícolas ou convencionais, tais como a produção de matérias primas (suínos, aves, leite, etc) voltadas para as grandes empresas ou cooperativas da região. Isso significa afirmar que empiricamente o Território Oeste, mesmo que timidamente, vêm se mobilizando e planejando para a implementação de ações políticas e produtivas que possam criar mecanismos integrados de expansão de liberdades substantivas tais como disposições sociais e econômicas, direitos civis, participação política, entre outros. (SEN, 2000).

Neste sentido, os processos de indução ao desenvolvimento e implementação de políticas públicas têm pressuposto mecanismos de reformulação do papel do Estado e participação da Sociedade Civil, a partir da institucionalização da ação coletiva e do “retorno do ator” na gestão de estratégias de desenvolvimento.

Tais mecanismos têm se desenhado no processo de mobilização e planejamento das ações do Território Oeste, que envolve diferentes agentes sociais na busca de alternativas para a agricultura familiar e para o desenvolvimento territorial, a exemplo dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial, constituído por entidades governamentais e não governamentais.

O espaço de tais colegiados têm se constituído em inovações institucionais híbridas na proposição de eixos estratégicos de desenvolvimento, projetos e programas territoriais entre os quais se destacam eixos estratégicos para o desenvolvimento das cadeias produtivas, agroindustrialização, comercialização, educação no campo e meio ambiente.

A análise bibliográfica e documental realizada em relação ao cruzamento dos dados primários nos revela em um primeiro momento que as premissas do MDA, no que diz respeito ao Plano de Desenvolvimento do Território Oeste vêm se construindo, principalmente no apoio as cadeias produtivas alternativas – com especial foco para a cadeia produtiva do leite.

A constatação de que a cadeia produtiva do leite se constitui em importante estratégia de desenvolvimento territorial, nos permite reafirmar que o fortalecimento e transformação da agricultura familiar no referido território tem dependido da atividade

leiteira, que a partir dos anos 2000 vem se configurando como uma ação de enfrentamento ao predomínio das grandes agroindústrias convencionais de industrialização de alimentos, das quais a maioria dos agricultores familiares da região até meados dos anos 90 estiveram vinculados, principalmente às atividades de integração na suinocultura e avicultura.

Nesse sentido, podemos afirmar que às atividades vinculadas às cadeias produtivas e agroindústrias familiares, desde que orientadas para processos mais alternativos, diferenciados do mercado convencional, e baseados em princípios de autogestão poderão se constituir em perspectivas contra hegemônicas à globalização econômica representada pelos grandes conglomerados agroindustriais privados ligados “à lógica da produtividade com dominância cada vez maior de capitais industriais e transnacionais”, bem como a “especialização, escala e qualidade associadas à produção de alimentos padronizáveis, de baixo custo e alcance global”. (MIOR, 2005, p. 262).

Apesar das ações de mobilização e planejamento estarem orientadas por grandes eixos estratégicos, identificamos também limites para a gestão do Plano dos territórios, quando verificamos a participação de um número reduzido de municípios ou mesmo a não concretização dos princípios da política que sugere a articulação entre os municípios e diferentes atores da sociedade, o que significa que os consensos e acordos em territórios rurais não são tão simples, na medida em que exige “mudanças na gestão dos municípios e impedindo muitas vezes o apoio a dinâmicas produtivas locais”. (SABOURIN, 2007, p.731).

A concentração em investimentos em equipamentos e infraestrutura revela não somente uma lógica “tecnocrática e profissional” por parte dos proponentes, mas também um problema de operacionalização do “financiamento dos projetos, os mesmos dependem de verbas anuais, o que leva a fragmentação dos projetos que passam por diferentes estágios (elaboração, aprovação e execução), dificultando a implementação de projetos mais amplos e intersetoriais”. (SABOURIN, 2007, p.731).

É possível afirmar também que a construção de um Plano de desenvolvimento rural, requer um planejamento a médio e longo prazo, a construção de uma cultura e capital social voltado para a lógica da proposta do MDA, o que na maioria das vezes escapa ao “real”. As prioridades são definidas levando-se em consideração “as possibilidades e limitações das ações”, medidas através de uma reflexão que busca confrontar o “ideal” e o “real”, ou, como afirmam os planejadores, através do “confronto do futuro desejado *versus* futuro possível”. (APACO, 2006).

As ações e projetos propostos pelo Território Oeste com base nos eixos estratégicos orientadores em seu PTDRS, considerando as especificidades do referido território constata-se que na atualidade o apoio principalmente às cadeias alternativas produtivas se constitui em importante estratégia para o desenvolvimento territorial desse território, tendo em vista que as atividades agroindustriais estão concentradas nas mãos de poucas empresas voltadas principalmente para o mercado internacional e globalizado.

As particularidades socioeconômicas do território rural oeste em torno da pequena produção familiar demonstram as potencialidades desejadas pelos formuladores de projetos e políticas dessa natureza em relação ao desenvolvimento sustentável, entretanto, essas potencialidades não confluem ainda em projetos intersetoriais e de alcance regional.

## Referências

ANDION, Carolina. **Atuação das ONGs nas dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável no meio rural de Santa Catarina**: Os casos da APACO, do Centro Vianei de Educação Popular e da AGRECO. (Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas). UFSC, 2007 (Tese de Doutorado).

APACO. **Diagnóstico do Território Oeste de Santa Catarina**. Chapecó, jun. 2005.

APACO. **Gestão e Elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do Território Oeste**. Chapecó, maio 2006.

AVRITZER, L; PEREIRA, M.L.D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, Número Especial, 2005.

BADALOTTI, R. M. **A cooperação agrícola e a agroecologia como base para a viabilização da agricultura familiar no Oeste Catarinense**: o papel da APACO (Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense) e demais agentes sociais. (Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas). UFSC, 2003 (Tese de Doutorado).

BADALOTTI, R.M; REIS, M.J. Representações dos Agricultores Familiares sobre Programas de Cooperação Agrícola e Agroecologia. In: GUIVANT, J. S; SCHEIBE, L. F; ASSMANN, S. J. **Desenvolvimento e conflitos no ambiente rural**. Florianópolis: Insular, 2005. p. 123-160

BADALOTTI, R.M; OLIVEIRA, Anderson Cleyton M de. Experiências e projetos para o desenvolvimento rural e regional no Território Oeste: perspectivas hegemônicas em tempos de globalização. (**Relatório de Pesquisa** – Núcleo de Iniciação Científica em Desenvolvimento Regional e Sustentabilidade) Edital n.036/REITORIA/2011, Unochapecó, 2012.

BADALOTTI, R.M. Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais e seu processo de implementação no Território Oeste. pp. 810-821 Fórum Integrado de Ensino, Pesquisa e Extensão da Acafe (4. : F716a 2013 : Chapecó, SC) **Anais** do Fórum Integrado de Ensino, Pesquisa e Extensão da Acafe. Seminário Integrado de Ensino, Pesquisa e Extensão da Unochapecó [recurso eletrônico] / Eliara Solange Müller... [et al.] (Orgs.). – Chapecó: Argos, 2013. 1450 p. Modo de acesso: Internet [http://www.isthmus.com.br/argos/anais\\_forum\\_acafe.pdf](http://www.isthmus.com.br/argos/anais_forum_acafe.pdf) ISBN: 978-85-7897-120-5

BADALOTTI, R.M; LAJUS, M.L de S; MENDES, M. Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais: caracterização de experiências e projetos no Território Oeste. pp. 822-834. Fórum Integrado de Ensino, Pesquisa e Extensão da Acafe (4. : F716a 2013 : Chapecó, SC) **Anais** do Fórum Integrado de Ensino, Pesquisa e Extensão da Acafe. Seminário Integrado de Ensino, Pesquisa e Extensão da Unochapecó [recurso eletrônico] / Eliara Solange Müller... [et al.] (Orgs.). – Chapecó: Argos, 2013. 1450 p. Modo de acesso: Internet [http://www.isthmus.com.br/argos/anais\\_forum\\_acafe.pdf](http://www.isthmus.com.br/argos/anais_forum_acafe.pdf) ISBN: 978-85-7897-120-5

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**/Ministério do Desenvolvimento Agrário; com o apoio técnico e cooperação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/IICA – Brasília:

Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003.

BRASIL, Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA. **Referências para uma estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Brasília: SDT/MDA, mar. 2005a.

BRASIL, Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Documento de Apoio n. 2. Brasília: SDT/MDA, nov. 2005b.

BRASIL, Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA. **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais**. Série Documentos Institucionais n. 3. Brasília: SDT/MDA, novembro 2005c.

BRASIL, Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA. **Orientações para a indicação, elaboração e trâmite de projetos territoriais em 2007 e 2008**. Brasília: SDT/MDA, mar. 2007.

BRASIL, Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA. Lista Projetos Proinf 2003 – 2014. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/anexos/9-Lista\\_Projetos\\_Proinf.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/anexos/9-Lista_Projetos_Proinf.pdf)> Acesso em: 07 jun. 2015.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 304 p.

CUNHA, Eleonora Schettini M. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang (Org.). **Dicionário do desenvolvimento** – Guia para o conhecimento como poder. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

FAVARETO, Arilson. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios / Arilson Favareto... [et.al]** - Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12) 220p.



FAVERO, C. A; GRAMACHO, Z. da S. O Desenvolvimento Territorial Rural e a Universidade. **Revista Informe Gepec**, v. 8, n. 2, p. 1-18, jul./dez. 2004.

FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS, Alair Ferreira de; DIAS, Marcelo Miná. Mudanças conceituais do desenvolvimento rural e suas influências nas políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 46, n. 6, p. 1575-1597, dez. 2012 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122012000600008&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000600008&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 07 jun. 2015.

GERALDI, Juliano. Análise conceitual da política de territórios rurais: o desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas** | ppp | n. 39 | jul./dez. 2012 Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/318/278> Acesso em: 07 jun. 2015.

HAESBAERT, Rogério. **O Mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” a multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 21 jul. 2013.

MARTIN, Jean-Yves. A geograficidade dos movimentos socioespaciais. Caderno Prudentino de Geografia. Presidente Prudente (SP), n. 19/20, p.26-41, Nov.1997.

MIOR, Luis Carlos. **Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural**. Argus: Chapecó, 2005.

RUCKERT, Aldomar A. O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento territorial. In: **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003/Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: MI, 2005. 78 p.

SABOURIN, Eric. **Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?** In: Sociedade e Estado, Brasília, v.22, n.3, p.715-751. set; dez. 2007

SCHNEIDER, Sérgio. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas.** In: Sociologias, Porto Alegre, ano 6, n.11, jan/jun. 2004, p. 88-125

SCHNEIDER, Sérgio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo , v. 30, n. 3, Sept. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572010000300009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572010000300009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 13 out. 2014.

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TESTA et alli. **A escolha da trajetória da produção de leite como estratégia de desenvolvimento do Oeste Catarinense.** Florianópolis, EPAGRI, 2003.

VIEIRA, Paulo Freire; CUNHA, Idaulo José. Repensando o Desenvolvimento Catarinense. In: VIEIRA, P.F. (org.) **A Pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento.** Florianópolis: APED, 2002. pg. 289-310