

Sidnei Luiz Niederle

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO MEIO-
OESTE CONTESTADO EM SANTA CATARINA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Geografia. Área de concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano.

Orientador: Prof. Clécio Azevedo da Silva, Phd.

Florianópolis, 2014.

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Niederle, Sidnei Luiz

Desenvolvimento territorial rural no meio-oeste
contestado em Santa Catarina. / Sidnei Luiz Niederle ;
orientador, Clecio Azevedo da Silva - Florianópolis, SC,
2014.

175 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa
de Pós-Graduação em Geografia.

Inclui referências

1. Geografia. 2. Desenvolvimento. 3. Política Pública.
4. Espaço Rural. 5. Território. I. Silva, Clecio Azevedo da.
II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-
Graduação em Geografia. III. Título.

Sidnei Luiz Niederle

**Desenvolvimento territorial rural no meio-oeste
contestado em Santa Catarina**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de "Mestre em Geografia", e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-graduação em Geografia.

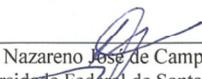
Florianópolis, 27 de março de 2014.

Prof. Dr. Marcio Rogério Silveira
Coordenador do PPGG/UFSC

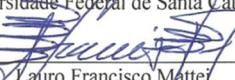
Banca Examinadora:



Clécio Azevedo da Silva
Universidade Federal de Santa Catarina



Nazareno José de Campos
Universidade Federal de Santa Catarina



Lauro Francisco Mattei
Universidade Federal de Santa Catarina



Rosângela Aparecida de Medeiros Espanhol
Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho"

Para Murilo e Lidiane!

Também dedico este trabalho
à memória de meu Avô Amário Boesing.

AGRADECIMENTOS

Esta caminhada se tornou mais leve e agradável com a companhia, o apoio e estímulo de minha companheira Lidiane e nosso filho Murilo.

Sou muito grato ao Professor Clécio Azevedo da Silva, que gentilmente aceitou ser meu orientador, por quem aprendi a cultivar sentimentos de admiração, respeito e gratidão. O convívio foi intenso, motivou reflexões e abriu perspectivas muito importantes.

Devo um agradecimento especial ao Professor Lauro Mattei pelo estímulo em avançar para um curso de mestrado, pela influência não premeditada na escolha do tema de pesquisa, pelas dicas e indicações de estudo dadas ao longo do curso e pelo exemplo que sempre significou na minha vida, dentro e fora da universidade.

Também agradeço a oportunidade de poder estudar no PPGG/UFSC, de fazer parte de um ambiente que privilegia o crescimento intelectual e o debate de ideias. Sou grato por ter conhecido pessoas especiais, meus colegas de curso. Não cito os nomes dos colegas para evitar injustiças!

Agradeço aos professores Luiz Fernando Scheibe, Magaly Mendonça, Marcos Aurélio da Silva, Marcos Antonio Franciotti, Margareth de Castro Afeche Pimenta, José Messias Bastos, Nazareno José de Campos, Paulo Pinheiro Machado e ao próprio Clécio pela oportunidade de convívio em sala de aula. No momento da qualificação, as sugestões e críticas dos Professores Ademir Antônio Cazella e José Carlos Espíndola foram de muita valia.

Também agradeço à imprescindível contribuição da banca, formada para a avaliação final da dissertação, composta pelos Professores Clécio Azevedo da Silva, Nazareno José de Campos, Lauro Mattei e Rosangela Aparecida de Medeiros Hespanhol.

No trabalho de campo, coletei as impressões de diferentes instituições e pessoas da sociedade civil e do governo, sobre os aspectos da pesquisa que realizei no meio oeste catarinense. Agradeço a atenção e a contribuição voluntária e solidária de todos, especialmente Francisco Geremia, articulador no território, e Jurandi Gugel, delegado do MDA em Santa Catarina. Aqui também contei com o apoio de Andréia Teccio, repartindo contatos e abrindo portas.

Registro um agradecimento institucional ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio

financeiro durante o curso de mestrado. Em 2006 conclui minha graduação na UFSC. Agora se encerra mais uma etapa de minha formação universitária. Sinto-me feliz e sou grato por tudo que vivi e aprendi na UFSC.

1 - RESUMO

O debate sobre o desenvolvimento se modificou, incorporando novas variáveis a partir das últimas décadas do século XX. A variável ambiental, mas, sobretudo a variável espacial ganha força e é nesta perspectiva que um conceito caro à Geografia se fortalece: o território. Neste contexto, gestam-se propostas de modelos alternativos de desenvolvimento, que incorporem uma agenda social e ambiental e considerem o espaço, ou que tragam no seu bojo o protagonismo dos atores locais, assumindo uma condição de agentes – sendo partícipes nos processos de gestão do território. No Brasil do final do século XX e início do novo século, políticas públicas visando à superação da pobreza no espaço rural e a construção de alternativas produtivas ambientalmente mais sustentáveis passam a fazer parte da agenda governamental, para além de se manterem como reivindicação recorrente dos mais diversos atores sociais. Da mesma forma, incorporando um movimento de valorização da dimensão territorial do desenvolvimento, já forte em países de alta renda, as ações do Estado passam a, gradativamente, e aliado a um processo de descentralização, introduzir esta dimensão territorial nas suas ações. O presente estudo buscou lançar luz sobre a política de desenvolvimento rural com enfoque territorial do Governo Federal brasileiro, mais especificamente o Programa “Territórios da Cidadania”, e sua capacidade de articular as diferentes dimensões que formam um processo de desenvolvimento socioeconômico. O trabalho se apoia em uma concepção multidimensional dos conceitos de desenvolvimento e território e se propõe a desvendar possíveis limites e entraves da política pública em questão. Para alcançar os objetivos da pesquisa, recorreu-se a estudos atuais da literatura especializada que avalia estas políticas, bem como foram realizadas entrevistas com atores locais do “Meio Oeste Contestado”, em Santa Catarina. Foi constatado que dentre as principais dificuldades da política estão os mecanismos falhos de gestão, a dificuldade dos atores locais em gerir os projetos, a sistemática ausência dos mais diferentes atores locais nas instâncias de decisão da política e o conflito aberto entre os objetivos dos diferentes entes federados, especialmente os órgão da administração do estado com o governo federal. A maior parte dos municípios que compõe o território da cidadania “meio Oeste Contestado” apresenta baixa densidade demográfica, dinamismo econômico bastante atrelado a atividades econômicas características do espaço rural e registra a presença de grande contingente de agricultores familiares, assentados em programas

de reforma agrária e comunidades indígenas, público alvo prioritário nas políticas atuais para o desenvolvimento rural, coordenadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Aspectos positivos da política e mesmo resultados ainda são pouco efetivos e a continuidade da política depende da retomada dos trabalhos do colegiado territorial, da criação de estruturas de gestão para dar suporte à implementação da política, da participação efetiva dos diferentes entes da administração pública e da sociedade civil, além de um esforço coletivo no sentido de recuperar a própria credibilidade em torno dos principais programas de desenvolvimento territorial.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento; política pública; espaço rural; território;

ABSTRACT

The debate about development has changed, incorporating new variables since the latest decades of the 20th Century. Space has gained strength as a variable and it is in this perspective that an important concept for Geography has become more powerful: territory. In this context, alternative development models have been proposed, whether incorporating a social and environmental agenda and taking space into consideration, or including in its design the central role of local actors, who assume the condition of agents, participating in the territory management processes. In Brazil, in the late 20th and early 21st Centuries, public policies aiming at overcoming rural poverty and the incorporation of the trend of valorization of the territorial dimension of development have become part of the government agenda. This study sought to discuss the territory-focused rural development policy of the Brazilian Federal Government, and, more particularly, the “Citizenship Territories” Program, and its ability to articulate the different dimensions that compose a socio-economic development process. This thesis was supported by a multidimensional conception of this public policy, using the “Midwest *Contestado*” citizenship territory, in the state of Santa Catarina, as study case. This territory was chosen for most of its cities have a low demographic density, rural-activities-related economy, and a large number of family farmers who belong to agrarian reform programs and indigenous communities, who are the main target of policies coordinated by the Ministry of Agrarian Development. In order to reach the goals of this research, we reviewed current literature about in the evaluation of these policies, and conducted interviews with regional actors. We found that among the main difficulties of the policy are the failing management mechanisms, the difficulty found by local actors to manage the projects, the systematic absence of the regional actors in the decision-making agencies of the policy and the open conflict between governmental agencies, specially between the state and the federal administrations. Positive aspects of the policy and even results are still little effective and the continuation of the policy depends on the dynamism of the territorial board, the creation of supporting structures for the implementation of the policy, the effective cooperation between members of the public administration and the civil society, as well as a collective effort to recover the credibility of the main territorial development programs.

KEY WORDS: development; public policy; rural area; territory.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Mapa de Santa Catarina, indicando os territórios rurais apoiados pelo MDA	37
Figura 2: Território meio oeste contestado e municípios que o formam	38

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: População residente total e segundo situação do domicílio. SC e municípios do território, 2000 e 2010	108
Tabela 2: Estrutura fundiária do território meio oeste contestado. 1995 e 2006	111
Tabela 3: Número de Projetos de Assentamento, área reformada e número de famílias assentadas. SC e municípios com assentamentos no território meio oeste contestado. Situação em 31 de dezembro de 2010	114
TABELA 4: Efetivo do rebanho por tipo de rebanho, segundo unidade territorial. 1974 e 2010, SC	116
TABELA 5: Área plantada e quantidade produzida na produção agrícola do território meio oeste contestado. Principais produtos das lavouras temporária e permanente, para os anos 2000 e 2010	117
Tabela 6: IDHM dos municípios do Território Meio Oeste Contestado por posição no Ranking do estado em 2010, e IDHM para os anos de 1991, 2000 e 2010	119
Tabela 7: Estimativa de famílias pobres com perfil para o PBF em 2010, transferência de renda via PBF em 2011 e percentual da população em extrema pobreza em 2010 para os municípios do Território Meio Oeste Contestado	121
Tabela 8: Pessoas de 10 anos ou mais de idade (PIA), por situação do domicílio e condição de atividade e de ocupação na semana de referência – 2010	123
Anexo 1: Número de estabelecimento e área dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar e não familiar. Mesorregião oeste e municípios do território, 2006	169
Anexo 2: PIB municipal e participação do Valor Agregado Bruto a preços correntes por setor, em cada setor da mesorregião. SC e municípios do território, 2000 e 2009	170

LISTA DE SIGLAS

AMAI - Associação dos Municípios do Alto Irani;
AMMOC - Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense;
ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural;
CEDR - Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural;
CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe;
CIAT - Comissão de Instalação das Ações Territoriais;
CMDR - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural;
CODETER - Colegiado de Desenvolvimento Territorial;
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento;
CONSAD - Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local;
CONTAG - Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura;
CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;
EPAGRI - Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina;
FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura;
FECAM - Federação Catarinense de Municípios;
FETRAF - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar;
FUNAI - Fundação Nacional do Índio;
FUNASA - Fundação Nacional da Saúde;
ha - Hectare;
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano;
IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura;
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário;
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
MST - Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra;
ONU - Organização das Nações Unidas;
OPPA - Observatório de Políticas Públicas para Agricultura;
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos;
PBF - Programa Bolsa Família;
PCH - Pequena Central Hidrelétrica;
PEA - População Economicamente Ativa;
PIB - Produto Interno Bruto;

PIA – População em Idade Ativa;
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar;
PNEA – População Não Economicamente Ativa;
PNCF - Programa Nacional de Crédito Fundiário;
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento;
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar;
PRONAT - Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais;
PTC - Programa Território da Cidadania;
PTRI - Programa Territórios Rurais de Identidade;
SDR - Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional;
SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial;
SINTRAF - Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar;
SUS - Sistema Único de Saúde;
TI - Terra Indígena;
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	20
1 INTRODUÇÃO	27
1.1 Considerações iniciais	27
1.2 Problema e hipóteses	32
1.3 Objetivos	33
1.3.1 Objetivo Geral	34
1.3.2 Objetivos Específicos	34
1.4 Metodologia	34
2 DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIO: ELEMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS.	41
2.1 Sobre o desenvolvimento e problemas relacionados.....	42
2.2 O conceito de território e o desenvolvimento territorial.....	44
2.3 Política territorial e antecedentes: Europa e Brasil.....	55
3 POLÍTICAS PÚBLICAS E O DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL: ELEMENTOS DA HISTÓRIA E A DIMENSÃO TERRITORIAL RECENTE.....	66
3.1 Aspectos gerais da formação econômica e modernização agrícola.	66
3.2 Redemocratização, Reforma Agrária e fatos novos no final do século XX.....	74
3.3 PRONAF e avanço institucional	80
3.4 O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT).....	83

3.5 O Programa Territórios da Cidadania (PTC).....	87
4 O TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO: HISTÓRIA E CARACTERIZAÇÃO RECENTE.....	93
4.1 Aspectos da história e organização econômica regional.	93
4.2 Expansão colonial e agricultura familiar.	100
4.3 Caracterização socioeconômica recente.	108
4.3.1 Dinâmica populacional.	108
4.3.2 Estrutura fundiária	110
4.3.3 Produção pecuária e agrícola no território.....	114
4.3.4 IDH dos municípios, mercado de trabalho e PIB.	117
5 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO MEIO OESTE CONTESTADO.	125
5.1 A escala, a institucionalidade e a gestão do território.....	125
5.2 O território no horizonte? A intersetorialidade do território.....	137
5.3 Participação e invisibilidades: o que resta aos pobres?	142
5.4 A política em perspectiva.	147
CONSIDERAÇÕES FINAIS	152
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	158
ANEXOS.....	169

1 INTRODUÇÃO

1.1 Considerações iniciais

A ideia de desenvolvimento associada à de evolução, com embasamento em teorias evolucionistas, ou como sinônimo de crescimento econômico animou elaborações e debates teóricos sobre o progresso da humanidade, nos últimos dois séculos. As guerras que sacudiram o mundo na primeira metade do século XX e sucessivas crises econômicas trouxeram à luz ricas reflexões e releituras sobre o progresso social, incorporando a complexidade que a temática exige. Albert Hirschman já identificava, em meados do século XX, o equívoco de se aplicar receitas universais a problemas econômicos e sociais de sociedades distintas, ou seja, adotava uma abordagem fundada nas possibilidades (HIRSCHMAN, 1983). Em 1969, Dudley Seers já alertava que desenvolvimento era mais que crescimento. Implicaria, segundo ele, na diminuição, conjunta e simultânea da pobreza, do desemprego e das desigualdades. O conceito de desenvolvimento era para ele um conceito normativo¹, carregado de juízos de valor, quase sinônimos de melhoria² (SEERS, 1969).

Foi durante as décadas de 1980 e 1990 que ganharam força ideias de solução aberta³ (MALUF, 2000) para a análise dos processos sociais.

¹ Normativo, no sentido de ser prescritiva, ou seja, dizer como as coisas devem ser.

² *The starting point is that we cannot avoid what the positivists often disparagingly refer to as “value judgments”. ‘Development’ is inevitably treated as a normative concept, as almost a synonym for improvement. To pretend otherwise is just to hide one’s value judgments (SEERS, 1969, p2)*

³ Ao adotar o que chama de “suposto das soluções abertas no estudo do desenvolvimento”, Maluf (2000) acompanha autores como Hirschman e Sen em suas elaborações teóricas sobre o tema: “Entre os componentes da abordagem de Hirschman que apontam nesta direção destacam-se a opção por um estilo cognitivo - em lugar de um pensar paradigmático - que explora as possibilidades de atuação frequentemente em forma dissonante, desequilibradora e com ‘sequências invertidas’, e, sobretudo a apropriação do conceito de ‘consequências não intencionais’ da ação humana com o sentido de abertura a várias soluções (Hirschman, 1971). Mesmo o maior rigor formal de Sen não o impede de reconhecer a importância de admitir o desenvolvimento como um conceito incompleto de forma permanente no que se refere ao ordenamento dos seus fins, dadas as avaliações divergentes quanto ao que se considera valioso promover ou ao que seria uma vida valiosa (Sen, 1988)” (MALUF, 2000, p42).

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento passou a calcular o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), onde à variável renda se somaram outras menos objetivas, indicando o entendimento sobre a necessidade de incorporar outros elementos. A temática ambiental é, também, incorporada (SACHS, 2001) e o desenvolvimento, assume-se, então como processo de expansão de liberdades (SEN, 2010).

O mundo parece exigir que se manifeste ou que se faça ver o diverso - a diversidade de formas e as diferentes possibilidades dos processos sociais. Podemos estar cometendo alguma heresia do ponto de vista de algumas concepções do pensamento científico, mas parece-nos desconfortável a filiação a uma visão determinista desses processos sociais, ou a filiação a alguma visão encaixada em qualquer modelo abstrato, normalmente exigente de elevado número de “pressupostos”.

Ao que parece, cabe atentar para a possibilidade – ou talvez necessidade - de interpretar a realidade com um enfoque sistêmico, olhar o mundo de uma maneira mais dinâmica e integrada. Esta perspectiva tende a reconhecer e dar vazão ao polimorfismo que caracteriza o mundo e ganha importância na atualidade. O desafio que se impõe pode ser maior que a capacidade do pesquisador em compreender esta realidade, mas os limites – intelectuais, de instrumentos analíticos, etc – não devem desencorajar a tentativa de avançar na compreensão da realidade.

É neste sentido que merecem destaque os estudos – e os estudiosos – que tratam da temática do desenvolvimento adotando uma perspectiva de abertura a várias soluções, reconhecendo a insuficiência do crescimento econômico (com foco na evolução do PNB, por exemplo) para explicar o progresso e a evolução do quadro social em determinada nação, ou de determinado povo. Como já mencionado por Amartya Sen, Ignacy Sachs, Renato Maluf e outros, o crescimento econômico é condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento socioeconômico de uma sociedade. Outras variáveis, portanto, devem ser consideradas.

O último quartel do século XX é especialmente importante enquanto ampliação, ou melhor, alargamento do conceito de desenvolvimento. A rica e plural adjetivação que acompanha o termo é um bom exemplo: desenvolvimento econômico; social; ambiental; rural; urbano; territorial; etc. Na raiz deste alargamento do conceito de desenvolvimento podem ser identificadas mudanças reunidas, ou sintetizadas em expressões como: crise do fordismo; produção integrada

e flexível; regulação neoliberal; pós-modernidade e; a grande expressão, quase síntese de “um novo tempo”, a globalização.

É neste contexto que se sugere observar o processo de desenvolvimento brasileiro e no Brasil, as suas implicações específicas no espaço rural. A ação do Estado desenvolvendo políticas públicas para o espaço rural ganhou novos contornos no país, em décadas recentes. Uma das principais características da formação socioeconômica brasileira é a sua formação desigual, que significou deixar à margem do processo de desenvolvimento uma parcela significativa da sociedade. No espaço rural, os aspectos ligados à desigualdade e acentuada pobreza sempre se manifestaram de maneira mais dramática, o que para ser explicado exigiria debruçar-se sobre a história e a formação do país. Com o desenvolvimento nacional apoiado na industrialização e na modernização produtiva no campo, com rápida e forte urbanização da população, ocorreu também, a partir do último quartel do século XX, a transferência da pobreza e outros flagelos que sempre caracterizavam os espaços rurais para os centros urbanos.

A partir dos anos de 1950, diante do acelerado processo de industrialização, o espaço rural passou a ser visto cada vez mais como sinônimo de agrícola, ou seja, o espaço onde se desenvolvia uma atividade econômica específica: a agricultura (DELGADO, 2009). Esta, sempre mais atrelada à indústria, passaria a cumprir uma função de fornecedora de matérias primas e consumidora de insumos industriais. Uma forma de conceber o espaço rural brasileiro, portanto, extremamente restrita e estreita, desconsiderando todo um conjunto de elementos que vão muito além dos aspectos meramente produtivos, como é o caso da grande diversidade cultural e natural que caracteriza este espaço e até mesmo o fato de este servir também à moradia de significativo contingente da população brasileira.

As transformações por que passou o meio rural brasileiro a partir de meados do século XX, são tratadas pela literatura especializada com a expressão “modernização conservadora”⁴, que pode ser explicada por

⁴ Segundo Pires e Ramos (2009, p. 412), “o termo modernização conservadora foi cunhado primeiramente por Moore Junior (1975) para analisar as revoluções burguesas que aconteceram na Alemanha e no Japão na passagem das economias pré-industriais para as economias capitalistas e industriais. Neste sentido, o eixo central do processo desencadeado pela modernização conservadora é entender como o pacto político tecido entre as elites dominantes condicionou o desenvolvimento capitalista nestes países, conduzindo-os para regimes políticos autocráticos e totalitários”. O uso do termo no Brasil foi

um conjunto de transformações ocorridas no meio rural brasileiro, especialmente após a década de 1960, que levaram à que se alterasse a base técnica e as relações de trabalho na agricultura sem, porém, que ocorresse o fracionamento da terra e a inclusão de grande parcela da população rural a mercados de trabalho melhor estruturados, ou mesmo ao mercado de consumo.

Somente após iniciado o processo de redemocratização do país, nos anos de 1980, que se retoma um processo de reconhecimento destas parcelas marginalizadas da sociedade, com a retomada do debate sobre reforma agrária e a gestação, mesmo que tímida, de políticas públicas voltadas para estes segmentos da sociedade.

Já na década de 1990 o debate sobre desenvolvimento incorporou, de maneira mais efetiva, novas variáveis que não estavam presentes no modelo anterior: a variável ambiental e a busca por maior equidade social. Por um lado fica evidente a necessidade de se buscar alternativas produtivas menos danosas ao meio ambiente e por outro, as ações para reduzir a pobreza e a uma das suas expressões mais dramáticas, a fome, ganharam força com o fortalecimento dos movimentos sociais e o surgimento de instituições como os Conselhos de Segurança Alimentar, por exemplo, além de outros conselhos setoriais.

No presente estudo, a análise do processo de desenvolvimento rural foi feita a partir do olhar sobre a abordagem territorial que embasa os instrumentos de política pública, reunidos nos programas da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), especialmente o programa “Territórios da Cidadania”. Este propõe o enfoque territorial para a intervenção pró-desenvolvimento socioeconômico e superação de

inaugurado por Alberto Passos Guimarães, quem segundo os autores deixou lacunas na sua interpretação, já que Guimarães “não teve o cuidado de realizar as devidas mediações históricas e teóricas necessárias à compreensão das especificidades do caso brasileiro (p. 416). Outros autores avançaram neste sentido, considerando os elementos de ordem política e o papel do Estado neste processo. As analogias aos processos alemão e japonês são recorrentes. E os autores concluem: Em síntese, “o processo de modernização da agricultura reforçou a heterogeneidade da agricultura nacional, pois ampliou os hiatos existentes entre os produtores rurais demandadores de inovações mecânicas, físico-químicas e biológicas e os produtores de subsistência. No caso dos produtores tecnificados, sua articulação aconteceu no interior dos elos das cadeias produtivas dos vários complexos agroindustriais”. (Idem, p. 420).

desigualdades regionais, sociais e combate à pobreza. As análises também se alinham com uma abordagem normativa, portanto não neutra sobre o desenvolvimento, entendido como processo de eliminação de privações e restrições que limitam as escolhas das pessoas e a expansão das liberdades (SEN, 2010).

A política de desenvolvimento territorial operada pela SDT pode ser caracterizada como estruturadora⁵ (FREY, 2000), já que cria e molda novas instituições. A própria SDT, a criação dos colegiados territoriais e o impulso a uma prática política em uma nova escala de ação são características importantes deste processo. No caso específico desta política, a SDT adota a seguinte definição para território:

a concepção de território utilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, como “espaço físico, geograficamente definido, não necessariamente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.” (BRASIL, 2005).

A delimitação de um território rural é feita pela SDT, portanto, a partir da identificação de “elementos de identidade territorial” que lhe dão coesão. Esta coesão, para além de aspectos da história ou da cultura peculiar dos territórios, refere-se à uma mínima coesão política que permite a reunião de atores em torno da política de desenvolvimento territorial proposta. Com a delimitação física partindo da microrregião

⁵ Para Frey (2000), as expectativas e reações das pessoas são afetadas por medidas políticas, o que por sua vez configura o processo político. Os processos de conflito e de consenso se dividem em políticas de característica distributiva, redistributiva, regulatória ou constitutiva. A política constitutiva ou “estruturadora diz respeito à própria esfera da política e suas instituições condicionantes ('polity') - refere-se à criação e modelação de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos” (FREY, 2000, p.224).

geográfica (segundo divisão usual do IBGE), o que imprime também uma característica administrativa à delimitação dos territórios, se passa à realização de diagnósticos, se estabelecem prioridades de ação para o governo e são definidos projetos estratégicos para o desenvolvimento deste território específico. Os principais critérios de delimitação de um território são a forte presença do público demandante do MDA, baixa densidade demográfica e menor dinamismo econômico, dentre outros aspectos, como a presença de municípios com até 50 mil habitantes ou municípios que compõe os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

O território onde focamos o estudo compõe o programa denominado pela SDT como Território da Cidadania. Em Santa Catarina, dos oito territórios rurais definidos pela SDT, dois foram inseridos neste programa, dado a elevada demanda social do MDA nestes locais. Esta demanda social é formada pela soma do número de famílias assentadas e agricultores familiares, público mais expressivo nos territórios Meio-Oeste Contestado e Planalto Norte.

1.2 Problema e hipóteses

Em tempos recentes delinham-se caminhos alternativos para o desenvolvimento socioeconômico, este demandante de processos mais sustentáveis e com as ações do Estado orientadas por um enfoque territorial, ou seja, atento a especificidades locais e à ação de atores territorializados para superar desigualdades regionais ou a pobreza, especialmente no caso do espaço rural brasileiro. Na América Latina e no Brasil, segundo Perico (2009), estaria se avançando para uma nova geração de políticas, onde uma abordagem territorial passa a fazer parte da concepção destas políticas públicas.

A abordagem territorial adotada para a intervenção no espaço rural, no que vem sendo apregoado pela SDT, é apresentada como tendo em perspectiva um processo de transformação produtiva e aperfeiçoamento institucional, que considere a cultura, como aspecto de união dos grupos sociais, a identidade destes grupos – que expressa a diferenciação em relação a outros grupos – e a territorialidade, entendida como a “maneira (forma) como os grupos se organizam para fazer a gestão, defender ou integrar seu território” (PERICO, 2009, p. 63).

Neste sentido, avaliar o processo de desenvolvimento rural, focando as ações do Estado neste meio, além de contribuir para o

aperfeiçoamento destas políticas permite compreender os processos em curso nestes espaços, onde a dimensão produtiva já não é suficiente como variável que compõe as bases do processo de desenvolvimento. Nestes “territórios rurais” crescem as demandas sociais por saúde, educação (em todos os níveis), terra, infraestrutura, crédito para financiamento produtivo, acesso a cultura, dentre outras oportunidades, o que resulta num processo que merece ser estudado.

A dimensão do conflito, o caráter setorial (tradicional) das políticas públicas executadas no território, a necessária participação da sociedade na formulação e implementação das políticas, dentre outros aspectos, também compõe o rol de características dos processos em curso. E um conjunto de questões pode surgir: como alcançar a participação ativa dos mais diversos grupos sociais localizados no território (o que vai além de reunir o público alvo das políticas do MDA)? E a escala, que no caso do território Meio Oeste Contestado congrega 29 municípios, é a mais adequada? E a política reúne os instrumentos adequados à promoção do desenvolvimento e superação de desigualdades?

A **hipótese geral** da pesquisa é que as políticas públicas que adotam uma abordagem territorial no Brasil, para além de serem germinais, enfrentam problemas decorrentes da associação de dois principais fatores básicos: por um lado, a presença e mesmo o conflito com as políticas de corte setorial, impregnadas na prática do Estado em todas as suas esferas; e, por outro, as dificuldades enfrentadas pelos atores locais na gestão e controle sobre a política e mesmo na gestão do território e seus recursos, dado que os conflitos de interesse (inclusive interclasses) no âmbito local nem sempre permitem a convergência dos atores no sentido do desenvolvimento territorial, mas pode privilegiar e fortalecer apenas um setor econômico ou um segmento da sociedade.

Adota-se como hipótese específica que as políticas de corte territorial no Brasil ainda se apresentam de forma tímida e com objetivos restritos, dado o baixo aporte de recursos para a sua gestão – recursos financeiros, humanos e de instrumentos - destinados aos projetos territoriais e às dificuldades de atuação interinstitucional, pressuposto para que a ação do Estado na promoção do desenvolvimento territorial seja efetiva.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

O objetivo geral da pesquisa é analisar a política pública que adota a abordagem territorial como fundamento para a promoção do desenvolvimento rural no Meio-Oeste Contestado, em Santa Catarina.

1.3.2 Objetivos Específicos

i) Sistematizar e debater elementos teóricos relacionados aos conceitos de Desenvolvimento e Território, com vistas a identificar a evolução da abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil;

ii) Identificar os avanços e limites da política de desenvolvimento territorial rural articulada pela SDT/MDA, bem como descrever a evolução das políticas públicas para o espaço rural no Brasil;

iii) Descrever os processos de formação social da região enfocada;

iv) Analisar o Programa Territórios da Cidadania no Meio Oeste Contestado, em Santa Catarina.

1.4 Metodologia

A metodologia adotada neste trabalho é de uma pesquisa qualitativa, de tipo bibliográfico e descritivo onde se buscou, a partir da compreensão sobre dois conceitos caros às ciências sociais e humanas, desenvolvimento e território, conhecer a situação da política pública ensejada no Programa Territórios da Cidadania no Meio Oeste de Santa Catarina. A ação pública com propósito de promover o desenvolvimento apoiado em um enfoque territorial é recente no Brasil e, portanto, ainda demandante de análises que aprofundem a compreensão sobre esta perspectiva.

O que se adota neste trabalho é uma perspectiva que transita, também, por outras disciplinas além da Geografia. Adota-se uma postura teórica que não se filia a uma visão única do progresso social. Ao tratar do desenvolvimento e sua dimensão territorial reunidos no Programa Territórios da Cidadania, adotamos uma concepção alargada do conceito de desenvolvimento, que se vincula à abordagem das capacidades humanas, como proposto por Sen (1993 e 2010); se descreve a evolução que ocorre nas políticas públicas para o espaço

rural no Brasil – tomando, como referência, estudos de diferentes áreas; se considera o peso das instituições; se adota uma visão integradora de território, onde são destacadas as virtudes da noção de território, bem como elaborações que focam os recursos e as especificidades do território estudado.

Para compreender: 1) a política no Meio Oeste Contestado e 2) as possíveis implicações para o desenvolvimento das ações que incorporem uma abordagem territorial, tratou-se de realizar, no presente trabalho, um estudo de caso que buscou colher as percepções dos principais atores envolvidos com o planejamento e a articulação social pró-desenvolvimento socioeconômico na região enfocada. Para a concretização deste objetivo foram realizadas entrevistas utilizando-se como principal ferramenta a entrevista aberta com: entidades da sociedade civil representadas no Colegiado Territorial do Território da Cidadania (TC); agentes públicos que atuam no território; representantes de entidades da sociedade civil do TC; responsável pelo programa em Santa Catarina – MDA/SC ou articulador estadual da política, etc e; representante da SDT.

Quadro 1: Lista de entrevistados

Identificação	Entidade	Função*	Duração (Min.)
Entrevista 01	SDT/MDA	Diretor	25:07
Entrevista 02	DFDA/SC/MDA	Delegado	46:22
Entrevista 03	CEADES	Articulador Territorial	18:50
Entrevista 04	MST	Dirigente	14:12
Entrevista 05	FUNAI	Sertanista	08:43
Entrevista 06	SDR - Xanxerê	Diretor	09:04
Entrevista 07	AMMOC	Representante	06:17
Entrevista 08	STR – Passos Maia	Dirigente	13:11
Entrevista 09	MMC	Dirigente	13:59

*Em cada entidade, a pessoa entrevistada é, ou foi responsável por acompanhar a política de Desenvolvimento Territorial.

Além das entrevistas por pauta, em que foram explorados os pontos de interesse sobre o tema de pesquisa, o que se concentrou na política e sua implementação, foram levantados dados secundários dos

municípios que compõe o território, permitindo assim uma boa compreensão da realidade socioeconômica daquele espaço, o que foi apresentado na forma de “caracterização do território”, precedida de uma análise do processo histórico da formação regional.

As informações estatísticas que formam a caracterização do território foram obtidas principalmente:

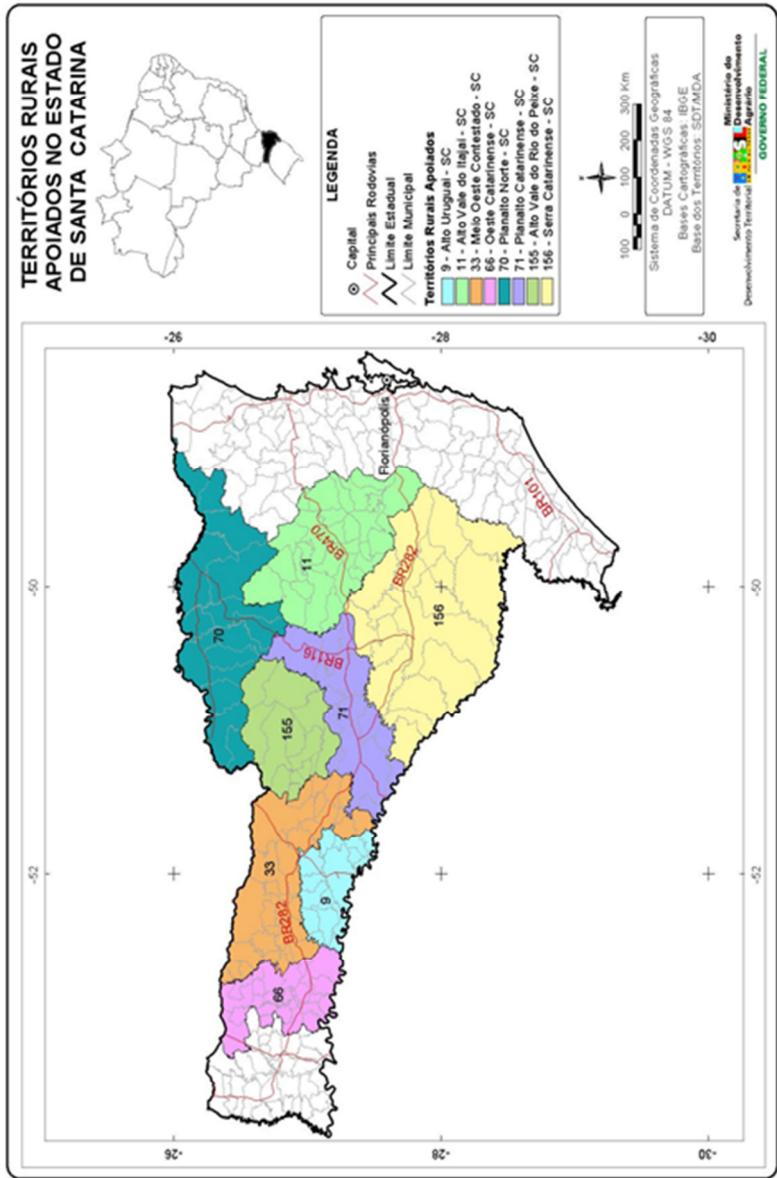
1 – Pelos dados disponibilizados no Sistema de Informações Territoriais (SIT) da SDT/MDA;

2 – Informações do Censo Agropecuário do IBGE de 1995/96 e do ano de 2006, este que diferentemente de censos anteriores traz informações específicas da agricultura familiar, em resposta à promulgação da Lei da Agricultura Familiar (Lei 11.326/2006);

3 – Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013, com dados dos Censos Demográficos do IBGE de 1991, 2000 e 2010.

Na parte do estudo que trata da formação regional e da caracterização são apresentados elementos da formação socioespacial do Meio Oeste Contestado, área onde é realizado o referido estudo de caso. Buscou-se localizar elementos do processo de desenvolvimento daquele território, além de interpretar dados atuais que permitem visualizar aspectos do presente na socioeconomia daquele território. O seu estudo, porém, foi feito diretamente relacionado à dinâmica do Oeste catarinense, portanto, toda a mesorregião Oeste do estado. Ou seja, em grande parte do texto não é possível falar especificamente do território, mas do Oeste como um todo. O território Meio Oeste Contestado é formado por municípios que estão localizados nas microrregiões de Joaçaba e Xanxerê. Para o estado de Santa Catarina o MDA apoia oito territórios rurais, conforme apresentado na figura 1. Os territórios Meio Oeste Contestado (nº 33) e Planalto Norte (nº 70) foram incluídos, a partir de 2008 no Programa Territórios da Cidadania.

Figura 1: Mapa de Santa Catarina, indicando os territórios rurais apoiados pelo MDA.



Fonte: SDT/MDA.

Para dar conta da formação socioespacial, em que foram apresentados elementos históricos, apoiamos-nos em autores da historiografia catarinense, mas não nos furtamos a acessar outros trabalhos, com o propósito de fazer a ligação do movimento seguido pelo processo de formação do oeste catarinense e um processo superior, do desenvolvimento capitalista, que o contem. Neste sentido, foi necessário ter presente o que ocorria em Santa Catarina e no Brasil, já que a dinâmica social e econômica em escala superior afeta diretamente o território objeto de análise.

Na parte específica em que apresentamos dados estatísticos dos municípios do território, foram apresentadas informações atuais focando o território Meio Oeste Contestado e os municípios que o formam. Como apresentado na figura 2, são 29 municípios no território e não todos os dados foram desagregados à escala municipal. Quando não houve prejuízos à análise os dados foram agregados para o território. A maior parte das informações apresentadas, porém, aparece desagregada para os 29 municípios. Os dados foram acessados em órgãos oficiais e visam traçar um panorama da estrutura fundiária, aspectos produtivos e situação socioeconômica atual do território, com o propósito de subsidiar a pesquisa de campo e a análise da política pública que se seguiu.

2 DESENVOLVIMENTO E TERRITÓRIO: ELEMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS.

Liberdade sempre significa liberdade para os que pensam diferente (Rosa Luxemburgo).

A resolução de nº 52 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF, de fevereiro de 2005, que aprova “recomendações para as Institucionalidades Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável”, defende que a abordagem territorial baseia-se em uma visão “integradora de espaços, agentes governamentais, atores sociais, agentes de desenvolvimento, mercados e políticas públicas de intervenção” e considera que o desenvolvimento territorial implica na busca de resultados combinando-se diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental (BRASIL, 2005).

Para avançar na compreensão sobre as políticas de desenvolvimento para o espaço rural, adota-se entre os principais conceitos os de desenvolvimento e território. Assim, para uma concepção menos restrita de desenvolvimento econômico, uma primeira renúncia deverá ser o de tratá-lo como sinônimo de crescimento econômico. A multiplicação da riqueza material, como bem lembrou Amartya Sen e também Ignacy Sachs, dentre outros, embora condição necessária, não é condição suficiente para o progresso social e o desenvolvimento propriamente dito. É a partir desta perspectiva, onde se assume, portanto, um posicionamento teórico de solução aberta, ou seja, onde se reconhece a possibilidade de trajetórias inesperadas nos processos sociais (REIS, 2005), que é analisada uma ação específica do Estado, uma política pública que se propõe a “animar” o desenvolvimento especialmente em territórios deprimidos (ORTEGA, 2008), regiões menos dinâmicas economicamente e com elevada demanda social.

Para além de olhar o desenvolvimento apoiado em elaborações heterodoxas da geografia ou da ciência econômica, não poderemos negar a possibilidade de romper barreiras disciplinares para melhor compreender o que ocorre. Neste sentido é que elementos mais afinados com a política, como é o caso da atuação política dos atores sociais e sua atuação pró-ativa no direcionamento de decisões econômicas, mas, sobretudo a variável espacial em sua relação com o desenvolvimento deve ser considerada. É assim que ganha expressão o conceito de

território e é no desenvolvimento territorial que se pretende buscar uma síntese de processos sociais na atualidade.

No presente capítulo apresentamos algumas considerações sobre os conceitos de desenvolvimento e de território, o que deverá embasar o estudo da política pública nos capítulos subsequentes.

2.1 Sobre o desenvolvimento e problemas relacionados.

De acordo com Sen (2010), em tempos recentes vive-se com relativa abundância de bens materiais e alimentares, espalha-se pelo mundo governos com característica democrática e participativa, o discurso oficial da maioria deles incorporou o debate sobre direitos humanos e liberdades políticas e os povos dispõem de instrumentos para viver mais e melhor. Porém, persiste a pobreza em vários lugares, elevado contingente populacional vive com necessidades elementares não satisfeitas – ainda persiste a fome e a subnutrição – liberdades políticas e outras liberdades básicas ainda são sistematicamente violadas ao redor do mundo, as mulheres sofrem com a subjugação de gênero e convive-se com ameaças para a sustentabilidade, principalmente em regiões mais empobrecidas.

Superar esta gama de problemas é central para o processo de desenvolvimento. Para Sachs (2004), o desenvolvimento é distinto de crescimento econômico e seus objetivos vão além da multiplicação da riqueza material. É taxativo, e concorda com Sen (2010), que o crescimento é condição necessária, mas não suficiente para se alcançar uma vida digna, feliz e completa para todos. Ainda dialogando com Sen, Sachs afirma que há outra maneira de tratar desenvolvimento, considerada a apropriação de três gerações de direitos humanos:

- direitos político, civis e cívicos;
- direitos econômicos, sociais e culturais, entre eles o direito ao trabalho digno, criticamente importante, por motivos intrínsecos e instrumentais;
- direitos coletivos ao meio ambiente e ao desenvolvimento (...) (SACHS, 2004, p. 14).

Com a dimensão ambiental acrescentada à dimensão da sustentabilidade social, segundo Sachs (2004), teremos o conceito de Desenvolvimento sustentável. Esta nova dimensão “é baseada no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de

solidariedade diacrônica com as gerações futuras. Ela nos compele a trabalhar com escalas múltiplas de tempo e espaço” (SACHS, 2004, p. 15). O autor ainda elenca cinco pilares do desenvolvimento sustentável como sendo o social, ambiental, territorial, econômico e político. O desenvolvimento é, portanto, multidimensional e complexo.

Assim, para que ocorra o desenvolvimento socioeconômico de determinado território ou comunidade, é necessário que se reúnam diferentes fatores, o que imprime a este processo uma clara característica multidimensional. Como apregoadado por Sen (2010), a eliminação sistemática de privações e o livre acesso às mais diversas oportunidades estão na base de um sólido processo de desenvolvimento socioeconômico. Isto significa que não basta apenas aumento, ou dotação de riqueza material, mas o desenvolvimento deve ser entendido como expansão das capacidades humanas. Isto implica no livre acesso ao mercado e a serviços públicos de saúde, educação, mobilidade, bem como condições igualitárias de acesso a bens e serviços a mulheres, jovens, idosos e às mais diversas “minorias” sociais.

O desenvolvimento seria, então, “um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 2010, p.16). Neste sentido,

o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A despeito de aumentos sem precedentes na opulência mundial, o mundo nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até a maioria (SEN, 2010, p. 17).

Sen (2010) alerta para a existência de encadeamentos entre diferentes tipos de liberdades, o que significa que em se garantindo um tipo de liberdade, outras podem ser alcançadas. Por exemplo, ao se permitir o livre acesso ao mercado para pequenos produtores rurais, estes tendem a se capacitar para participar de diferentes esferas da vida social. Isto não exclui, porém, que condições objetivas para este acesso estejam disponíveis. De todo modo, as liberdades assumem característica instrumental e são separadas pelo autor em cinco tipos:

Liberdades políticas: é a garantia social da condição de agente do indivíduo. Na democracia, relaciona-se com a liberdade de escolher representantes frente às esferas do Estado, mas também tem relação com a liberdade de expressão e outras;

Facilidades econômicas: oportunidade individual para participar da vida econômica da sociedade em que se insere. Liberdade de intercâmbio, de produzir e consumir;

Oportunidades sociais: condições que a sociedade estabelece para a capacitação dos indivíduos, como educação, saúde, dentre outras, essenciais para que o indivíduo desfrute de outras liberdades, como as econômicas, por exemplo;

Garantias de transparência: aspectos relacionados a mecanismos que inibam a corrupção e as relações ilícitas, bem como garantam segurança e confiança nas relações interpessoais e;

Segurança protetora: relacionada com a estrutura institucional da sociedade, sua capacidade de amparar o indivíduo com assistência social, capacidade de responder a crises, garantindo a segurança de todos (SEN, 1993 e 2010).

Esta abordagem focada nas capacidades, com expansão das liberdades, ou na privação de acesso, assume função instrumental aplicada na avaliação da realidade. A mudança social seria avaliada, na proposta de Sen (1993), com foco na realização humana e na liberdade. Segundo o autor, um sistema de avaliação deve levar em conta os valores humanos que são mais prezados. E como as capacidades são distintas, este enfoque pressupõe o pluralismo.

Ressalte-se a importância dada nesta concepção de desenvolvimento para a condição de agente dos indivíduos, o que na avaliação dos processos sociais deveria assumir função crucial. Algo como tomar o desenvolvimento em nossas próprias mãos (MALUF, 2000), ter a participação das comunidades na definição dos rumos do seu desenvolvimento, sendo partícipe das decisões e da implementação de políticas públicas do Estado. Isto garantiria e sustentaria liberdades que podem ser tratadas como fins e meios para o desenvolvimento.

2.2 O conceito de território e o desenvolvimento territorial.

São distintas as definições para território, mas o termo aparece cada vez mais associado à ideia de desenvolvimento. O debate sobre desenvolvimento territorial tem suscitado críticas quanto a possíveis indefinições conceituais e limites para a execução das políticas com

enfoque territorial. Nas diferentes disciplinas das ciências sociais e humanas é possível encontrar o debate do desenvolvimento incorporando a variável territorial e reconhecendo a importância e mesmo a necessidade de se adotar essa noção.

Para Sánchez (1991), é fundamental considerar que o espaço geográfico não é apenas suporte físico, inerte, para uma estrutura social. O espaço é uma variável que interfere nos processos históricos enquanto fator, levando a atuações distintas. Neste sentido, segundo o autor,

podemos considerar el espacio social como el espacio geográfico transformado que resulta de la actuación del hombre y de la sociedad sobre el medio físico, al incidir en él y al manipular sus leyes naturales propias. Por ello, el espacio social en un territorio concreto cambiará con el tiempo, según sean los procesos históricos a que se haya visto sometido y la estructura social que en cada momento estuviese asentada en él.(SÁNCHEZ, 1991, p.55).

Preocupado em desenvolver os princípios de uma teoria do espaço geográfico, o autor ressalta a preeminência do social e propõe como hipótese básica que as relações de poder, articuladas em uma formação social, são o fator essencial no processo de articulação do espaço social. Como hipótese básica para uma teoria do espaço poderia se considerar que:

La articulación del espacio es función básica del modelo de producción- gestión-apropiación del valor excedente propio de la formación social vigente en cada momento a partir del espacio social previo - que a su vez comporta un espacio físico-genealógicamente considerado.(SÁNCHEZ, 1991, p. 58).

A partir da formulação dessa hipótese, ainda segundo aquele autor, seria possível refletir sobre o grau, o valor e o tipo de intervenção do espaço. Seria possível verificar a forma como se dá essa intervenção no espaço, mas também se esta forma está submetida a leis e regularidades, portanto analisáveis cientificamente. Na análise do espaço, enquanto um componente da realidade, seria possível “la

interpretación cambiante en la articulación del espacio y el análisis de coherencia entre forma social y forma espacial” (SÁNCHEZ, 1991, p.66).

Dentre as diversas formas como o território é visto, há o entendimento do mesmo enquanto um produto social e histórico. E Santos (2005) afirma que

vivemos com uma noção de território herdada da modernidade incompleta e do seu legado de conceitos puros, tantas vezes atravessando os séculos praticamente intocados. É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto de análise social. Trata-se de uma forma impura, um híbrido, uma noção que, por isso mesmo, carece de constante revisão histórica. O que ele tem de permanente é ser nosso quadro de vida. Seu entendimento é, pois, fundamental para afastar o risco de alienação, o risco da perda do sentido da existência individual e coletiva, o risco de renúncia ao futuro (SANTOS, 2005, p:255).

E conclui que “a arena da oposição entre o mercado – que singulariza – e a sociedade civil – que generaliza – é o território, em suas diversas dimensões e escalas” (SANTOS, 2005, p.259). Souza (1995) concorda que os territórios podem ser múltiplos e se manifestam em diferentes escalas: “Territórios existem e são construídos (e desconstruídos) nas mais diversas escalas, da mais acanhada (p. ex., uma rua) à internacional (p. ex., a área formada pelo conjunto dos territórios dos países-membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN)” (SOUZA, 1995, p:81). Na geografia, o conceito de território passou a incorporar novas interpretações a partir das décadas de 1960 e 1970, portanto muito recentemente. A palavra em muitos escritos remete à ideia de território nacional. Emprestando elementos de análise da antropologia, dialogando com a economia e a ciência política, o território passa a ser compreendido a partir de diferentes escalas, além da escala nacional.

Para Souza (1995), o território é entendido como instrumento para o exercício do poder. O autor aproxima a discussão sobre território do que chama de uma necessária releitura do conceito de desenvolvimento, em que está presente uma ideia de autonomia. Neste sentido, não estaria claro que o desenvolvimento se ligue diretamente ao

crescimento econômico, já que o crescimento por si só não é garantia de autonomia, liberdade e justiça social.

Para este autor, é fundamental compreender as relações de poder que formam o território, que o delimitam, para que se possa compreender a sua dinâmica, já não mais a partir de uma visão setorial (setor econômico) ou classista (classes sociais), mas de forma a abarcar a totalidade dos seus processos internos.

Ainda segundo Souza (1995), o espaço antecede o território e este é conceituado como “um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (p:78). Neste sentido, o autor levanta a seguinte preocupação:

A questão primordial, aqui, não é, na realidade, quais são as características geocológicas e os recursos naturais de uma certa área, o que se produz ou quem produz em um dado espaço, ou ainda quais as ligações afetivas e de identidade entre um grupo social e seu espaço. Estes aspectos podem ser de crucial importância para a compreensão da gênese de um território ou do interesse por tomá-lo ou mantê-lo, (...), mas o verdadeiro Leitmotiv é o seguinte: quem domina ou influencia e como domina ou influencia esse espaço? Este Leitmotiv traz embutida, ao menos de um ponto de vista não interessado em escamotear conflitos e contradições sociais, a seguinte questão é essencialmente um instrumento de exercício de poder: quem domina ou influencia quem nesse espaço, e como? (SOUZA, 1995, p: 78-79).

Considerando processos que exigem governança coletiva ou democrática dos espaços, num cenário de avanço da democracia e de busca por superar desigualdades sociais e espaciais, é salutar que as instituições também se transformem e sejam moldadas pelo contexto dos conflitos existentes em cada escala. Na gestão do espaço, na medida em que cada vez mais surgem novas vozes e diferentes grupos sociais se posicionam, a dimensão do conflito compõe o processo que molda o território.

Dois aspectos ainda merecem atenção no que é apresentado por Souza (1995). O primeiro é o fato de o território também ser apresentado como campo de forças. O território visto como teia ou rede

de relações sociais, que permite colocar a territorialidade em patamar de crítica e em enfoque, portanto, menos restrito, abrindo caminho para uma ideia de territorialidade autônoma. Ao elaborar esta concepção de território, o autor se permite dar característica instrumental ao conceito relacionando-o ao conceito de desenvolvimento.

O outro aspecto, diretamente relacionado ao anterior, diz respeito à noção de desenvolvimento, reconceituado a partir da ideia de autonomia, que no entender do autor, é base para o processo de desenvolvimento. Este, por sua vez, é “encarado como o processo de auto instituição da sociedade rumo a mais liberdade e menos desigualdade... Uma sociedade autônoma é aquela que logra defender e gerir livremente o seu território” (SOUZA, 1995, p. 105 – 106).

Caberia, então, lançar mão de uma abordagem territorial mais preocupada com as relações sociais e com a gestão do espaço. Esta, apoiada em uma estrutura institucional, assente em relações de produção e relações de poder, mas sem abdicar da conflitualidade territorial.

Na mesma linha, Fernandes (2005), além do que é apresentado acima, entende que “o conceito de território pode significar também espaços sociais em suas diversas dimensões” (p.214), inclusive a dimensão do diálogo e do conflito e o território é entendido enquanto território em movimento. Neste sentido, exemplifica:

No interior do território de um município, existem múltiplos territórios em escalas e dimensões diferenciadas. Esses territórios em movimento produzem múltiplas territorialidades e territorializações, desterritorializando e reterritorializando relações sociais, gerando conflitos, negociações, acordos, manifestações, prisões (às vezes morte), superando e resolvendo problemas, criando-os e recriando-os, desenvolvendo, por meio da contradição, sua conflitualidade. Portanto, a noção de território somente como espaço físico é insuficiente para se pensar o desenvolvimento territorial (FERNANDES, 2005, p. 214).

Este autor chama a atenção para processos com forte apelo político, relacionados à apropriação, o domínio e o controle sobre o espaço, que estão na base do enfoque territorial. O território entendido apenas como espaço físico não seria um território e estes processos

podem ser entendidos como formadores da territorialidade que os compõe.

Assim, como apregoadado por Reis (2005, p. 3), territórios não são apenas paisagens ou espaço físico: “são atores, interações, poderes, capacidade e iniciativas”. O território, portanto, possui “condição própria e lugar específico nas ordens (e nas desordens) sociais” (idem). Este autor postula uma epistemologia do território, apoiando sua reflexão na tensão do que chama de mobilidades e territorializações. As primeiras dizem respeito aos fatores produtivos e atores cuja ação está menos presa a fatores de localização, ou seja, sofrem menor influência do espaço onde atuam. Já territorializações são entendidos como “processos socioeconômicos localizados, assentes em dinâmicas e em atores cuja ação é possibilitada por interações de proximidade” (REIS, 2005, p. 4).

Esta tensão entre mobilidades e territorializações, ainda para Reis (2005), é um dos pilares para compreender a dinâmica das economias contemporâneas. Os outros pilares, para o autor, seriam o reconhecimento dos limites da racionalidade, ou seja, a recusa da hipótese de absoluta racionalidade dos atores econômicos; a existência de trajetórias inesperadas nos processos sociais, ou seja, lidamos com uma realidade envolta por incertezas; e por último, o reconhecimento de que os processos socioeconômicos são diversos e tem nas instituições uma expressão de sua complexidade.

Assim, segundo Reis (2005, p.59), o território não deve ser visto como um “conjunto físico de paisagens materiais, mas como expressão e produto das interações que os atores protagonizam”. O território implica pensar em três dimensões: a proximidade - entendida como o contexto e relações por ela propiciadas, como ordens relacionais, culturas prática e instituições consolidadas, identidade, dentre outros; as densidades - expressas em interações continuadas, “em aprendizagens e competências (externalidades cognitivas), em ordens constitucionais que coordenam a ação de atores sociais...” (REIS, 2005, p.62); e o polimorfismo estrutural - que “assinla o fato de a tensão entre mobilidades e territorializações – isto é, o exercício matricial de que os territórios são parte – produzir diferenciações dentro de ordens mais vastas. (...) O mundo é melhor representado pela ideia de polimorfismo” (REIS, 2005, p.62).

Em síntese, como defendido por Costa (2007), o conceito de território vem sendo abordado a partir de três concepções teóricas distintas:

a) Território em concepções materialistas, onde o mesmo é visto como substrato (materialidade, distância, como recurso ou abrigo); ou é visto como um espaço relacional concreto: fator locacional econômico ou espaço de dominação política.

b) Território em concepções idealistas: entendido como “espaço relacional simbólico (espaço de referência identitária, “valor”)” (COSTA, 2007, p.339).

c) Território em perspectivas totalizantes ou integradoras: a territorialização representada pelo território-zona e a mobilidade característica do território-rede.

Há múltiplas relações de poder, tanto mais concretas relacionadas à economia e política, até as simbólicas ou idealistas, ligadas a elementos culturais que definem o território (COSTA, 2004). Há também uma infinidade de escalas possíveis, não como é defendida por algumas correntes epistemológicas da geografia (sabidamente as que adotam uma releitura de Ratzel e sua noção naturalista), do território enquanto sinônimo de território nacional.

Hoje, poderíamos afirmar, a “experiência integrada” do espaço (mas nunca “total”, como na antiga conjugação íntima entre espaço econômico, político e cultural num contínuo e relativamente bem delineado) é possível somente se estivermos articulados (em rede) através de múltiplas escalas, que muitas vezes se estendem do local ao global. Não há território sem uma estruturação em rede que conecta diferentes pontos ou áreas. Se antes vivíamos sob o domínio da lógica dos “territórios-zona”, que mais dificilmente admitiam sobreposições, hoje temos o domínio dos “territórios-rede”, espacialmente descontínuos, mas intensamente conectados e articulados entre si. (COSTA, 2004 p. 166).

O problema da escala poderia ser resolvido entendendo-se a mesma como “a escala do fenômeno”. Se o desenvolvimento é territorial, estaríamos atentos ao processo de desenvolvimento à escala territorial. Em geografia, a escala é entendida como a medida que confere visibilidade a um fenômeno (CASTRO, 2012). Ainda para aquela autora, “para o campo de pesquisa da geografia não há recortes territoriais sem significado explicativo, o que há, muitas vezes, são construtos teóricos que privilegiam a explicação de fenômenos

pertinentes a determinadas escalas territoriais” (CASTRO, 2012, p. 138). Para Sánchez (1991), cada variável se articula a uma escala de dimensão lógica e, neste sentido, é necessário ajustar a escala ao âmbito das variáveis em estudo.

Neste sentido, ao estudarmos a política pública de desenvolvimento rural com enfoque territorial em curso no Brasil, a dimensão lógica da escala é a delimitação conferida pela política pública. Ou seja, a análise do fenômeno deverá ser feita considerando-se o recorte administrativo definido pela política.

Assim, Ao tratar das tipologias territoriais adotadas pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT)⁶ na condução da estratégia de desenvolvimento territorial para o espaço rural, Perico (2009) sinaliza para certo pragmatismo na concepção de território, que conta com objetivos integradores, mas também indica elemento de uma visão idealista. Afirma que a condução destas políticas públicas nos espaços rurais adota as relações entre cultura e identidade territorial como conceitos de referência teórica e a territorialidade, por sua vez, é vista “como esforço coletivo de um grupo que ocupa, usa, controla e se identifica como parte específica de seu espaço biofísico, convertendo-o, dessa forma, em território ou homeland” (PERICO, 2009, p.53).

A abordagem territorial adotada pela SDT para a intervenção no espaço rural deveria ter em perspectiva, para aquele autor, um processo de transformação produtiva e aperfeiçoamento institucional, considerando a cultura, como aspecto de união dos grupos sociais, a identidade destes grupos – que expressa a diferenciação em relação a outros grupos – e a territorialidade, entendida como a “maneira (forma) como os grupos se organizam para fazer a gestão, defender ou integrar seu território” (PERICO, 2009, p.63).

Escrevendo sobre desenvolvimento rural, Abramovay (2006) elenca virtudes da noção de território, com quatro principais dimensões para o avanço de estudos de áreas rurais. A primeira virtude seria o abandono do horizonte estritamente setorial das regiões rurais. A aceitação desta dimensão implica a necessidade de, por um lado refinarem-se as informações estatísticas sobre o rural e por outro, a necessidade de uma visão mais ampla do ponto de vista teórico, já que não é possível definir o território apenas por limites físicos;

⁶ Órgão do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.

A segunda virtude, segundo o autor, seria impedir a confusão entre crescimento econômico e processo de desenvolvimento. E exemplifica:

Comprender La pobreza (por exemplo) exige que se estudien las diferentes actividades de los miembros de los domicilios rurales, los procesos migratorios, el envío de dinero de los que se van a la ciudad, la contribución de las transferencias públicas y los modos de asegurar la reproducción por medio de las finanzas informales (ABRAMOVAY, 2006, P. 52).

Já a terceira virtude implica em que para se compreender situações localizadas é crucial o estudo empírico dos atores e suas organizações. Por fim, como última virtude o autor destaca o fato de que no território se enfatiza a maneira como uma sociedade utiliza os recursos que dispõe na sua organização produtiva. E finaliza:

Los territorios son el resultado de la manera como las sociedades se organizan para usar los sistemas naturales en los que se apoya su reproducción, lo cual abre un interesante campo de cooperación entre las ciencias sociales y naturales para el conocimiento de esta relación (ABRAMOVAY, 2006, P. 53).

Uma perspectiva integradora não exclui, portanto, a possibilidade ou necessidade de se analisar fatores locais, ou aspectos relacionados à apropriação dos espaços, ou até a apropriação de excedentes, bem como permite considerar aspectos não materiais, como são os da cultura. As mobilidades e as territorializações são componentes inseparáveis da evolução histórica da humanidade e ganharam contornos mais claros sob o capitalismo, quando o fluxo territorialização-desterritorialização-reterritorialização parece ter se acelerado ou ao menos se tornado mais visível. No tempo presente, portanto, é da interação ativa entre territórios-zona e as mobilidades representadas pelas redes que o atravessam que se singularizam os territórios (COSTA, 2004).

Conceituando Desenvolvimento Territorial Rural, Schejtman e Berdegué (2004, p.30) afirmam ser este um “*proceso de transformación*

productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural". Neste sentido, segundo os autores, estes dois pilares são fortemente relacionados, em que um processo de transformação produtiva seria focado na articulação das estruturas econômicas do território com mercados dinâmicos, promovendo competitividade e sustentabilidade; enquanto o outro processo, de desenvolvimento institucional, seria centrado na concertação dos atores do território entre si e com atores externos, para permitir a modificação das regras do jogo no sentido da inclusão das frações mais pobres da sociedade nos processos e benefícios da transformação produtiva (SCHEJTMAN e BERDEGUÉ, 2004).

E é na coalizão social dos atores, para mudar os processos sociais, que estaria a chave para compreender as dinâmicas territoriais. Essa coalizão, segundo Berdegué et. al. (2012), nasce do jogo social, da própria realidade dos territórios e da interação dos atores com, principalmente cinco diferentes fatores:

a - Estrutura agrária e governança dos recursos naturais: neste aspecto, muito mais importante do que os recursos por si só, o que merece atenção é a governança sobre estes recursos, quem acessa, quais os usos, que regras regulam os usos e se estas regras gozam de amparo e legitimidade democráticas ou apenas atendem a interesses de atores com maior poder. Dentre os recursos, a terra é o principal e a estrutura agrária assume grande importância, especialmente pela história desta estrutura em cada território. É esta história (a do domínio sobre a terra) que explica, em grande medida as desigualdades e o fato de determinados atores terem mais ou menos acesso a oportunidades econômicas e outras;

b – Outro fator com o qual os atores se relacionam seria o dos vínculos com mercados dinâmicos – existência ou não destes vínculos e as condições como se dão as relações. Os autores afirmam que é na relação com os mercados dinâmicos que os atores sociais do território adquirem outras capacidades, até a própria capacidade para o exercício da cidadania, o que poderia alterar a relação com outros atores;

c – A estrutura produtiva, formada por diferentes tipos de empresas, de maior diversidade no território ou apenas há a presença de umas poucas grandes empresas? Os capitais são externos, ou os atores do território também são detentores de capital? O tipo de crescimento e desenvolvimento que se observa no território tem relação com o nível de diversidade da estrutura econômica, já que impacta nas possibilidades ou não de se alcançar maior inclusão social;

d – Presença de cidades no território, o que implica muito mais que vínculos entre os espaços rurais e urbanos. O território, ao contar com cidades em seu interior (pequenas, médias, etc), ganha maior poder e capacidade em diferentes dimensões, que vão desde a diversificação das relações de mercado, com a presença de um mercado de trabalho com atividades também não agrícolas, até a participação em redes sociais distintas, com distintos atores presentes no território, ou seja, a paisagem social é formada por um conjunto diverso de atores;

e – Investimento público, sua existência ou não e as condições como se dão as políticas do Estado no território. Isto implicaria na disputa e na relação entre os atores sociais para a definição dos tipos de inversão pública, a definição dos beneficiados, quem vai controlar ou quem vai ter voz. Este processo cria espaços que por sua vez dão origem a coalizões sociais.

Assim, considerando a realidade conformada a partir desta interação dos atores com estes diferentes fatores, um programa de desenvolvimento territorial rural deveria considerar, ou conter, um conjunto de critérios operacionais a dar-lhe sustentação. O primeiro critério implica na abordagem simultânea da transformação produtiva e do desenvolvimento institucional, estes entendidos como interdependentes. Outro critério, segundo Schejtman e Berdegué (2004), seria a necessidade de adotar uma concepção ampla de rural, ou seja, este entendido como um espaço que também pode abarcar aglomerados populacionais ou suportar outras atividades que apenas as de característica agrícola.

Os autores indicam ainda outros seis critérios que deveriam compor qualquer plano de desenvolvimento territorial rural, quais sejam: território entendido como espaço de identidade e com projeto concertado socialmente; os planos devem considerar a heterogeneidade entre os territórios, ou seja, não será possível uma receita aplicável a qualquer área; os programas devem convocar a diversidade de agentes do território, ou seja, há que dar vazão à diversidade que também caracteriza os territórios e criar mecanismos para a ampla participação dos mais diferentes segmentos sociais; os programas devem considerar as diferentes possibilidades de superação da pobreza, ou pelo emprego agrícola, não agrícola, multifuncional ou de apoio governamental, ou estratégias combinadas de reprodução socioprodutivas que representem saída de uma condição de pobreza; os planos requerem uma complexa arquitetura institucional, com normas que os sustentem e a articulação

entre diferentes esferas de governo (SCHEJTMAN e BERDEGUÉ, 2004).

Por fim, um último critério seria a necessidade de os planos de desenvolvimento territorial rural ser formulados e gestados em horizontes de médio e longo prazos, tempos necessários à maturação e consolidação de processos de desenvolvimento. A preeminência do curto prazo deve ser equacionada, já que as demandas de curto prazo representadas pelas carências da população do território não serão definitivamente sanadas sem um sólido contínuo processo de desenvolvimento, já que as soluções exigem tempo (SCHEJTMAN e BERDEGUÉ, 2004).

O cenário ideal que poderia ser alcançado se fosse atendido aos critérios e fatores apresentados acima, porém, se depara com uma realidade heterogênea. Esta heterogeneidade que forma os territórios acaba privilegiando alguns critérios em detrimento de outros, quando da construção dos programas de desenvolvimento, bem como muitos dos fatores não ocorrem, tornando ações pró-desenvolvimento ainda mais complexas.

Quando se apregoa a necessidade de que os planos de desenvolvimento devem convocar a diversidade de agentes do território, os elementos do conflito acabam ficando em segundo plano. Além disso, há que considerar que, por mais que os planos devam considerar um cenário de longo prazo, o que recorrentemente acontece é o corte dado por ciclos eleitorais, de mudança dos governos, ou mesmo simples alterações na correlação das forças políticas que governam o Estado.

O primeiro dos critérios, que implica na abordagem simultânea da transformação produtiva e do desenvolvimento institucional assume grande importância, na medida em que pode contribuir com processos de avaliação e monitoramento das ações de políticas públicas. Ou seja, em considerados estes dois aspectos têm-se elementos concretos para o acompanhamento e a avaliação dos programas, visando adaptações e criando condições para o aprimoramento das políticas de desenvolvimento, quando se fizer necessário.

2.3 Política territorial e antecedentes: Europa e Brasil.

Ao fim da segunda guerra mundial um pequeno número de países europeus (seis países), com características socioeconômicas semelhantes reuniu-se em torno do objetivo de buscar a superação conjunta para os devastadores danos causados por aquele conflito (REIS, 2004). Nas três

décadas que se seguiram, o que se verificou foi o intenso crescimento econômico e o alargamento de benefícios sociais que podem ser resumidos no que Eric Hobsbawm chamou de os anos de ouro do capitalismo, período de elevado crescimento econômico e progresso em diferentes áreas, a exemplo do impressionante progresso técnico protagonizado pela humanidade.

Com o passar do tempo foram sendo incorporadas novas nações nesta União de Nações (a União Europeia), que foi assumindo cada vez mais características heterogêneas do ponto de vista social, econômico e político. Novamente para Reis (2004), a Europa pode ser entendida como um “território de territórios”, já que os países que compõe esta união de Estados independentes apresentam diferenças nos níveis de riqueza, na cultura, etc. São territórios diversos, de diversidade cultural, institucional, natural, ou seja, territórios que então passaram a caminhar para a criação de novas instituições, de políticas e ações de governança comuns.

O caso do setor agropecuário e das políticas para o rural é emblemático e nos interessa. Era necessário recuperar a agricultura e aumentar a produção, especialmente em regiões deprimidas (SILVA, 2001). O tratado de Roma, firmado em 1957 entre Itália, França, a antiga República Federal da Alemanha, Bélgica, Holanda e Luxemburgo deu origem à política agrícola comum (PAC), tendo como objetivos principais incrementar a produção, a produtividade agrícola e estabilizar preços, portanto uma política claramente caracterizada por ações de cunho setorial, mas que também abarcara objetivos de melhoria nos níveis de vida da população rural (SILVA, 2001).

Para Guanziróli (2008), nos 30 anos que se seguiram ao tratado de Roma, o que se viu foram intervenções de caráter setorial, nem sempre abarcando a totalidade dos problemas de cada território. Segundo Silva (2001) este claro caráter produtivista da PAC se apoiava em subsídios, especialmente para garantir preços mínimos a um conjunto de produtos agrícolas.

Segundo Saraceno (2001), as políticas de desenvolvimento rural no âmbito da PAC podem ser divididas em três fases. A primeira, que vai até o final da década de 1980 com maior apelo setorial, a segunda fase durante a década de 1990, com característica territorial e uma fase atual em que as duas lógicas se misturam, com relativo privilégio, novamente, às políticas de cunho setorial.

As políticas agrícolas são, desde o pós-segunda guerra, elemento muito importante do processo de reestruturação produtiva, que na

Europa ganha força no âmbito da PAC para atender aos países da Comunidade Econômica Europeia (CEE) (SILVA, 2001), cuja institucionalidade e concepções têm inspirado formuladores de política ao redor do mundo e tem oferecido elementos para a construção de metodologias para a intervenção em diferentes regiões e nações.

As novas políticas rurais da UE estão objetivamente desenhadas para “esvaziar” o caráter agrário do desenvolvimento rural, tornando o rural e o regional categorias equivalentes quando aplicadas a territórios periféricos. Num contexto mundial de readequação das estratégias de desenvolvimento, o exercício de mapear as zonas rurais toma sentido como parte de um processo claro de reestruturação econômica dos países comunitários e de suas áreas menos dinâmicas (SILVA, 2001, p. 70).

Dentre as ações e programas desenvolvidos no âmbito da União Europeia para a promoção do desenvolvimento com impacto no espaço rural, destaque deve ser dado ao Programa LEADER (Liaisons Entre Actions de Developpment de l’Economie Rurale), algo como “Relações entre ações de desenvolvimento rural”. Criado no início da década de 1990, tratado como novidade e com caráter moderno, o LEADER pressupõe ampla articulação institucional, parceria e cooperação entre sociedade civil e diferentes esferas de poder, representando um caminho para a promoção do desenvolvimento endógeno. É formado por políticas que focam o território e não um setor específico. Este programa é um componente da PAC, representando apenas 10% do seu orçamento (GUANZIROLI, 2008), mas é importante referência quando se observa as políticas que adotam uma abordagem territorial.

Rover e Henriques (2006) partem da ideia de que é necessário ampliarem-se as possibilidades de uma população local, criar estratégias e formular políticas de forma autônoma focando no seu desenvolvimento futuro. Para estes autores, quando escrevem sobre o LEADER, a partir de 1987 ocorreu uma mudança nos rumos da política de desenvolvimento rural na Europa. Constatou-se que para superarem-se disparidades regionais seria necessário intervir em áreas rurais. Como principais aspectos associados ao LEADER estão

ser uma intervenção feita numa perspectiva *bottom-up*, instituindo o regime de parceria e definindo um conjunto de medidas elegíveis que privilegia as áreas mais débeis, reforçar a multifuncionalidade do espaço rural, valorizar economicamente as PME⁷, acentuar a questão da qualidade e da especificidade locais e realçar a importância do funcionamento em rede e da utilização de novas tecnologias de informação. Na sua actuação, é dada especial relevância aos conceitos de inovação, demonstrabilidade e transferibilidade (ROVER e HENRIQUES, 2006, p.124).

Segundo Saraceno (2001), o programa LEADER é relativamente barato, se comparado com outros, sobretudo os focados em infraestrutura de apoio à produção agrícola. A autora elenca as seguintes características do LEADER enquanto novo enfoque para a política rural europeia:

- 1) Ação sobre pequena área geográfica, homogênea, com densidade nas relações dos atores locais;
- 2) Mobilização para a participação: é privilegiada uma concertação coletiva entorno da elaboração das estratégias e planos de desenvolvimento;
- 3) Parceria formal e vertical entre os diferentes níveis institucionais, desde o local até o da EU;
- 4) Parceria de característica horizontal, ao nível local, envolve atores públicos e privados com atuação na socioeconomia local. É formada uma “associação”, onde se definem estratégias e se estabelece um programa de ações;
- 5) As ações deveriam ser integradas, inovadoras e multissetoriais – são considerados todos os setores do território em questão de forma integrada, mas se enfatiza as especificidades territoriais, o contexto local;
- 6) Ações de assistência técnica, de trabalho em rede e cooperação transnacional evitam o isolamento de grupos locais, com um conjunto de mecanismos ligados à formação e capacitação dos atores (SARACENO, 2001).

⁷ PME – pequenas e médias empresas.

Esta gama de tópicos apresenta a estrutura da política, os instrumentos desta política que se propõe com forte apelo ao território. Ainda Segundo Saraceno (2001), este programa estaria contribuindo para fortalecer a participação democrática, fortalecendo uma dinâmica endógena positiva, que estaria, por sua vez, permitindo a diminuições de subsídios, mas, sobretudo a geração de um novo modo de entender políticas de desenvolvimento, o que não exclui, porém, certo conflito entre políticas agrícolas e políticas rurais.

Olhar este programa em especial, nos permite captar o caráter instrumental que o conceito de território, objetivando o processo de desenvolvimento passa a ter. Na América Latina, a introdução de políticas com foco no desenvolvimento territorial é muitas vezes entendida dentro de um contexto de descentralização das ações do Estado, com duplo movimento, como defende Ortega (2008): por um lado, enquanto orientação de agências internacionais ou Estados liberais da região, como resposta a uma situação de “crise do Estado”, a descentralização enquanto alternativa para a superação de crises. Na maioria dos casos, porém, o que se apresenta é uma dinâmica em que o Estado diminui ou altera sua presença no atendimento a demandas de caráter social, da prestação de serviços à sociedade, menos, porém, no que se refere a elementos como a arrecadação e o controle social;

Por outro lado, é constatado na região que a reivindicação de um processo de descentralização das decisões e da gestão também parte de baixo, com atores locais assumindo papel protagônico na definição dos rumos de seus territórios e localidades, com mobilização local de agentes públicos e privados, com as iniciativas de desenvolvimento econômico envoltas em fatores mais complexos que os motivados apenas pelas iniciativas de descentralização (ALBUQUERQUE, 2004; ORTEGA, 2008).

No Brasil, a constituição de 1988 pode ser entendida como um marco no processo de descentralização das ações estatais. Aliado a isto, a década de 1990 foi cenário de acirramento das lutas de diferentes movimentos sociais que gradativamente ganharam espaço sobre esferas de poder antes fechadas e centralizadas. O surgimento ou recomposição de conselhos gestores de políticas públicas, com característica de espaços de controle social – algo que deveria ir além de um mero caráter consultivo – e os municípios assumindo maior protagonismo na execução de serviços públicos são exemplos de transformações institucionais importantes que o Brasil viveu nas últimas décadas.

Após a promulgação da constituição de 1988, houve um processo de descentralização de um conjunto de ações do governo, como forma de permitir maior acesso à recursos públicos e maior controle social sobre a aplicação destes recursos, o que está materializado na criação de conselhos municipais, estaduais e federal, como são os conselhos de saúde (reestruturado nos anos de 1990), conselhos municipais de desenvolvimento rural e ainda no caso específico do meio rural, o CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Criado em fins da década de 1990, assim (re) batizado em 2003). A existência destes conselhos, constituídos para planejar, ajudar na execução e fiscalizar a aplicação de recursos, pode ser considerada uma importante inovação institucional. Ressalte-se, porém, que não é sempre assim, já que muitos dos conselhos gestores são criados para cumprir uma formalidade e apenas garantir a liberação de recursos (MATTEI, 2010).

Especificamente para o espaço rural, destaque deve ser dado para o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), criado em 1996, que motivou a criação uma nova institucionalidade (ABRAMOVAY, 2001). Para que fosse operacionalizado o que é hoje o maior programa de apoio a agricultores familiares no Brasil, foram criados, sobretudo a partir de 1997, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). O PRONAF representou uma inflexão na forma de executar a política de desenvolvimento rural no país (ORTEGA, 2008). Permitiu a ampliação do acesso ao crédito, em condições diferenciadas, a um segmento da população rural que historicamente era excluída deste tipo de políticas. Por outro lado, o programa, especialmente a sua linha de infraestrutura, que então destinava recursos a municípios para a instalação de infraestrutura de apoio à produção (construção de estradas, pontes, aquisição de equipamentos de uso coletivo, etc), exigiu a criação de conselhos municipais para deliberar sobre a aplicação dos recursos, institucionalizando mecanismos de gestão social (ORTEGA, 2008).

Em outubro de 1999 foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), “com a finalidade de deliberar sobre o “Plano Nacional de Desenvolvimento Rural”, constituindo-se a partir das diretrizes e metas do programa nacional de reforma agrária e do programa de fortalecimento da agricultura familiar” (MATTEI, 2010, p. 81). Neste mesmo ano também foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em um movimento que escancara a existência no Brasil de dois modelos dicotômicos de

tratamento do rural: um de característica tradicional e setorial, mais focado na produção agropecuária, especialmente de commodities, outro de característica plural, focado na agricultura familiar e na diversidade de formas que ela representa.

Ainda em 2002 o CNDR aprovou o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS). Este plano já trazia sinais de que o desenvolvimento rural poderia ser reconhecido em um quadro territorial, já que traz em suas estratégias o fortalecimento da atuação de atores locais e a integração de políticas das diferentes esferas governamentais, objetivando a diversificação produtiva em áreas rurais e um conjunto de ações para a superação da pobreza e outros flagelos em territórios deprimidos.

Já em 2003, o Conselho passa a se chamar CONDRAF, mudança que é fruto de nova reformulação, sob a gestão do Governo Lula. É neste momento que, também sob a pasta do MDA é criada a SDT (Secretaria de Desenvolvimento Territorial), cuja atribuição é de “encontrar a melhor integração e articulação das políticas públicas dos governos federal, estadual e municipal e com associações da sociedade civil, em torno do desenvolvimento de territórios... com a ampliação das capacidades humanas, institucionais e da autogestão dos territórios” (ORTEGA, 2008 p. 165).

Nas estratégias de intervenção que remetem a uma nova cultura de produção - que promova a equidade social e ambiental - no debate contemporâneo sobre desenvolvimento, ganha força a sua dimensão territorial, ou seja, vislumbra-se uma inversão na forma de ver o desenvolvimento, passando este a ser visto como resultado da ação política local, territorial. E dessa forma,

do ponto de vista da sociedade brasileira, os interesses setoriais devem estar submetidos à dinâmica territorial, entendida enquanto capaz de mobilizar e potencializar os recursos ambientais e humanos disponíveis no espaço local. Nestas condições, a produção terá sempre prioridade sobre a propriedade. Em consequência, mesmo os setores mais eficientes, do ponto de vista produtivo, não podem ser eximidos dos compromissos com os projetos de sociedade que são o bem estar da população e a preservação dos recursos ambientais (WANDERLEY, 2009, p:11).

Veiga (1999) afirma ter se tornado cada vez mais frequente, a partir dos anos de 1990, o uso da noção de desenvolvimento territorial. E esta, por sua vez, teria passando a substituir a expressão “desenvolvimento regional”, por permitir a referência ao desenvolvimento local, regional e nacional simultaneamente. Há mesmo a retomada do território como categoria de análise. Benko e Pecqueur (2001), por sua vez, lembram que

a consideração de fatores locais nas dinâmicas econômicas aparece hoje como uma evidência e uma imperiosa necessidade. Trata-se, em suma, de uma preocupação relativamente recente, que abre o caminho na direção da diversificação das políticas econômicas, sociais e culturais (BENKO E PECQUEUR, 2001, p. 7).

Esta nova concepção de desenvolvimento, com enfoque territorial, vem ocupando cada vez mais espaço na agenda pública de países Latino-Americanos. No Brasil, como explica Senra (2010),

a partir de 2003, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional passou a reconhecer a desigualdade e a diversidade existente em todo território nacional, adotou a escala microrregional como referência e elegeu as mesorregiões como prioridade. Também foram criadas políticas para apoiar o desenvolvimento territorial, a exemplo dos “territórios rurais sustentáveis” (MDA)⁸ (SENRA, 2010, p.6).

Neste sentido, o fortalecimento do protagonismo local pode também ser um caminho para que ocorra um processo endógeno de desenvolvimento e não mais, portanto, o crescimento, por exemplo, do centro à periferia (SENRA, 2010). Como salienta Hespanhol (2008),

As expressões desenvolvimento local, desenvolvimento endógeno, desenvolvimento de baixo para cima, entre outras, tornaram-se comuns. O enfraquecimento da ação do Estado fez

⁸ Referência ao programa nacional de desenvolvimento sustentável de territórios rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

com que as comunidades regionais chamassem para si a responsabilidade pela promoção do seu próprio processo de desenvolvimento (HESPANHOL, 2008, p:378).

A ideia de desenvolvimento territorial, portanto, já permite base para a implementação de políticas públicas em várias áreas. O desenvolvimento rural já pode ser concebido, partindo-se das políticas, num quadro territorial. Esta crescente importância do enfoque territorial também pode ser observado nos Planos Plurianuais (BRASIL, 2007) de 2004 a 2007 e 2008 a 2011 do Governo Federal:

Para o próximo período, faz-se necessário aprofundar a promoção de políticas públicas de maneira integrada, a partir das realidades regionais e locais, levando a um novo modelo de desenvolvimento, o qual alia objetivos de desenvolvimento econômico (eficiência e competitividade) a objetivos de desenvolvimento social, ambiental e territorial (equidade, sustentabilidade e coesão). Nessa lógica, o aproveitamento pleno do território e a valorização da sua diversidade natural e cultural são fatores fundamentais para o desenvolvimento, e devem nortear-se pelos seguintes aspectos:

a) conservação e uso sustentável dos recursos naturais; b) redução das desigualdades regionais; c) fortalecimento da inter-relação entre o urbano e o rural. (BRASIL, 2007, p: 97).

O Plano Plurianual (BRASIL, 2003) lançado em 2003 e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional firmam as bases para a retomada do planejamento no Brasil. Aí está incorporada a base para as políticas que preconizam a retomada do debate sobre o desenvolvimento rural, a partir de uma nova abordagem, a qual se apoia na erradicação da pobreza rural, considera o protagonismo dos atores sociais e sua participação política, assume o território como unidade de referência e tem como preocupação central a sustentabilidade ambiental (SCHNEIDER, 2004).

Atualmente, as principais iniciativas de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento territorial rural são coordenadas pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), uma das secretarias

que formam a estrutura do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) do governo federal.

Para a implementação destas políticas do MDA no espaço rural, foram delimitados “territórios rurais” em todo o Brasil, a partir de critérios que partiram da delimitação física definida como microrregião pelo IBGE, considerando aspectos da demografia (baixa densidade populacional e municípios de pequeno porte), presença significativa do público alvo das políticas do MDA (assentados da reforma agrária, agricultores familiares, quilombolas e indígenas), além de outros elementos (de ordem cultural, laços históricos, práticas de cooperação, etc) que conferisse identidade ao território.

Para Cazella e Búrigo (2008), ao estudarem a política de desenvolvimento territorial da SDT no Planalto Norte do estado de Santa Catarina (cuja escala de delimitação do território também é definida por metodologia desenvolvida pela SDT), é possível identificar limites da política, dentre os quais destacam a permanência de um viés setorial na implementação das ações do programa. E explicam:

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 (CAZELLA e BÚRIGO, 2008, p:5).

Estes problemas identificados nas políticas de desenvolvimento territorial em curso precisam ser avaliados de forma crítica, de modo a se continuar avançando na construção de novas referências de análise do espaço rural e do processo de desenvolvimento. Como já afirmamos anteriormente, após a redemocratização do país, nos anos de 1980, se engendrou um processo de, além da consolidação da democracia, luta permanente dos mais diversos segmentos sociais pelo aumento da sua

autonomia. Autonomia, como apresentado por Souza (1995), deveria, então, ser entendida como a autonomia do território. O conceito de território encontraria, dessa forma, na releitura da problemática do desenvolvimento uma importante aplicação.

Nas políticas implementadas pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, o território é, recorrentemente formado por um conjunto de municípios a partir de critérios previamente definidos pela própria Secretaria, mas que passa por um processo de concertação local, em Santa Catarina catalisado principalmente por entidades ligadas ao segmento da Agricultura Familiar e movimentos sociais do campo, além das associações de municípios e representantes de prefeituras. Papel importante também coube ao Conselho estadual do PRONAF, espaço onde são debatidas as políticas públicas fomentadas pelo MDA e que em sua Secretaria Executiva está baseada a estrutura de apoio para o processo de implementação e gestão da política.

O estado de Santa Catarina foi dividido em oito territórios rurais. Destes oito territórios, dois foram incluídos no programa “Territórios da Cidadania”, que foi lançado em 2008 e promove a articulação entre diversos ministérios e instituições estaduais e municipais, para atender áreas com maior incidência de pobreza e maior demanda do público alvo do MDA. O Planalto Norte e o Meio Oeste Contestado estão neste programa.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E O DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL: ELEMENTOS DA HISTÓRIA E A DIMENSÃO TERRITORIAL RECENTE.

3.1 Aspectos gerais da formação econômica e modernização agrícola.

A força motriz do desenvolvimento econômico brasileiro se alterava rapidamente nos anos 30 do século XX. Com os canais de comércio exterior parcialmente fechados, por conta da grande depressão econômica, a manutenção dos padrões de consumo local passou a exigir a fabricação interna dos bens antes importados. E o Brasil se industrializava substituindo importações, se urbanizando e deixando de resolver sérios problemas que ajudam a explicar preocupações atuais sobre a pobreza e desigualdade social.

Num cenário de crise mundial, um novo pacto de poder passou a governar o país e um esforço industrializante norteou os objetivos da política econômica e a orientação das políticas públicas do Estado. Foi deixada de lado a efetiva realização de uma reforma agrária, dentre outras mudanças sociais necessárias para o avanço da democracia e o impulso ao pleno desenvolvimento do país.

Este impulso industrializante ganhou ainda mais força no final da década de 1950, com o Plano de Metas do Governo Kubitschek, mas encontrou os seus limites já na década seguinte, onde uma conjuntura de crise econômica, expressa em altas taxas de inflação e um cenário de crescente instabilidade política culminou no golpe de Estado em abril de 1964. Em todo este período, e também depois de 1964, porém, as oligarquias agrárias não estiveram ausentes de exercer influência sobre as ações do Estado, dada a sua relevância política, já que se mantinham subordinados aos fazendeiros do café e da cana grandes quantidades de trabalhadores e continuava indispensável à economia gerar divisas, via exportações de produtos agrícolas (NORDER, 2004).

O padrão da industrialização brasileira era marcadamente excludente e dependente, na medida em que dependia da internalização das técnicas desenvolvidas nos países centrais e tinha como um dos pilares da sua sustentação a instalação de plantas industriais filiais de grandes corporações estrangeiras. Além disso, com foco na industrialização e urbanização, deixava à margem do processo de desenvolvimento econômico, calcado no crescimento, grande parte da

população, o que se soma à expressiva desigualdade regional, característica ainda viva no Brasil do século XXI.

A sociedade brasileira de meados do século XX era heterogênea, (característica que pouco se alterou até o presente) e uma parcela significativa da população mantinha-se em condições de subsistência ou desempenhando trabalho de baixa produtividade no campo, onde ainda viviam mais da metade dos brasileiros. Sistemas produtivos agrícolas atrasados, do ponto de vista técnico, eram a base da paisagem rural daquele tempo (WAIBEL, 1949). No meio urbano, a manutenção dos altos padrões de consumo de pequena parcela da população exigia aumentos de produtividade sem que estes fossem, necessariamente, acompanhados por aumentos nos salários reais de uma classe trabalhadora urbana que crescia na medida em que aumentava o êxodo rural.

Em 1963 foi criado o Estatuto do trabalhador rural, com o objetivo de regular as relações de trabalho no campo, instrumento legal que ganhou mais expressão em áreas onde a organização dos trabalhadores era mais significativa, como a Zona da Mata Pernambucana (PALMEIRA, 2009). Estes trabalhadores haviam ficado à margem da legislação trabalhista, já que a CLT⁹ somente beneficiaria o trabalhador urbano. A edição desta lei foi fundamental, como marco regulatório, para o aumento do assalariamento que se seguiria no meio rural. Estava em grande evidência, nos meios acadêmico e político, a necessidade de se realizar profundas reformas na sociedade (as reformas de base) (PRADO Jr., 2007), e o debate sobre a reforma agrária ganhava força, sendo mesmo apresentada como alternativa para se superar simultaneamente uma crise agrária e agrícola.

Desde a década de 1950 as críticas ao caráter excludente do modelo econômico aumentavam, paralelamente a profundas transformações por que a sociedade e a economia brasileiras passavam. As organizações de luta pela terra no meio rural se fortaleciam. O exemplo dos lavradores de Formoso e Trombas e as ligas camponesas são ilustrativos daquele momento vivido pelo país.

No primeiro caso, com a aceleração da modernização dos processos produtivos economizadores de mão de obra, mudanças institucionais e avanço de culturas comerciais sobre áreas de terra antes utilizadas para as culturas de subsistência por posseiros, meeiros e arrendatários fez crescer o êxodo rural, por um lado, mas também, por

⁹ Consolidação das Leis trabalhistas.

outro, expulsou trabalhadores para outras regiões do país, áreas de fronteira agrícola em expansão. Este parece ter sido o caso da experiência de Formoso e Trombas, em que camponeses foram se instalando no norte de Goiás, ocupando terras devolutas, numa região que seria logo depois transpassada pela rodovia Belém-Brasília. A valorização destas terras decorrente da abertura da rodovia aumentaria a pressão sobre os posseiros e obrigaria a resistência, que contaria com a participação (apoio) do PCB¹⁰ e chegaria a sinalizar um conflito armado (CUNHA, 2008).

Já as Ligas Camponesas eram associações de posseiros e foreiros¹¹, e outros que se organizavam inicialmente com o intuito de permanecer na terra e manter seu modo de vida, mas depois como organizações de luta pela terra e reivindicação pela extensão dos direitos trabalhistas no meio rural. Ocorreu na Zona da Mata da Paraíba, e depois também em outras áreas. Foram igualmente influenciadas pelo PCB e contavam com o apoio de advogados progressistas da época, ligados ao então Deputado, o Advogado Francisco Julião. A década de 1950 experimentava o aumento na demanda externa de açúcar e alterações na forma de gestão dos grandes latifúndios da região, o que se expressava inicialmente pela expansão dos plantios de cana-de-açúcar nas terras ocupadas pelos posseiros e mais tarde na sua expulsão destes sítios (RANGEL, 2006).

Estes movimentos, porém, além de diversos outros movimentos sindicais e de resistência camponesa, foram imediatamente abafados pelo regime militar, junto com o debate sobre a necessidade de reformas que tanto movimentavam a sociedade. Encerrava-se ali a possibilidade de modificar os rumos do desenvolvimento capitalista brasileiro, com maior equidade no meio rural, realização de uma efetiva reforma agrária e a produção agrícola privilegiando o mercado interno.

Ainda em 1964 foi elaborado o Estatuto da Terra, que, como explica Wanderley (2009), expressava os desdobramentos do pacto social do Estado com grandes proprietários fundiários, que opunham dois projetos para o campo, quais sejam a reforma agrária e o desenvolvimento agrícola.

¹⁰ PCB – Partido Comunista Brasileiro.

¹¹ “*Foreiros* são pequenos agricultores que dispõem de casa e terra dentro dos engenhos, onde plantam por conta própria, devendo pagar um *foro* (renda) anual, tendo ainda algumas obrigações definidas para com o proprietário, como aquela de trabalhar alguns dias por ano para a fazenda (*cambão*).” (PALMEIRA, 2009, p. 174).

As ambiguidades do Estatuto da Terra não decorrem apenas desta polarização entre reforma agrária e desenvolvimento agrícola, de que resultaria a primazia desta última dimensão sobre a primeira. É bem verdade que esta junção entre os dois objetivos foi o resultado da imposição política dos opositores da reforma agrária, como uma tática para esvaziar a lei de seu conteúdo mais radical. Mas, tanto a reforma agrária quanto a modernização da agricultura estão submetidos a um terceiro projeto do Estado, que é precisamente o pacto de apoio à grande propriedade (WANDERLEY, 2009, p:47).

Por um lado, a lei sinalizava para a possibilidade de avanço da reforma agrária, ou de alguma forma de mudança fundiária, já que impunha limites à grande propriedade improdutivo, mantida normalmente para fins de especulação, além de autorizar a desapropriação de terras por interesse social – elemento que preocupou diretamente as elites agrárias e suas organizações.

Por outro lado, isto destoava das intenções de parte da base de sustentação do regime militar, sabidamente as elites agrárias, “à época” um dos segmentos mais conservadores e atrasados da sociedade brasileira. Optou-se, após o Ato Institucional nº5, de 1968, por não reformar o latifúndio, “mas implementar uma política de modernização da agricultura brasileira com o objetivo de transformá-lo numa grande empresa capitalista” (DELGADO, 2009, p.9). Tem início, no final da década de 1960, um conjunto de medidas por parte do Estado brasileiro para promover o que se convencionou chamar modernização conservadora da agricultura brasileira.

Segundo Wanderley (2009), não é possível negar que o processo de modernização transformou significativamente o modo de produzir no Brasil, firmando um novo padrão técnico, além de promover a “integração da atividade agrícola ao conjunto da economia nacional – em particular, através do desenvolvimento dos complexos agroindustriais” (p:50). A autora alerta, porém, que “esta modernização não se implantou plenamente na agricultura brasileira, permanecendo restrita a certas regiões, a certos produtos e a certas fases do processo de produção” (idem).

As dimensões do rural para os governos militares eram eminentemente econômicas, ou seja, não eram necessariamente levados em conta outros aspectos senão a dimensão produtiva quando da formulação de políticas públicas para o meio rural. Como explica Delgado (2009),

neste período, para os atores governamentais e empresariais, rural era sinônimo de agrícola e desenvolvimento rural era igual a desenvolvimento agrícola que, por sua vez, era identificado com modernização da agricultura. As populações excluídas do processo de modernização eram consideradas pelo governo militar e por organismos internacionais como populações de ‘baixa renda’ (DELGADO, 2009, p:11).

Pode-se considerar como eixos centrais do processo (tipo) de modernização agrícola das décadas de 1960 e 1970 a aceleração do desenvolvimento capitalista no campo, via adoção de métodos modernos de produção, mais intensivos em capital, e a manutenção de uma estrutura fundiária concentrada, com políticas públicas direcionadas a segmentos específicos de produtores e condicionadas à adoção destas técnicas mais modernas, o que envolvia usar o pacote tecnológico da “revolução verde¹²”.

Neste sentido, não coube falar em reforma agrária durante os anos de vigência do regime militar, e amplo segmento de pequenos produtores e outros trabalhadores rurais empobrecidos ficaram à margem da ação Estatal. As ações dos Governos militares para este público se limitaram a projetos de colonização, muitas vezes apoiados num discurso de segurança nacional. Foram deslocadas milhares de famílias do Sul, Sudeste e Nordeste do Brasil para a região Amazônica, onde as ações de colonização não iam muito além da distribuição de terras, já que não era possível contar com políticas públicas básicas, como saúde, educação, eletrificação, moradia, etc (NORDER, 2004).

¹² Os sistemas produtivos agrícolas mundiais sofreram um processo de homogeneização, sobretudo no período pós-segunda guerra. Este processo se deu assentado no modelo produtivo norte-americano, a que chamamos revolução verde, em que foi privilegiado, em seu pacote tecnológico, o uso acentuado de maquinaria agrícola, de sementes melhoradas, adubos químicos e agrotóxicos (Mattei, 1998).

Nas regiões Sul e Sudeste do Brasil eram onde o êxodo rural, o aumento do assalariamento, o uso intensivo de maquinaria e insumos industriais na lavoura e a integração – a montante e a jusante - com a indústria se expressavam de maneira mais clara. O Governo estimulava e fomentava os Complexos Agroindustriais, caracterizados pela alta integração entre o agricultor e a indústria, exemplo das cadeias produtivas do fumo, carne suína, aves e cana de açúcar. Era também no Centro-Sul que estavam os produtores mais capitalizados e em melhores condições de se beneficiar com os instrumentos de política pública que visavam acelerar a modernização e consolidar este processo de integração da agricultura com a indústria.

O principal instrumento do Estado para estimular este processo era o crédito altamente subsidiado e abundante. Criado em 1965, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) logo se tornaria o carro chefe da ação do Estado em relação à agricultura (DELGADO, 2009). É importante salientar que este era o período do “milagre econômico”, em que a economia brasileira crescia a taxas elevadas, apoiada em conjuntura externa favorável, de alta liquidez do sistema financeiro mundial e crescimento do comércio internacional. Segundo Delgado (2009), as principais características da modernização conservadora brasileira são:

(1) o crédito agrícola subsidiado concentrou-se nas regiões Sul e Sudeste, acentuando os desequilíbrios regionais existentes; (2) privilegiou principalmente os grandes produtores e alguns médios, aumentando a concentração fundiária (houve uma queda do número de estabelecimentos com menos de 50 ha); (3) favoreceu basicamente os produtos agrícolas destinados à exportação, o que, juntamente com o aumento da relação preços das exportações/preços dos produtos alimentares, provocou um acentuado desequilíbrio na relação entre produção para exportação e produção para alimentação, piorando a distribuição de renda no meio rural; (4) a modernização da agricultura esteve intimamente associada a uma onda de internalização do que na época se chamava de “complexo agroindustrial”, a montante e a jusante, com liderança das empresas multinacionais, num processo que foi também chamado de “industrialização (e internacionalização) da

agricultura” ou de “revolução verde”; (5) é impensável sem a conjuntura internacional extremamente favorável, tanto do ponto de vista da demanda por exportações de produtos agrícolas, como pela disponibilidade de crédito no sistema financeiro mundial; e (6) promoveu um violento processo de expulsão de mão-de-obra do campo, especialmente nas regiões onde a modernização foi mais intensa: o Sudeste e o Sul foram responsáveis por cerca de 60% do total das migrações líquidas do meio rural nas décadas de 1960 e 1970 (DELGADO, 2009, p:10).

Neste sentido, Norder (2004) explica que a condição de seletividade da política de créditos beneficiou basicamente um tipo de produtores, os que detinham grandes extensões de terra, concentravam-se em poucos produtos (cerca de 60% do crédito era direcionado para a produção de soja, café, algodão, cana de açúcar e milho) e concentrava-se na região Centro-Sul do país, onde também se localizava grande parte da produção industrial brasileira (NORDER, 2004). Ainda segundo este autor,

40% do crédito beneficiou a apenas 1% dos produtores, que desta forma chegaram a empregar 3% da força de trabalho na agricultura. Até 1980, 80% dos produtores não tiveram acesso ao sistema de créditos. A maior disponibilidade de terras permitia a obtenção de garantias para os financiamentos governamentais, dada a específica regulamentação para o sistema bancário (NORDER, 2004, p:52).

O Estado era o principal agente do processo de modernização nas décadas de 1970 e 80. O acesso ao crédito era vedado à maioria dos pequenos produtores basicamente por dois fatores: a necessidade de fornecer garantias, portanto necessitavam de capital que pudesse ser empenhado como garantia de pagamento (já que os recursos eram intermediados pelo sistema bancário); e como o aumento da produtividade estava na base dos objetivos desta política, o acesso ao crédito era atrelado ao uso das técnicas mais modernas de produção,

caras ao pequeno produtor que plantava em pequena escala¹³ e inadequadas ao cultivo de produtos tradicionalmente destinados à alimentação do povo brasileiro, como o feijão e a mandioca, dentre outros.

Em Wanderley (2009) é possível atentar-se para a dimensão da tensão social que acompanhou todo este processo de modernização, que segundo a autora, foi uma modernização que paradoxalmente reproduz o atraso, já que foi feita “pelos e para os proprietários fundiários”, gerando tensão entre a propriedade e a produção. E alerta:

Embora a agricultura brasileira tenha dado, nos últimos trinta anos, um salto, sua transformação é carregada de tensões. Um certo discurso ideológico tenta apresentar estas tensões como os efeitos inevitáveis da modernização, elaborando para isto uma distinção entre a esfera social e a esfera econômica. As consequências negativas da modernização – pobreza, exclusão social – seriam, assim, os efeitos sociais paralelos de um projeto economicamente necessário e por isto, socialmente justificável (WANDERLEY, 2009, p:63).

E ainda para esta autora,

mais do que efeitos colaterais, as tensões geradas pela modernização expressam os limites

¹³ As tecnologias disponíveis para preparo do solo, plantio e colheita, como tratores e colheitadeiras integradas somente se tornam viáveis economicamente a partir de determinada escala de produção, já que implicam na imobilização de elevado montante de capital. Estas tecnologias se tornam inadequadas à pequena produção não somente pela escala, mas também, em grande parte dos casos, pelas condições do terreno (morros, pequenos quadros plantados, etc) e pelos produtos tradicionalmente cultivados por estes agricultores. As tais tecnologias modernas eram (e são) adequadas à produção de poucos produtos, principalmente cereais como milho e soja. Isto também ajuda a explicar o extraordinário avanço na produção destes cereais a partir das últimas décadas do século XX. Só muito recentemente vem sendo desenvolvidos equipamentos mais adequados às demandas técnicas dos agricultores familiares.

estruturais deste processo, na forma como ele ocorreu no Brasil. Não basta, pois, afirmar que a agricultura brasileira é moderna e encarna o progresso. Será necessário buscar a compreensão destas tensões e superar estes limites (WANDERLEY, 2009, p:64).

Estas tensões ganharam novos contornos no final do século e continuaram impactando nos processos sociais que agitaram aquele período. A pobreza e a desigualdade social são a expressão mais clara da permanência do conflito. O desenvolvimento, portanto, não veio com a modernização. O crescimento econômico alterou a estrutura produtiva e o que ocorreu foi antes o realinhamento das forças produtivas locais a novas exigências do capitalismo.

3.2 Redemocratização, Reforma Agrária e fatos novos no final do século XX.

Nos anos 70 do século XX, inúmeros processos ganhavam força, alterando substancialmente o modo de funcionamento do capitalismo mundial. Três elementos merecem destaque: 1) o fortalecimento de um sistema de corporações multinacionais, que ampliavam expressivamente sua atuação na economia mundial, estimulando o processo de globalização; 2) o caráter financeiro das relações que marca este novo momento e; 3) temos a volta do neoliberalismo como norteador das políticas e ações dos Estados, como já mencionado em Niederle (2006).

Estas mudanças do final do século XX têm diferentes reflexos no funcionamento da economia mundial e brasileira. Dois aspectos merecem especial atenção. O primeiro refere-se à conformação de uma “nova empresa”, organizada de forma mais flexível e não mais focada para os determinantes da oferta no âmbito da produção, mas diretamente vinculada com os movimentos de demanda. Esta nova forma de organização empresarial incorporou os frutos da terceira revolução tecnológica, iniciada em décadas anteriores, e que permitiu avanços importantes em áreas como das telecomunicações, informática e eletrônica, inovações que incorporadas no processo produtivo tornaram a produção integrada e flexível.

O segundo aspecto diz respeito às mudanças que ocorrem no papel do Estado, que foi chamado a se reestruturar e a assumir novas funções no capitalismo. A prioridade para o Estado deixa de ser o pleno emprego, característica do Estado Keynesiano, e o bem-estar social

deixa de ser uma meta a atingir. Prioritário se torna criar condições favoráveis para a acumulação capitalista privada, sob novos padrões, em que ocorre a retomada do domínio privado sobre o segmento financeiro, significando a reintegração dos mercados financeiros num sistema global, descentralizado e caracterizado por elevada instabilidade e volatilidade. Neste esforço de adaptação ao novo ambiente que se apresenta, o Estado se fragiliza, tendo limitadas as suas possibilidades de regulação do sistema, muda seu arcabouço legal, reduz seu tamanho e deixa tornarem-se as fronteiras nacionais mais tênues no que se refere à mobilidade do capital (ARRIGHI, 1996).

Estes processos resultaram em efeitos muitas vezes adversos em diferentes áreas. Para as sociedades, de modo geral, este conjunto de mudanças motivou uma gama de alterações nas formas de viver, ou seja, alteraram-se valores (éticos, morais, etc), além de perderem-se formas de expressão cultural (com intensificação de um processo de padronização de valores, do que consumir, etc), e especialmente em sociedades menos desenvolvidas aumentaram as inseguranças sociais advindas do desemprego e outros fenômenos que ganharam força no período da globalização.

No Brasil das últimas décadas do século XX, o processo de redemocratização e a forte retomada, no âmbito do Estado das políticas de cunho neoliberais também se fizeram sentir. A economia foi forçada a se reestruturar, tanto pela maior exposição externa quanto pela força das medidas de estabilização monetárias.

Ainda no final de década de 1970, com o segundo choque do petróleo, em 1979, e o aumento dos juros nos EUA, ficou evidente a vulnerabilidade da economia nacional, que teve reduzidas as possibilidades de captação externa de recursos, restando poucas alternativas ao governo brasileiro para enfrentar a crise que não tardaria. O processo de endividamento que caracterizou o período anterior aumentou consideravelmente a dependência externa da nação, tornando-se os juros da dívida expressão máxima desta dependência e dos principais estrangulamentos da economia nacional¹⁴.

¹⁴ Importante considerar que a partir deste momento as políticas setoriais, onde se insere a política agrícola, perdem importância frente às políticas macroeconômicas. A ação do Estado passa a estar focada no manejo das políticas fiscal, monetária, comercial e cambial, no esforço de equilibrar as contas e manter em níveis aceitáveis a inflação, cenário que se agrava a partir dos pacotes econômicos e no processo de liberalização da década de 1990.

Paralelamente a uma conjuntura de crise, expressa na crise da dívida, as pressões da sociedade pela reabertura política e redemocratização do Estado aumentavam, forçando, portanto, o fim do regime ditatorial que governou o país nas duas décadas anteriores. A gradual redemocratização do Estado se deu nessa conjuntura de crise econômica e um rápido balanço da modernização conservadora evidencia o agravamento da crise agrária, a crise ambiental – pela adoção de técnicas produtivas apoiadas no uso de insumos químicos poluidores e aumento da devastação nos biomas Cerrado e Amazônico – além do fracasso dos projetos de colonização na Amazônia (NORDER, 2004).

A década de 1980 é rica no que se refere ao fortalecimento dos movimentos sociais, em que a luta pela reforma agrária e políticas voltadas a atender os segmentos mais fragilizados do meio rural encontra ressonância. É o período do fortalecimento das centrais sindicais, é maior o papel da CONTAG (Confederação dos Trabalhadores na Agricultura) na luta por políticas públicas para a pequena produção e surge o MST enquanto organização que congrega o segmento mais à margem no meio rural, o Sem-Terra, ou como quis José Graziano da Silva, o “Sem-Sem”.

Em 1985 foi lançado o 1º PNRA (Plano Nacional de Reforma Agrária). As realizações do Governo Sarney, porém limitaram-se a uma tímida política de assentamento. Como desdobramento do PNRA, porém, surgiram as primeiras políticas de amparo à pequena produção, inicialmente para atender aos assentados. Foi criado então o PROCERA¹⁵ (Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária), em 1986, política que seria precursora da institucionalidade e de ações focadas na agricultura familiar e assentamentos (BRUNO e DIAS, 2004). Também foi criado, já em 1994 o PROVAP (Programa de Valorização da Pequena Produção Rural), que seria o efetivo precursor

¹⁵ O PROCERA tinha por objetivo a emancipação do assentado, para que se capitalizasse e se tornasse independente da ajuda Estatal. Recursos insuficientes e a não atenção a outras necessidades dos assentados, como assistência técnica e a comercialização impuseram importantes limites a esta política, resultando em endividamento de agricultores. Em 1999 este programa deixou de atender os assentados, que foram incorporados em linhas específicas do PRONAF – PRONAF “A” para investimento produtivo e PRONAF “A/C” como crédito de custeio da produção (BRUNO; DIAS, 2004).

do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), que foi, então, criado em 1996¹⁶.

Para Mattei (2003) o conjunto das mudanças do final do século XX afetava de forma bastante dinâmica o espaço rural, levando à configuração de uma “nova paisagem rural”, que é analisada pelo autor da seguinte maneira:

- (...) a) o espaço rural passa a ter outras funções, além daquelas de caráter exclusivamente agrícola, fazendo com que essas últimas atividades se concentrem cada vez mais em áreas específicas com maiores níveis de rentabilidade;
- b) o processo de trabalho sofre profundas alterações, levando a uma desagregação das formas tradicionais de articulação da produção familiar;
- c) a variável ambiental passa a ser um elemento decisivo no âmbito das novas políticas de desenvolvimento rural, uma vez que o uso intensivo dos chamados “insumos modernos” promoveu uma ruptura na harmonia que reinava entre as explorações agrícolas e a preservação dos recursos naturais;
- d) o sistema agroalimentar passa a ser dominado por grandes empresas que se organizam e operam em escala mundial, tendo em vista a emergência e a consolidação de uma nova ordem econômica embasada na desregulamentação dos mercados e na concentração de capitais;
- e) as políticas agrícolas do pós-guerra estão passando por constantes reformulações, sobretudo na Comunidade Européia e nos Estados Unidos, com o objetivo de se adequarem a esse novo contexto sócio-econômico. (Mattei, 2003, p:6-7).

Este “novo rural”, como explica Graziano da Silva (1999), embora não se possa negar a “força do agrário”, combina um conjunto de atividades de subsistência e uma agropecuária moderna agroindustrial, que convivem com atividades não-agrícolas e outras ligadas a nichos de mercado antes sem importância econômica, que

¹⁶ Institucionalizado a partir do Decreto Presidencial nº 1.946, datado de 28/07/1996.

foram se transformando em importantes alternativas de emprego e renda no meio rural em décadas recentes. Neste contexto, amplia-se a dimensão do que tradicionalmente se entendia por rural, não mais sendo possível entendê-lo a partir das relações de produção e métodos produtivos tradicionais, sendo necessário considerar as novas funções e os novos métodos produtivos dinamizadores de uma nova ruralidade (WANDERLEY, 2009).

Desse modo, perde sentido a dicotomia tradicional entre o rural e o urbano, bem como a perspectiva de urbanização do campo num sentido de fim do mundo rural. Estes dois espaços passaram por mudanças a partir das últimas décadas do século XX, foram ressignificados e assumiram novas formas. Permanecem, porém, diferenças espaciais e sociais que se complementam e interagem (WANDERLEY, 2009). Ainda para esta autora,

A sociedade brasileira parece ter hoje um olhar novo sobre o meio rural. Visto sempre como a fonte de problemas – desenraizamento, miséria, isolamento, currais eleitorais, etc. – surgem, aqui e ali, indícios de que o meio rural é percebido igualmente como portador de “soluções”. Esta percepção positiva crescente, real ou imaginária, encontra no meio rural alternativas para o problema do emprego (reivindicação pela terra, inclusive dos que dela haviam sido expulsos), para a melhoria da qualidade de vida, através de contatos mais diretos e intensos com a natureza, de forma intermitente (turismo rural) ou permanente (residência rural) e através do aprofundamento de relações sociais mais pessoais, tidas como predominantes entre os habitantes do campo.

A ruralidade, o desenvolvimento rural, o desenvolvimento local no Brasil moderno são hoje temas em debate na comunidade acadêmica, entre militantes de movimentos e organizações sociais e entre responsáveis pelas políticas públicas voltadas para a agricultura e o meio rural (WANDERLEY, 2009, p:289).

No segundo ponto levantado por Mattei (2003), caberia ilustrar o caso do oeste de Santa Catarina, já antecipando o que será mais bem tratado em capítulo específico sobre a formação social daquela região,

em que nas últimas décadas foram percebidos diferentes movimento em resposta às pressões por reestruturação a que nos referimos acima. Principalmente a partir da década de 1990, houve concentração da produção de suínos em número menor de produtores, altamente especializados e tecnificados, ocorreu migração para a produção de outros produtos, destaque para o leite, também tributário de razoável tecnificação, porém menos atrelado à agroindústria (especialmente a montante) e o êxodo rural continuou (MIOR, 2003). Por outro lado, também, como já alertado por Espíndola (1999), as agroindústrias traçavam estratégias mais agressivas para acessar novos mercados e se acentuava um processo de fusão com vistas a sobrevivência no novo cenário competitivo que se apresenta.

O ponto seguinte pode ser compreendido no contexto da conferência Rio-92 e o estabelecimento da Agenda 21, quando a variável ambiental passou, em certa medida, a compor o debate sobre desenvolvimento. Ganhava força a noção de “desenvolvimento sustentável”, o que significou questionamentos incisivos ao modelo de desenvolvimento vigente. Aceitando-se a trajetória do sistema econômico e a relação do homem com a natureza como insustentáveis, torna-se necessário pensar novas formas de reprodução da vida (humana e de não-humanas) sobre o planeta.

Desde iniciado o processo de redemocratização do país no final da década de 1980, com o fortalecimento de movimentos sociais e a necessidade crescente em dar respostas aos desafios externos impostos pela aceleração do processo de globalização econômica, o Estado brasileiro foi demandado no sentido de repaginar suas políticas para o espaço rural. Passou-se a reconhecer segmentos sociais antes ignorados nas ações de política pública – agricultores familiares, comunidades quilombolas, assentados e indígenas – e a incorporar dimensões até então não consideradas, como a questão ambiental, o combate da pobreza e a fome no meio rural, e mais recentemente, a dimensão territorial do desenvolvimento.

Dentro da perspectiva da política de desenvolvimento rural vigente, destaca-se a estruturação de uma nova institucionalidade, especialmente após a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) ainda na década de 1990, que exige a participação de atores locais na definição de prioridades e no planejamento da intervenção estatal no espaço.

3.3 PRONAF e avanço institucional

Já é largamente reconhecida e provada a importância do acesso ao crédito na promoção do desenvolvimento socioeconômico. Da mesma forma, muito já se refletiu sobre a importância do crédito enquanto instrumento para a superação da pobreza, no sentido da inclusão financeira e a capitalização para a geração de trabalho e renda, a exemplo de programas de microcrédito existentes no Brasil e outras experiências ao redor do mundo, como as espelhadas na experiência do *Grameen Bank*¹⁷, idealizado por Muhammad Yunus em Bangladesh.

Antes da década de 1990, no Brasil, o acesso ao crédito para as atividades do espaço rural se dava de maneira bastante restrita e seletiva. Norder (2004) explica que a condição de seletividade da política de créditos beneficiou basicamente um tipo de produtores agrícolas, os que detinham grandes extensões de terra, concentrava-se em poucos produtos (cerca de 60% do crédito era direcionado para a produção de soja, café, algodão, açúcar e milho) e localizava-se na região Centro-Sul do país, onde também era realizada grande parte da produção industrial brasileira.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pelo fortalecimento de diferentes movimentos sociais, o que fomentou o debate sobre políticas públicas para o espaço rural. Como desdobramento do primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, instituído em 1986, foi criado o PROCERA (Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária)¹⁸, com o objetivo de apoiar assentados em programas de reforma agrária. O programa somente passou a ter dotação orçamentária em meados de 1987, momento também em que o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), primeiro gestor do programa, autorizou a criação da Comissão Nacional e as Comissões Gestoras nos estados¹⁹, que dariam o desenho institucional ao programa. A fonte de

¹⁷ Primeiro banco do mundo especializado em microcrédito, que objetiva oferecer crédito a populações pobres, promovendo a inclusão bancária e fomentando a geração de oportunidades a partir de pequenos investimentos.

¹⁸ O Voto CMN nº 46/85, que resume as decisões das reuniões do Conselho Monetário Nacional, do Banco Central, instituiu o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária.

¹⁹ A estrutura operacional do PROCERA contava com uma comissão nacional e comissões estaduais. A comissão nacional era formada pelo Incra e os Ministérios da Fazenda e Agricultura, representantes dos bancos gestores e representantes dos trabalhadores rurais e da Confederação das Cooperativas de

recursos do PROCERA era inicialmente o orçamento geral da união (OGU), mas a crise financeira do Estado e a falta de vontade política para a efetiva implementação desta política fizeram atrasar a liberação de recursos. Mesmo com o aumento da pressão dos movimentos sociais, até 1989 somente 30 mil famílias haviam sido atendidas e o montante de recursos liberados foi de 100 milhões de dólares, muito aquém do reivindicado pelos assentados (BRUNO e DIAS, 2004).

No início da década de 1990 foram realizados diversos estudos conjuntos entre FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura) e INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), que resultaram em maior precisão conceitual do que seria a Agricultura Familiar. Foi estabelecido “um conjunto de diretrizes que deveriam nortear a formulação de políticas públicas adequadas às especificidades dos diferentes tipos de agricultores familiares” (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 2).

Foi criado em 1994 o PROVAP (Programa de Valorização da Pequena Produção Rural), que viria a ser o precursor do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), criado em 1996. No PRONAF, os agricultores foram segmentados e classificados em seis categorias, sendo uma delas o “PRONAF A”, que em 1999 passou a atender o público antes beneficiado com o PROCERA, extinto a partir de então (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004)²⁰.

Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB). “(...) foram criadas a Comissão Nacional e as Comissões Estaduais do PROCERA, estas compostas de membros representantes do BB, BNB ou BASA, conforme o caso, da Secretaria de Agricultura, da EMATER, da Federação dos Trabalhadores na Agricultura - FETAG, do MST e do IBAMA, sob a coordenação do INCRA. A essas Comissões cabe credenciar os técnicos ou empresas que vão elaborar os referidos projetos de investimento e, ainda, analisar, aprovar e supervisionar a aplicação dos respectivos recursos” (TCU, 1999, p. 28).

²⁰ Segundo os autores, o PRONAF é caracterizado pelas seguintes categorias (valores referenciados no plano safra 2003/2004): “**Grupo A:** agricultores assentados da reforma agrária que, com a extinção do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA), passaram a ser atendidos pelo PRONAF (...);

Grupo B: agricultores familiares e remanescentes de quilombos, trabalhadores rurais e indígenas com renda bruta anual atual de até R\$ 2.000,00. Esse grupo inclui as famílias rurais com baixa produção e pouco potencial de aumento da

Do ponto de vista operacional, o PRONAF visa fortalecer a agricultura via apoio técnico e financeiro, com oferta de crédito para investimentos e custeio da produção, capacitação profissional, financiamento de pesquisas e, até 2003 contava com a linha de financiamento de infraestrutura e serviços, modalidade destinada à municípios, com o objetivo de garantir infraestrutura de apoio no espaço rural. A partir de 2003 esta linha específica do PRONAF passou a ser operacionalizada nos programas da SDT e não mais se destina a municípios, mas a partir de então é operado na escala territorial.

Segundo Ortega (2008), a linha de infraestrutura e serviços do PRONAF pode ser considerada como o precursor das políticas de desenvolvimento territorial focadas para o espaço rural brasileiro. Um dos critérios para a liberação de recursos para os municípios demandantes desta linha de infraestrutura era a constituição de um conselho municipal de desenvolvimento rural com função de orientar os investimentos. Outra característica importante desta modalidade de financiamento é que diferentemente das modalidades de investimento e custeio para a produção, focadas na unidade familiar de produção, o PRONAF infraestrutura visava à superação de problemas do entorno, ou de suporte aos produtores. Neste sentido, havia forte caráter estruturador na base do programa.

Mas, para além deste caráter estruturador da modalidade infraestrutura e serviços municipais do PRONAF, a sua operacionalização exigiu a criação de uma rede de órgãos colegiados, motivador de novas formas de participação e práticas de governança descentralizadas.

produção no curto prazo localizadas em regiões com concentração de pobreza rural (...);

Grupo C: agricultores familiares com renda bruta anual atual entre R\$ 2.000,00 a R\$14.000,00, que apresentem explorações intermediárias com bom potencial de resposta produtiva (...);

Grupo A/C: agricultores oriundos do processo de reforma agrária e que passam a receber o primeiro crédito de custeio após terem obtido o crédito de investimento inicial que substituiu o antigo programa de apoio aos assentados (...);

Grupo D: agricultores estabilizados economicamente com renda bruta anual entre R\$14.000,00 e R\$40.000,00, (...);

Grupo E (Proger Familiar Rural): agricultores com renda bruta anual entre R\$ 40.000,00 a 60.000,00(...)" (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p 5).

O que se percebe ao olhar a história do PRONAF e das políticas públicas para o rural na década de 1990 e início dos anos 2000, é que se configurou uma crescente de aperfeiçoamento institucional, criação de mecanismos inovadores para a gestão de políticas e o afloramento de uma diversidade de atores locais com voz ativa, que conquistam, em muitos casos ainda de forma limitada, o direito de participar dos processos de planejamento e das decisões sobre os rumos do desenvolvimento das suas comunidades e territórios.

3.4 O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT).

Se por um lado foram grandes os esforços dos mais diferentes movimentos sociais, que desde a década de 1980 tencionaram o Estado no sentido de fazer aumentar a participação e avançar nas práticas democráticas, também é possível concordar que dentre inúmeras ações do Estado, principalmente em período recente, é possível identificar novas práticas, com privilégio a certo avanço democrático, refletido em aspectos como o aperfeiçoamento institucional nas mais diferentes esferas da sociedade. É este o contexto do PRONAF, que em sua linha de apoio à infraestrutura e serviços municipais pode ser entendido como uma das bases para a estruturação da institucionalidade que sustenta hoje a política de desenvolvimento no espaço rural, articulada pelo MDA.

As práticas de governança, engendradas nos conselhos municipais de desenvolvimento rural sofreram certo alargamento a partir de 2003, com a criação dos territórios rurais. Alargamento no sentido espacial, da necessidade de diálogo entre diferentes municipalidades na formulação de propostas conjuntas, mas, sobretudo na representação social dos conselhos, já que a recomendação do CONDRAF era de que os mesmos contemplassem a representatividade, entendida como participação da base das organizações neste espaço, a diversidade, o que significa incorporar os diferentes atores que formam o território, e a pluralidade, garantida pelo respeito à participação de diferentes entidades com as mais distintas concepções sobre os rumos do desenvolvimento rural (BRASIL, 2004).

Nos documentos institucionais da SDT, aparece claramente o caráter multidimensional proposto aos programas de desenvolvimento territorial e os principais desafios colocados para esta política (SDT, 2005; SDT, 2006b). A secretaria nasce tendo como atribuições

principais a criação dos “territórios rurais de identidade” e a implementação do programa de desenvolvimento sustentável de territórios rurais, fortalecendo os órgãos colegiados, formados pelos colegiados municipais, territoriais, estaduais e o CONDRAF, este na esfera federal. Atualmente o CONDRAF tem sua secretaria sediada na estrutura da SDT, esta que assume dentro da estrutura do MDA a função de pensar estrategicamente o desenvolvimento rural. O apoio aos territórios rurais deveria se dar em um horizonte de longo prazo, portanto exige-se toda uma engenharia de planejamento estratégico, que deve estar atento às especificidades locais, com envolvimento dos atores de cada território. Este processo deve gerar como produto em cada território o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), peça de planejamento que orienta as ações prioritárias a serem apoiadas em cada território, distribuídas no tempo.

Do ponto de vista operacional, para fazer avançar a política, a SDT adotou um conjunto de critérios técnicos para definir, delimitar ou quais seriam os territórios rurais no Brasil. Indicadores como o número de assentamentos de reforma agrária (ou assentamentos rurais), presença de populações tradicionais (remanescentes de quilombos e povos indígenas), concentração de pequenos produtores e índice de desenvolvimento humano serviram à elegibilidade das microrregiões classificadas e delimitadas na primeira fase do programa, enquanto territórios rurais.

O segundo passo foi a concertação local, com o envolvimento dos governos estaduais, municipais e outros atores da sociedade nos territórios, para que fossem incorporadas suas percepções sobre o melhor recorte de delimitação do território. Este procedimento visava captar aspectos da identidade, da cultura e das relações localizadas. Este processo resultou na inclusão ou exclusão de municípios no recorte original dos territórios. Este processo também explica a expressão “territórios de identidade” adotada pela SDT ao referir-se sobre os territórios, ou seja, embora se inicie a delimitação física por critérios técnicos, a conclusão do processo depende dos aspectos identitários e dos acordos entre atores locais e a esfera técnica (ECHEVERRI, 2010).

Um dos eixos centrais para a implementação da política de desenvolvimento dos territórios é a criação dos conselhos territoriais. Inicialmente cria-se a Comissão de Instalação das Ações Territoriais (CIAT), depois o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), estrutura institucional que “significa a base de participação e representação dos atores sociais locais; o cenário de

concertação e negociação; o núcleo central dos processos de planejamento; a instância de controle social e o suporte político para a sustentabilidade de longo prazo da estratégia” (ECHEVERRI, 2010, p. 94). Para Echeverri (2010), a experiência prévia, dos conselhos municipais e o apoio dos estados e municípios foram fundamentais neste processo de conformação dos CODETER, cuja forma de operacionalização foi instituída pelo CONDRAF em 2004²¹.

A ação fundamental dos CODETER está diretamente relacionada à elaboração do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Toda a articulação interinstitucional para a implementação das mais diferentes políticas públicas pode ser feita a partir do território. Para o Território Meio Oeste Contestado, em Santa Catarina, o planejamento se deu a partir de oficinas territoriais, estas com caráter formativo e de mobilização, e que reuniam diferentes atores da sociedade civil e órgão da administração pública, onde foram traçadas as linhas de ação estratégicas, com o objetivo de orientar os investimentos públicos e a articulação das políticas para o alcance dos objetivos traçados (SDT, 2006a).

Para apoiar os territórios rurais, a SDT conta com o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), que é um programa de apoio ao desenvolvimento destes territórios, onde estão reunidas as ações de apoio às institucionalidades territoriais, em aspectos como os da gestão social, articulação de políticas, instalação de infraestrutura de apoio, especialmente à agricultura familiar, além de mecanismos de controle e monitoramento. Este programa conta com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), financiando projetos que se enquadrem nos eixos de ação do PTDRS, que podem ser direcionados a Municípios, estados, órgãos da União e instituições sem fins lucrativos.

Especificamente para a instalação de infraestrutura e serviços, com foco na estratégia de dinamização econômica dos territórios, o PRONAT se apoia no PROINF (Projetos de Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais), enquanto ação orçamentária específica. A forma de apresentação das demandas se dá a partir de “propostas técnicas” por parte dos demandantes (Prefeituras, organizações da agricultura familiar, etc) ao CODETER, sendo os recursos passíveis de serem usados na realização de obras de infraestrutura, como melhoria de estradas e outros, além de aquisição de máquinas, equipamentos para o

²¹ Condraf, Resolução nº. 48, de 16 de Setembro de 2004.

fortalecimento da agricultura familiar e no fortalecimento da organização, capacitação dos beneficiários e suas organizações (a exemplo do próprio CODETER, ou cooperativas de agricultores, etc), bem como da capacitação de agentes locais para fomentar o desenvolvimento territorial.

A política de desenvolvimento dos territórios rurais do governo federal tem o mérito de se propor uma política estruturadora, criadora de novas instituições e de novas formas de governança à escala intermediária ao que formalmente se conhece hoje no Brasil. Do ponto de vista operacional, isto ainda impõe um conjunto de desafios, já que o território não se configura como um ente federado, a exemplo dos estados e municípios. Para a liberação dos recursos do PROINF e outros focados nos territórios, a SDT necessita da intermediação ou dos estados ou dos municípios. Além disso, como indica Favareto et.al. (2010), os territórios ainda estariam sendo vistos como meros repositórios de investimentos públicos, onde “as ações são selecionadas pelo Poder Executivo dentre os investimentos que já estavam planejados nos diferentes programas antes dispersos e ofertados aos territórios, a quem cabe definir prioridades dentro desse cardápio” (FAVARETO, 2010, p.35).

Fato mais grave, e desafio ainda maior parece ser a própria continuidade da política, que a partir de 2011 foi perdendo espaço no âmbito do governo federal. Como apontado por Miranda e Tiburcio (2013), a própria continuidade da abordagem territorial como norteadora das políticas públicas do governo federal para o espaço rural, passou a ser uma dúvida. O que ocorreu no governo Dilma Rousseff, segundo os autores, foi um processo de marginalização da política de desenvolvimento dos territórios, que passou de uma condição de centralidade existente no governo anterior, para uma condição marginal. Uma das explicações, segundo os autores, está na priorização de um novo programa, o Brasil Sem Miséria, cuja metodologia de trabalho é diversa e não considera, ou não dialoga com a política territorial.

Um dos resultados deste processo é o esvaziamento dos espaços de sustentação da política em âmbito local, em que os colegiados territoriais perdem protagonismo e as interações existentes se pulverizam e se enfraquecem, onde um “contexto de desmobilização e de desmotivação foi visível, sendo, por vezes, marcado pela avaliação de que o trabalho atualmente efetuado nos colegiados era um “tempo perdido”, tendo em vista a paralisação da iniciativa governamental” (MIRANDA E TIBURCIO, 2013, p: 327).

Neste sentido, caberia questionar até que ponto estes espaços instituídos, criados no âmbito da política pública, podem ser efetivamente considerados territórios. Embora assim denominados, não necessariamente se encontra correspondência na teoria. Um dos aspectos elementares está na fragilidade das relações dos atores, que se reúnem entorno da política. A menor hesitação da política leva à desmobilização dos atores? Ao que parece, é mais um conceito a serviço do arcabouço político, do que territórios efetivamente. Claro que esta afirmação não pode ser generalizada a todos os territórios que compõe a política, ao menos sem o estudo aprofundado das relações que os formam, quando estas são independentes da orientação dada pela política pública, ou seja, são considerados elementos da formação social e de aspectos identitários.

3.5 O Programa Territórios da Cidadania (PTC)

Faz parte da política de desenvolvimento territorial articulada pela SDT uma concepção de desenvolvimento que envolve múltiplas dimensões, que abarque os aspectos da área econômica, mas que também incorpora as dimensões sociocultural, ambiental e política. Como já identificado por Grisa (2013), há claro privilegio à dimensão socioeconômica e a temas relacionados à promoção de direitos e desenvolvimento social nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Em parte pela própria característica dos territórios, áreas em geral de menor dinamismo econômico e maior incidência de pobreza. Mas a autora observa que no caso do PRONAT há maior frequência de projetos que atendem a demandas tradicionais, notadamente produtivistas, de agricultores familiares muitas vezes já consolidados, ações menos atentas, portanto, às necessidades de grupos sociais empobrecidos.

No processo de construção da política de desenvolvimento territorial, que é impulsionada no início do Governo Lula, foi iniciada a definição dos territórios, e logo ficou evidente a presença de muitos em situação de maior fragilidade socioeconômica. Em um contexto em que as ações de superação da pobreza passavam a ocupar papel de destaque na agenda pública, sobre o formato inicial do Programa (PTRI/PRONAT) foi estruturado o Programa Territórios da Cidadania, com maior alcance, já que se propunha a articular ações não apenas de um ministério, o MDA, mas de grande parte da estrutura federal,

contando com uma gestão mais complexa e sediada na Casa Civil da Presidência da República.

Dentre os objetivos mais caros a este novo programa, efetivamente instituído em 2008²², estão dois processos, quais sejam, de promover uma ampla articulação entre políticas públicas já existentes – o que significa priorizar certa convergência de políticas de 22 ministérios²³ e de outros órgãos do governo federal - e promover o efetivo pacto entre os diferentes entes federados, para de forma concentrada e direcionada promover o desenvolvimento socioeconômico e a redução da pobreza.

O PTC pode ser considerado um programa ao mesmo tempo mais avançado e também complementar ao PRONAT. Mais avançado, na medida em que se propõe a atacar diretamente a pobreza e a desigualdade em territórios rurais onde estas mazelas estejam mais presentes. O PRONAT foca o apoio à agricultura familiar. Além de se propor a fazer a articulação de políticas, de corte setorial, já existentes e antes dispersas nos mais diversos ministérios. É complementar na medida em que seu ponto de partida é o PRONAT, carregando consigo elementos importantes das práticas de governança e mesmo concepções de como fazer a gestão da política (BONNAL, 2013).

O decreto que institui o programa orienta a sua implantação segundo três eixos de atuação: a ação produtiva, cidadania e infraestrutura. Estes eixos deveriam orientar a elaboração das matrizes

²² DECRETO DE 25 DE FEVEREIRO DE 2008 – Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências.

²³ O comitê gestor nacional do PTC é composto por representantes dos seguintes órgãos da esfera federal: I - Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará; II - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; III - Ministério do Desenvolvimento Agrário; IV - Ministério do Meio Ambiente; V - Ministério da Integração Nacional; VI - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; VII - Ministério de Minas e Energia; VIII - Ministério da Saúde; IX - Ministério da Educação; X - Ministério da Cultura; XI - Ministério do Trabalho e Emprego; XII - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; XIII - Ministério das Cidades; XIV - Ministério da Justiça; XV - Ministério da Ciência e Tecnologia; XVI - Ministério das Comunicações; XVII - Ministério da Fazenda; XVIII - Secretaria-Geral da Presidência da República; XIX - Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; XX - Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; XXI - Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República; e XXII - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (BRASIL, 2008).

de ação para cada território, nas quais os órgãos envolvidos definem a cesta de ações, em termos de políticas, à disposição dos territórios. Quanto a objetivos do programa, o decreto define o que segue:

Art. 2o O Programa Territórios da Cidadania tem por objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contempla:

I - integração de políticas públicas com base no planejamento territorial;

II - ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios;

III - ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania;

IV - inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais;

V - valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações. (BRASIL, 2008).

Como consta em SDT (2009), o ciclo de gestão da política prevê o seguinte percurso: o governo federal apresenta para o território os programas e ações de política pública disponíveis, na forma de uma matriz de ação, que reúne um conjunto de propostas com metas físicas e financeiras definidas. Esta matriz articula ações de diferentes áreas, passa pelos diferentes objetivos do PTC e pode, num segundo momento também incorporar ações da esfera estadual;

Esta matriz anima os debates territoriais, ou seja, anima a reunião do colegiado territorial, onde são definidas as prioridades dentro das propostas existentes. Também são articuladas demandas específicas, são definidas responsabilidades a municípios ou entidades proponentes dos projetos. Desta forma, se dá uma indicação, de baixo, às ações prioritárias para serem implementadas pelo governo. Este processo de retorno, ou devolutiva, motiva adaptações na matriz original, onde são detalhadas as ações. O produto deste processo é o plano de execução, um documento com o detalhamento dos estágios da execução física e financeira de cada ação.

Fato relevante neste ciclo, conforme aferido em entrevistas realizadas com atores do território Meio Oeste Contestado, em Santa Catarina, é que nos anos de 2011 e 2012 a matriz não foi elaborada (ENTREVISTA 01). Considerando que esta é a peça fundamental do PTC, houve certo esfriamento nas ações dos territórios naqueles anos. Em 2013, segundo informado na mesma entrevista (01), foi reduzido o número de ações da matriz, sendo ela concentrada em ações mais factíveis de serem realizadas e efetivamente debatidas no território. O escopo da matriz foi reduzido principalmente nas ações que já são consideradas como universalizadas, a exemplo do programa bolsa família (PBF). A justificativa da SDT estava no objetivo de fortalecer os colegiados, com a retomada do processo de articulação dos atores locais e aproximação com governos estaduais naquele ano, após um período de relativa incerteza sobre o programa.

Dois aspectos merecem maior atenção quando consideramos o ciclo da política: primeiro, as ações já existem. Ou seja, a cesta de oferta que o governo disponibiliza aos territórios é composta de programas e políticas que já existiam, em cada ministério participante do núcleo gestor. A diferença está no fato de os territórios da cidadania serem priorizados quando das ações. O outro aspecto diz respeito à característica territorial que os projetos devem ter. Embora o debate e a priorização das ações se dão no âmbito territorial, a apresentação dos projetos segue o mesmo rito burocrático que qualquer outro instrumento de cooperação firmado com o governo federal. Está submetido à mesma legislação. Considerando esta situação, para que o resultado seja apropriado de forma também territorial, ou seja, para que não apenas o município ou a entidade da sociedade civil que figura como proponente da ação se beneficie da ação, certa concertação ao nível territorial é fundamental.

Neste mesmo sentido, a seleção dos projetos e programas a serem executados nos territórios depende da voz dos grupos sociais devidamente representados no colegiado territorial. Isto significa que dificilmente setores sociais não representados serão diretamente beneficiados pelas ações. Fica evidente um importante limite da política. Como alerta Favareto (2010), as populações mais pobres, tradicionalmente sequer participam das organizações dos agricultores ou outras formas de organização social. Os sindicatos rurais e outras de representação deste setor reúnem de modo geral agricultores já consolidados. Este cenário manifesta a invisibilidade de amplos setores

da sociedade nos processos de acesso à voz²⁴, sem contar a clara característica setorial que molda os conselhos, possivelmente graças a certo vício de origem – afinal o território da cidadania nasce do território rural de identidade do MDA.

No caso específico do território Meio Oeste Contestado, grupos indígenas são os menos presentes. Como relatado por um entrevistado, estes são normalmente chamados ao diálogo quando existe a necessidade de passar pelas terras indígenas uma estrada, ou a construção de alguma hidroelétrica venha a alagar as mesmas terras. Como identificado por Grisa (2013) outros grupos também são menos privilegiados, e nos projetos relacionados nos PTDRS analisados pela autora, mulheres e jovens pouco aparecem.

De qualquer forma, a abordagem territorial nas ações do Estado brasileiro para áreas rurais vem sendo reafirmada nos últimos anos. Em 2010, o CONDRAF aprovou a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR), o que fica claro no texto:

23- Deste modo, a consolidação de um “Brasil rural com gente”, a partir de uma visão multidimensional e integrada, exige um novo enfoque de desenvolvimento. Neste caso, a abordagem territorial se constitui num referencial para a renovação dos marcos conceituais sobre desenvolvimento, processo que coloca novos desafios para a intervenção do Estado, bem como para as organizações da sociedade civil. É essa abordagem que deverá ocupar lugar central na implementação da PDBR. (SDT, 2010, p. 18).

Como identificado por Delgado e Leite (2013), porém, o que se viveu a partir de 2011 foi um período de incerteza sobre a política territorial, especialmente relacionada ao Programa Brasil Sem Miséria (PBSM). Lançado em 2011, e que nas suas estratégias para o rural traz como eixo principal a inclusão produtiva, este programa prevê ações territorializadas e mesmo reconhece o PTC como espaço de convergência de políticas. Adota, no entanto, uma abordagem diferente, não demandante da intermediação das instituições localizadas, ou seja, o programa foca as famílias pobres e visa desenvolver ações diretamente com estas, em grande medida intermediadas por equipes de assistência

²⁴ Voz, no sentido político proposto por Hirschman(1973).

técnica e extensão rural (ATER), responsáveis pela mobilização das famílias a serem atendidas no programa.

O MDA dá início às suas políticas de corte territorial com os territórios rurais de identidade, política que embasa o PTC. Outros ministérios adotam esta abordagem em um conjunto de políticas que já existem (ENTREVISTA 01). Em muitos estados também há um processo de avanço no sentido da organização territorial com ações de planejamento para o desenvolvimento. Exemplos como os consórcios intermunicipais, os programas com atuação em microbacias, com Comitês de Bacias Hidrográficas criados ainda na década de 1990 (THEIS et al., 2011). No caso específico de Santa Catarina, ainda é possível citar as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDR), estruturas de poder espalhadas pelo estado, cujo objetivo seria o de promover a descentralização das ações de governo.

Estas iniciativas, ao que parece ainda estão dispersas. Os interesses também são variados e o que ocorre, em muitos casos não é a efetiva promoção do desenvolvimento territorial, senão a mera reprodução das práticas tradicionais de ação do Estado. Caberia ao PTC fazer a junção das diferentes iniciativas, trazer para o diálogo e a construção de propostas comuns, os diferentes entes federados e a diversidade de atores que forma os territórios. Os desafios foram inúmeros desde a criação do programa em 2008. A fragilidade do programa, seis anos depois é evidente.

Estes desafios e fragilidades estão localizados em quatro aspectos principais: a) a institucionalidade criada, ou existente para fazer funcionar o programa, o que envolve considerar a própria estrutura do MDA e outros órgãos do governo responsáveis por animar as ações do programa; b) a gestão social, que significa considerar a diversidade das organizações e atores envolvidos no processo de consolidação e execução da política, além do nem sempre fluido diálogo entre as diferentes esferas do poder público, especialmente suscetíveis a enfrentamentos de ordem político partidário; c) a participação dos atores, esta em grande medida desestimulada ou limitada a atores com mais voz no território e; d) as perspectivas desta política, o que poderá ser apreendido estudando-se o contexto de cada território e identificando as indicações emanadas a partir do próprio governo. Estas indicações ganham ainda mais importância, na medida em que o programa perde fôlego e parece carecer de maior credibilidade.

4 O TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO: HISTÓRIA E CARACTERIZAÇÃO RECENTE.

O propósito deste capítulo é levantar elementos da história e da caracterização dos municípios reunidos no âmbito do Programa Territórios da Cidadania, no Meio Oeste de Santa Catarina. Elementos estes, que possam dar suporte à análise da política. O capítulo assume, portanto, a função de trazer de forma mais clara a realidade socioeconômica daquela região, servindo à análise mais focada na política que se fará no capítulo seguinte.

A primeira parte está focada em elementos da história regional, da formação e desenvolvimento do Oeste Catarinense. Já a segunda parte tem por objetivo apresentar dados que permitam uma ampla visão sobre as condições atuais do território, identificando possíveis privações, que limitam o desenvolvimento.

Os dados apresentados objetivam também identificar elementos de ordem econômica e social que contribuam para melhor compreendermos a realidade daquele espaço. E as informações apresentadas são originárias de fontes secundárias, sobretudo o IBGE e outros órgãos de pesquisa cujas metodologias de obtenção das informações são amplamente aceitas.

4.1 Aspectos da história e organização econômica regional.

Os elementos ligados à ocupação do espaço pelo processo de colonização e as transformações engendradas pela dinâmica econômica, a forma de organização da sociedade ao longo do tempo, permitem identificar as especificidades da formação socioespacial catarinense e mesmo lançar luz sobre a realidade em escalas territoriais menores, como uma região específica do estado ou um município.

De modo geral, o que ocorre no meio oeste catarinense, não deve ser interpretado de forma descolada do processo mais amplo, que engloba o desenvolvimento da história no Brasil e no mundo.

Nas décadas que se seguiram à independência política no século XIX, acelerou-se o processo de interiorização da economia brasileira (SANTOS & SILVEIRA, 2008), principalmente apoiada na expansão da produção de café²⁵, que despontaria no final daquele século como o

²⁵ A economia brasileira estava organizada em sistemas praticamente autônomos de produção voltados para o exterior, formando, nas palavras de Celso Furtado (1999) uma constelação de sistemas. Alguns se articulavam entre

principal produto exportável brasileiro. Outra característica daquele período, e que vale destacar, já que ajudará a compreender o momento seguinte, é que se iniciava a transição para o trabalho assalariado e o fim da escravidão (FURTADO, 1999).

Esta transição não se fez de modo a modificar as estruturas de poder e a forma geral de organização da sociedade, senão buscaram-se maneiras para que as classes dirigentes se mantivessem as mesmas. A Lei de Terras de 1850 foi um dos instrumentos desta preparação para o novo momento, em que se libertariam os escravos, sem que estes pudessem acessar livremente as terras, privatizadas e, portanto somente acessíveis a quem pudesse comprar.

A Lei de Terras, que tratava de terras devolutas e sua aquisição, estabelecia, já em seu artigo 1º, que “ficao proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra”. Foi esta a principal questão que dificultou sobremaneira um elevado número de produtores (inclui-se aí o imigrante) em sua tentativa de acesso à terra.

Mas as posses que se achavam cultivadas, ou aquelas “adquiridas por ocupação primária”, desde que também cultivadas ou em princípios de cultivo, foram legitimadas (art. 5º da Lei de Terras). No entanto, para tal, o possuidor deveria proceder à medição e demarcação no prazo e forma estabelecidos pelo governo. Isto implicava gastos, não compatíveis com os recursos de muitos, o que propiciava a expansão da grande propriedade. Àqueles que conseguiram se enquadrar dentro do estabelecido pela Lei, era ainda concedida a possibilidade de aumentar sua área, conforme percebido em seu artigo 5º, parágrafo 1º (CAMPOS, 2011, p:255).

Do início da ocupação da região oeste de Santa Catarina e especialmente o meio oeste, é importante destacar três elementos: 1) a indefinição nos limites territoriais do estado; 2) as populações indígenas e a entrada de novos moradores e; 3) a economia característica deste

si, como foi o caso da pecuária sulina e a mineração do ouro. Outros permaneceram por muito tempo isolados, como as vastas áreas de produção mais voltadas à subsistência.

início da colonização. Quanto ao primeiro aspecto, toda a região oeste de Santa Catarina era, até o final do século XIX, motivo de litígio entre Brasil e Argentina – área delimitada a leste pelo Rio do Peixe, ao sul pelo Rio Uruguai e ao norte pelo Rio Iguaçu, nos campos de Palmas. A povoação mais avançada a oeste, no território catarinense, no início daquele século era Lages. A delimitação da fronteira com o país vizinho somente se fez em 1895²⁶. Movido pelo conflito diplomático, o governo imperial determinou a instalação da colônia militar de Chapecó, formalizando a ocupação brasileira naquelas terras e legitimando a posse, com a colônia sendo efetivamente instalada em 1882. Depois disso, a disputa se deu entre Santa Catarina e Paraná e a linha divisória entre os dois estados somente seria traçada em 1917.

Os indígenas que habitavam as terras compreendidas entre os rios Uruguai (na atual divisa com o Rio Grande do Sul) e o Iguaçu (no Paraná) viram suas terras serem gradativamente ocupadas por novos moradores, normalmente de forma hostil, com diferentes origens e motivações. Eram negros fugidos de estâncias (grandes fazendas) do Rio Grande do Sul e Paraná, luso-brasileiros que eram mão de obra excedente nestas estâncias, peões, estancieiros empobrecidos que tiveram que abandonar suas terras, soldados da Revolução Farroupilha que buscavam estas terras livres para se esconder, e mais tarde (na virada do século) os fugidos da Revolta Federalista, dentre outros sujeitos que não encontravam espaço em outras terras.

Foram habitar este território e formaram o que se convencionou chamar de população cabocla. Os modos de vida não eram muito diferentes dos modos comuns aos índios, com a sobrevivência garantida, sobretudo pela caça, uma agricultura rudimentar e o comércio de erva-mate nativa e pequeno excedente agrícola na margem dos caminhos de tropa (MACHADO, 2001; PERTILE, 2008).

A economia guardava características de uma economia natural²⁷ (SANTOS, 2006), pautada na produção de subsistência, por um lado, e

²⁶ “Em 1850, o Governo Imperial já havia determinado a criação de uma colônia militar na região de Palmas. No entanto, somente com o agravamento do conflito diplomático é que foi apressada a ocupação da região, e, em 1882, foi fundada a Colônia Militar de Chapecó” (GOULARTI FILHO, 2002, p. 980).

²⁷ “A harmonia socioespacial assim estabelecida era, desse modo, respeitosa da natureza herdada, no processo de criação de uma nova natureza. Produzindo-a, a sociedade territorial produzia, também, uma série de comportamentos, cuja razão é a preservação e a continuidade do meio de vida. Exemplo disso são, entre outros, o pousio, a rotação de terras, a agricultura itinerante, que

influenciada pelo tropeirismo e o comércio parco que esta atividade proporcionava ao excedente produzido – especialmente feijão preto, banha e outros produtos demandados pelos viajantes que levavam as tropas de mula e gado para Sorocaba (PERTILE, 2008). É importante considerar também, quanto ao tropeirismo, que este garantia uma ligação do planalto catarinense²⁸ com o restante do Brasil, uma ligação com os centros urbanos e de decisão política do país.

Até o final do século XIX, o que se verificou foi a reprodução de uma economia de características naturais, em que a relação do homem com a natureza herdada era comandada pelos ciclos da natureza - os tempos de plantio e colheita, a época do ano adequada para se fazer a poda da erva-mate, a estiagem dos Rios para fazer a travessia com as tropas, as enchentes que permitiam o transporte de madeira pelo Rio Uruguai, etc. Sistemas técnicos sem objetos técnicos²⁹, na expressão de Santos (2006).

constituem, ao mesmo tempo, regras sociais e regras territoriais, tendentes a conciliar o uso e a "conservação" da natureza: para que ela possa ser outra vez, utilizada. Esses *sistemas técnicos sem objetos técnicos* não eram, pois, agressivos, pelo fato de serem indissolúveis em relação à Natureza que, em sua operação, ajudavam a reconstituir" (SANTOS, 2006, p:158). Escrevendo sobre a região do Contestado, em Santa Catarina, Thomé (2007, p:75), afirma: "O povo - caboclo luso-brasileiro, na maioria - vivia em solidão, longe dos recursos que a modernidade proporcionava às pessoas dos centros maiores. Suas principais atividades econômicas resumiam-se em extração da erva-mate, tropeirismo, lavouras de subsistência, criação de gado bovino e de suínos e, produção de derivados da pecuária".

²⁸ Novos caminhos também foram abertos mais a oeste, não ficando apenas o Planalto como passagem para as tropas. Após 1840, o gado, as mulas e o charque provenientes da região das Missões, na província vizinha, também passaram a ser transportados cortando-se o oeste pelo passo do Goio-Em (o passo dos Índios, no Rio Uruguai, próximo a Chapecó) e adentrando os campos de Palmas, passando pelas terras que hoje formam os municípios de Xanxerê e Abelardo Luz (PERTILE, 2008).

²⁹ Ainda segundo Santos (2006, p:115), "As épocas se distinguem pelas formas de fazer, isto é, pelas técnicas. Os sistemas técnicos envolvem formas de produzir energia, bens e serviços, formas de relacionar os homens entre eles, formas de informação, formas de discurso e interlocução". Em seguida o autor afirma que "o período técnico vê a emergência do espaço mecanizado. Os objetos que formam o meio não são, apenas, objetos culturais; eles são culturais e técnicos, ao mesmo tempo. Quanto ao espaço, o componente material é crescentemente formado do "natural" e do "artificial". Mas o número e a qualidade de artefatos varia. As áreas, os espaços, as regiões, os países passam a

Esta região estava sendo inserida no processo de avanço da fronteira agrícola e valorização capitalista, movimento que abrangia também outras áreas no interior do Brasil. Ela mesma estava se transformando na fronteira para o contingente populacional que sobrava nas colônias velhas do Rio Grande do Sul e que já não encontrava alternativas de reprodução social nas terras de fertilidade esgotada e cada vez mais fracionadas das áreas de mata daquele estado (WAIBEL, 1949). O que se segue é a privatização daquelas terras e a consequente marginalização do povo caboclo.

As práticas comunais de uso das terras e recursos naturais, criação de animais soltos e outras práticas coletivas vão dando lugar a práticas de criação cercada e outras práticas individualistas (CAMPOS, 2011). A propriedade privada da terra, portanto, implicou mudanças radicais no modo de vida da população local, que passou a ser tratada como invasora.

Exploração de madeira e a privatização das terras³⁰ – por concessão a empresas colonizadoras – ajudaram a limitar o acesso aos

se distinguir em função da extensão e da densidade da substituição, neles, dos objetos naturais e dos objetos culturais, por objetos técnicos” (p:158). E em outra obra, na mesma linha de raciocínio, afirma que “os objetos geográficos aparecem nas localizações correspondentes aos objetivos da produção num dado momento e, em seguida, pelo fato de sua própria presença, influenciam-lhes os momentos subsequentes da produção” (SANTOS, 1982, p:18)

³⁰ De algum modo, as últimas décadas do século XIX e as primeiras do século XX, representam uma inflexão nas formas de apropriação do espaço, na forma de produzir e das relações da sociedade com o espaço e dos homens entre si, Brasil a fora. O componente material já não é só natural, mas cada vez mais artificial (SANTOS, 2006). No mesmo sentido, a posição do Professor Joan-Eugeni Sánchez é elucidativa do caminho que se trilhou também aqui em Santa Catarina: “*una de las acciones que definieron al hombre como ser histórico fue El proceso de apropiación racional del espacio. Ello implicó la transformación del espacio físico a través de un proceso de apropiación y dominio sistemático, poniendo el espacio a su servicio. Es así como lo adapta progresivamente a la producción de bienes que éste há determinado previamente. En una primera instancia histórica se trataba esencialmente de productos agrarios. El hombre inició así el proceso de transformación del espacio geográfico, incidiendo y adaptando el ciclo 'natural' hasta ese momento existente, y convirtiéndolo en un espacio productivo a su servicio. El tiempo, por su parte, aparece como proceso y factor de cambio, a través del cual se desarrolla la 'humanización' del espacio (espacio social)*” (SÁNCHEZ, 1991, P:73).

ervais³¹, antes livres. No final do século XIX as estradas de ferro se espalham por diversas regiões do Brasil, o que modificou a estrutura de transportes³², e no início do novo século uma estrada de ferro cruzaria o meio oeste catarinense. O tropeirismo perdia importância na medida em que a mula era substituída pelo trem em grande parte do território. Além disso, a própria indefinição dos limites territoriais de Santa Catarina, a política de terras do Estado, que exigia a regularização, por Lei, da terra possuída³³, são elementos antecedentes que ajudam a compreender os motivos da revolta cabocla – ou sertaneja - que se tornaria, na segunda década do século XX um dos mais sangrentos e brutais conflitos da história do Brasil, a Guerra do Contestado.

³¹ “A erva-mate era o principal artigo de exportação do Estado de Santa Catarina no final do século XIX e início do XX. Nestes anos verifica-se um constante crescimento das exportações, apesar de uma paulatina queda dos preços do produto. A exportação em 1894 foi de 3.304 toneladas num valor de 1.331 contos de réis, em 1902 a exportação atingiu 5.045 toneladas num valor de 2.022 contos. Em 1903, a produção aumenta para 5.748 ton., mas a queda de preço do produto fez o valor exportado neste ano atingir apenas 1.428 contos. A erva catarinense era exportada principalmente para o Chile. Atribui-se às quedas de preços a grande concorrência entre exportadores (PR, SC, RS e Paraguai) e à pouca possibilidade de ampliação do principal mercado consumidor-importador formado pela Argentina, Uruguai e o Chile” (MACHADO, 2001, p:122).

³² A Professora Leila Christina Dias ressalta o papel das inovações nos transportes e nas comunicações, que a partir do século XIX promovem um verdadeiro redesenho do mapa do mundo. Segundo a autora, “as trilhas e os caminhos foram progressivamente substituídos pelas estradas de ferro no transporte de bens e mercadorias; com o advento do telégrafo e em seguida com o telefone, a circulação das ordens e das novidades já dispensava a figura do mensageiro. Todas estas inovações, fundamentais na história do capitalismo mundial, se inscreveram e modificaram os espaços nacionais, doravante sulcados por linhas e redes técnicas que permitiram maior velocidade na circulação de bens, de pessoas e de informações” (DIAS, 1995, p: 142).

³³ “Estes pequenos agricultores e criadores caboclos, além de estarem distantes dos dispositivos do estado que poderiam levar à regularização de sua posses, na maior parte das vezes, nem sentiam necessidade de assim proceder. Viviam em suas terras da mesma maneira que seus pais e avós o fizeram. Se aparecesse algum usurpador, teriam que defender seu sítio a bala, pouco adiantando ter ou não um papel passado em cartório. Em caso de querer regularizar sua posse, teriam que juntar uma papelada que não possuíam e gastar dinheiro (em mediações, taxas e emolumentos) que lhes era escasso” (MACHADO, 2001, p: 130).

O que ocorreu foi um processo de expropriação, que se manifestou de forma brutal sobre a população cabocla que se reproduzia materialmente sob uma convenção de propriedade que não era a capitalista, no planalto e meio oeste catarinense, e lutar³⁴ pela terra era uma das poucas alternativas que restava. O que restou aos caboclos, parece, foi a alternativa da resistência, aliada a diversas formas de marginalização social e econômica, que se seguiram à derrota no conflito armado³⁵.

A organização espacial e econômica que se efetivava naquelas terras privilegiava um modelo apoiado em poucos produtos mercantis, demandados por centros consumidores distantes (São Paulo, Rio de Janeiro, Argentina, e mesmo outros países com desenvolvimento urbano-industrial demandante de madeira), e apoiado em um sistema de transportes que drenava as riquezas deste território para fora. Neste sentido, com os benefícios desta forma de organização produtiva apropriados por poucos agentes – e fortemente apoiados pelo Estado –, a massa de trabalhadores não participa da partilha dos frutos da sua produção e se torna cada vez mais pobre (SANTOS, 2008). Como afirma este autor, referindo-se a diferentes formas de organização espacial,

O que foi dito acima torna claro que as opções de organização espacial e urbana têm relação direta com as tendências à redução ou ao aumento da pobreza. Se as condições de organização da

³⁴ *“Imaginemos un naufragio donde haya más personas que salvavidas. No es difícil prever la aparición de tensiones violentas por apropiarse de una plaza salvavidas. ¿Qué sucede?, ¿por qué esta tensión?. Simplemente, el hombre precisa disponer de un soporte para poder desarrollarse como ser vivo. Este ejemplo podemos considerarlo como un primer conflicto territorial por la apropiación de un soporte que le permita un primer nivel o grado de subsistencia. La primera necesidad vital a satisfacer es disponer de un espacio soporte. Sólo después podrá plantearse el satisfacer sus demás necesidades. En el famoso ejemplo de Robinson Crusoe, sólo sobrevivió el único que consiguió alcanzar una isla, es decir, disponer del soporte físico material sobre el cual, a continuación, proceder a apropiarse del espacio geográfico, en cuanto contuviese los recursos y medios suficientes para satisfacer sus necesidades vitales posteriores” (SÁNCHEZ, 1991, P:83).*

³⁵ O aprofundamento dos estudos sobre o conflito do Contestado, pode ser feito pela leitura de Machado (2001), um dos mais importantes estudos já publicados sobre o tema.

economia, da sociedade e do espaço conduzem a agravar a pobreza, isto é, a reduzir a participação dos trabalhadores urbanos e rurais do fruto do seu trabalho, a organização do espaço e o perfil urbano resultantes serão um fator suplementar de pobreza, isto é, farão com que os pobres se tornem ainda mais pobres (SANTOS, 2008, p:113).

A acumulação de capital relacionada à revenda das terras era privilégio das empresas colonizadoras e apoiava-se na especulação e revenda das terras compradas do Estado, e, portanto, legitimadas por este, adquiridas por concessão em troca de trabalhos de instalação de infraestrutura, além de outras formas de apropriação menos formais, destaque para a grilagem, importante mecanismo que caracteriza a apropriação das terras devolutas – públicas - no Brasil (CHRISTILLINO, 2007), na sua formação e ainda hoje. Nos anos de 1970, fronteira agrícola, de certa forma se fechou em Santa Catarina e a ocupação do território se completou

Com o fim da Guerra do Contestado e resolvida a questão dos limites entre Santa Catarina e Paraná, o processo de colonização, apoiado pelo Estado e levado adiante em parceria com a iniciativa privada, diga-se aqui empresas colonizadoras, ganhou enorme impulso no meio oeste catarinense e avançou para oeste. As terras à margem direita do Rio do Peixe, no sentido a Chapecó e ao longo do Rio Uruguai não tardariam a ser ocupadas pelas frentes pioneiras. As florestas foram sendo desbravadas e substituídas por culturas agrícolas e criações de suínos.

4.2 Expansão colonial e agricultura familiar.

As novas colônias que foram sendo instaladas na região respeitavam certo padrão em que o tamanho dos estabelecimentos girava em torno de 25 hectares e os sistemas de trabalho caracterizavam-se pela preponderância da mão de obra familiar, em muitos casos voltados apenas para a produção de subsistência.

Neste ponto vale lembrar que Waibel (1940) já destacava que nas primeiras décadas do século XX, grande parte dos colonos vivia em condições graves de isolamento e apenas uma pequena parcela destes apresentava boas condições materiais. Em incursões pelos estados da região Sul, Waibel identificou três diferentes sistemas agrícolas, ou formas de proceder a produção agrícola, que caracterizavam, para

“dentro da porteira” os modos de utilização das terras por parte dos colonos, e que ao mesmo tempo podem ser considerados, como afirmou Waibel, diferentes estágios de desenvolvimento da paisagem agrícola:

1 – Um sistema mais primitivo, utilizado pela maioria dos colonos, que consiste em técnicas de rotação de terras, com queima da mata, pousio, culturas extensivas e pouco produtivas, etc, em que o fator de produção mais importante é a terra. Considerando que o processo de colonização caracterizou-se pelo fracionamento da terra em pequenos lotes, este é um sistema pouco adequado para pequenas áreas. Isto também ajuda a explicar a permanente necessidade da fronteira para a expansão colonizadora, amortecendo a sobra de braços. Os colonos que se inserem neste sistema encontram dificuldades de acesso ao mundo exterior e as suas relações de mercado passavam pelo contato com um vendedor local;

2 – Um segundo sistema identificado por Waibel seria aquele sistema de rotação de terras melhorado. Neste nível de desenvolvimento há maior adensamento populacional e as condições de infraestrutura já são melhores (estradas, etc). As técnicas são mais avançadas, já se utiliza arado e tração animal e as condições econômicas são melhores, existindo já pequena agroindustrialização (moinhos, engenhos, etc). Ainda existem muitas limitações, como a dificuldade de fertilização das terras, já que ainda há pouca integração da lavoura com a criação de animais;

3 – O estágio mais avançado identificado por Waibel era menos presente até metade do século e caracteriza-se pela rotação de culturas combinada com a criação de gado, o que permitia o aproveitamento mais eficiente das potencialidades do solo e a sua conservação, aliado à possibilidade de estercar a terra, tornando-a mais fértil. É na medida em que os colonos alcançam este estágio de desenvolvimento agrícola e, portanto a produção é aumentada que se espalham frigoríficos para processamento da produção animal e novos e maiores moinhos puderam surgir.

Para os colonos recém chegados às linhas pioneiras é possível supor que a maior frequência era de colonos no primeiro estágio de desenvolvimento. A exploração da madeira representou para muitos um primeiro ciclo de capitalização. A extração e venda da madeira também era um elemento integrador da região com o mundo exterior, além de ter representado o início do processo de industrialização, ou seja, as primeiras indústrias do meio oeste e depois do oeste estavam ligadas a atividades extrativas (FERRARI, 2003).

Segundo Ferrari (2003), o maior impulso migratório para a região se deu a partir da década de 1940. Era também neste período que a industrialização pesada avançava no Brasil, época em que se iniciava a internalização de setores básicos da indústria pesada, a exemplo da siderurgia. Acelerava-se o processo de urbanização e aumento da classe operária, portanto consumidores de bens básicos como alimentos e vestuários³⁶. A economia catarinense acompanhava o movimento nacional de expansão industrial.

Segundo Goularti Filho (2002), o período posterior à década de 1940 foi de alargamento da divisão social do trabalho em Santa Catarina, “com o surgimento de novos setores”, e foi o “início da transformação do alimentar para o agroindustrial”. A infraestrutura precária e a escassez de capital financeiro logo se apresentariam como limitadores da continuação deste processo de avanço das forças produtivas no estado.

Em meados do século XX o Estado era fortemente demandado no sentido de implantar infraestrutura – estradas, energia elétrica, etc – e coordenar o processo de crescimento econômico em que a indústria despontava como locomotiva (GOULARTI FILHO, 2002). O que estava em curso também são mudanças de ordem institucional, de forma de atuação das instituições frente ao desenvolvimento econômico. Iniciava-se um período de maior presença do Estado na economia, servindo de apoio e alavanca para a consolidação industrial.

A partir dos anos de 1960, estruturava-se uma articulação entre o Estado brasileiro, o capital privado nacional e o capital externo para implantar no Brasil o Departamento 1 da Indústria (D1), ou seja, completar a industrialização brasileira internalizando os setores produtores de bens de capital. As duas décadas que se seguiram são da abundância de recursos externos (petrodólares) facilmente captados pelo Estado brasileiro para financiar o processo de industrialização que ainda não estava completado, o que impactou fortemente o espaço rural, o que foi especialmente sentido na região mais agrícola de Santa Catarina.

³⁶ Segundo Goularti Filho (2002) o acentuado crescimento industrial brasileiro depois dos anos de 1930, o crescimento da classe operária em centros urbanos maiores como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte contribuiu para o aumento da demanda por bens básicos, o que ajuda a explicar a crescente articulação de Santa Catarina com estes centros consumidores.

As agroindústrias foram especialmente beneficiadas por esta oferta de crédito³⁷, o carro chefe da política agrícola brasileira nos anos de 1960 e 1970, que coincidiu com o regime ditatorial, elemento político que não será aprofundado aqui, mas que alterou rumos de processos sociais que poderiam levar a outra configuração econômica e espacial no país³⁸.

O complexo agroindustrial que se formou no oeste catarinense representa um modelo de desenvolvimento que impõe uma maior interdependência dos diferentes setores econômicos, no sentido de formar um encadeamento completo, ou seja, ocorre o fortalecimento das agroindústrias pelo processo de modernização, forte apoio estatal e abundância (seletiva) de crédito³⁹, por um lado, mas que por outro leva à perda de autonomia por parte dos agricultores.

Até os anos de 1970, a relação do agricultor com a agroindústria se dava na forma de um sistema produtivo de ciclo completo, ou seja, o processo produtivo do suíno, principalmente, mas também de outros animais era de inteira responsabilidade do agricultor, que plantava o milho, a soja e outros insumos para a criação, todos provenientes do próprio estabelecimento agropecuário ou adquiridos no mercado local. Isto lhe dava certa autonomia no processo produtivo, e dependia menos de recursos e insumos externos à propriedade para realizar sua

³⁷ Em 1965 foi criado o Sistema Nacional de Crédito Rural, que fornecia crédito a juros altamente subsidiados para investimento e custeio da produção agrícola e agroindustrialização (WANDERLEY, 2009).

³⁸ Veja-se FERNANDES, Florestan. O que é Revolução? In: Clássicos sobre a Revolução Brasileira. São Paulo-SP: Expressão Popular, 3ª Ed. 2003. Para este autor e outros importantes estudiosos da realidade brasileira, o golpe militar de 1964 deve ser entendida como uma “Contra Revolução”, já que breçou processos de alargamento das conquistas democráticas que estavam em curso no início dos anos de 1960 e que poderiam ganhar dimensões de revolução democrática se as reformas de base em discussão, como a reforma agrária, por exemplo, fossem implantadas.

³⁹ “A criação do Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (BDE), antigo BESC e a do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), ambos em 1962, inauguraram uma nova fase no sistema de crédito no Estado (Schmitz, 1991; Fonseca, 1988). O eixo central do sistema financeiro deslocou-se do crédito ao consumo para o crédito ao investimento de longo prazo. Após o reordenamento do BDE, no final dos anos 60, foram criados outros mecanismos de fomento, como o Fundesc, o Procape e o Prodec, além da criação do Badesc, todos com um propósito claro: fomentar e incentivar a indústria e a agroindústria catarinense” (GOULARTI FILHO, 2002, p:991).

produção. Além disso, obtinha maiores ganhos por unidade produzida, sem ter que se preocupar com uma escala mínima para ofertar ao frigorífico (FERRARI, 2003; MIOR, 2003).

Na medida em que se acentuava aquele modelo produtivo que privilegiou a modernização⁴⁰ seletiva no campo (NORDER 2004; WANDERLEY, 2009; HESPANHOL, 2008) ocorreu um processo de concentração e compra das empresas menores pelas melhor preparadas, numa dinâmica de concorrência entre as empresas, em que as beneficiárias das políticas de apoio Estatal se consolidaram regionalmente. E estas agroindústrias se beneficiaram de duas formas, destas políticas. Por um lado, as políticas daquele período (anos 60 e 70 do século XX) promoveram a reestruturação produtiva e modernização técnica, de gestão, etc, resultando em parques industriais altamente produtivos e competitivos. Por outro lado, aquelas políticas de apoio ao serem seletivas também nas culturas agrícolas que apoiavam e no pacote tecnológico que estimulavam, levava à produção dos insumos (milho, soja, etc) demandados pelas agroindústrias, com produtividade e qualidade, mas também a menores preços. Portanto, reduzindo custos.

Para Mior (2003), nas décadas seguintes, anos de 1980⁴¹ e 1990, o que se percebe no oeste catarinense, é uma conjuntura de crise

⁴⁰ Os sistemas produtivos agrícolas mundiais sofreram um processo de homogeneização, sobretudo no período pós-segunda guerra. Este processo se deu assentado no modelo produtivo norte-americano, a que chamamos revolução verde, em que foi privilegiado, em seu pacote tecnológico, o uso acentuado de maquinaria agrícola, de sementes melhoradas, adubos químicos e agrotóxicos (Mattei, 1998). A tecnologia disponível, porém, não é adequada à produção de todos os produtos da cesta de consumo dos brasileiros. O pacote tecnológico da revolução verde é altamente eficiente na produção de cereais, principalmente soja e milho, sendo menos viáveis ao cultivo de produtos como mandioca, por exemplo, dentre outras culturas.

⁴¹ “No oeste, a continuidade do crescimento foi garantida pela forte expansão dos cinco grandes frigoríficos, tanto em nível nacional como estadual. A despeito de toda a crise, o setor de alimentos manteve-se em ritmo constante de crescimento. As exportações de carnes, que iniciaram na segunda metade dos anos 70, passaram a ser responsáveis por mais de 13,0% das exportações catarinenses no final dos anos 80 (SED-SC). O número de integrados na suinocultura começou a reduzir-se drasticamente somente no início dos anos 90. Em termos de diversificação, somente Joaçaba conseguiu sair da dependência exclusiva do complexo agroindustrial de carne, com o desenvolvimento de um setor metalúrgico de abrangência regional, voltado para o setor agrícola, que se

regional. Aumenta a exclusão e elevado contingente de agricultores não conseguiu mais se manter como produtores de animais para as agroindústrias, já que muitos não conseguiriam garantir a padronização e a escala mínima exigida por elas.

Uma possível leitura desta crise é a de que as convencionais formas de articulação (redes) da produção familiar, promovidas pela agroindústria, estão se esgotando. Ou melhor, além de não abrir novas oportunidades para a integração de produtores familiares, as agroindústrias estariam excluindo os já integrados (MIOR, 2003, p.21).

Para fazer frente ao processo de globalização e abertura comercial que se intensificou na década de 1990, a estratégia do setor agroindustrial foi de reestruturação da sua forma de atuação e de se relacionar com os produtores. O que Mior (2003) chama de crise regional é a

resultante de mudanças técnicas e organizacionais introduzidas pela agroindústria convencional dominante, como a intensificação da suinocultura especializada, sobretudo nos últimos 15 anos. Essa mudança leva à intensificação da escala e, por conseguinte, à concentração da produção e, seu par, a exclusão e crise de parte significativa da agricultura familiar do sistema de integração (MIOR, 2003, p.78).

O que se deu no caso específico da suinocultura, que serve para exemplificar a realidade que se viveu em todo o oeste catarinense a partir dos anos de 1990, considera-se que a crescente exclusão de elevado contingente de agricultores – estima-se que dos 67 mil produtores de suínos de 1980, restavam não mais de 20 mil em 1995, existindo atualmente no oeste catarinense entre 8 mil 10 mil suinocultores⁴² (MIOR, 2011) – ocorre também o estímulo a se buscar

originou nos anos 40 e foi lentamente se modernizando” (GOULARTI FILHO, 2002, p:998).

⁴² “Com as novas exigências impostas pelos frigoríficos, como ganho de escala, novos sistemas de iluminação e ventilação e salas para as matrizes melhor adaptadas, além da estratégia de trabalharem

alternativas. É neste sentido que se fortalecem os sindicatos rurais e outras organizações de agricultores, como o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), bastante expressivo neste território.

Este movimento de busca de alternativas pode estar levando a que os agricultores familiares voltem a conquistar maior autonomia frente às agroindústrias (DORIGON et. al, 2011). Os movimentos sociais, que até a década de 1990 demandavam o Estado e faziam um enfrentamento mais direto à agroindústria passaram a pautar suas estratégias na busca de alternativas (MIOR, 2003), em muitos casos construindo suas próprias agroindústrias, suas cooperativas, suas associações de produtores, bem como se tornaram atores com voz na formulação de políticas públicas que passam a beneficiar este segmento (PERICO,2009).

Neste processo, o leite tornou-se o principal produto em termos de valor agregado dentro do estabelecimento agropecuário em Santa Catarina (DORIGON et. al, 2011). Isto porque suínos e aves têm menor valor agregado na agricultura, e mais na sua etapa industrial. Atualmente, em grande medida, o que se observa é uma coexistência de grandes empresas, cujos modos de articulação com os agricultores ainda se dão pelo sistema de integração, enquanto há os agricultores que migraram para a produção própria, em suas pequenas agroindústrias de suínos e derivados, geleias de frutas, hortaliças, mel e outros produtos ligados a nichos de mercado, como os ligados à agroecologia, mas principalmente o leite e seus derivados, produção que atraiu grande parte dos agricultores saídos dos sistemas de integração. Neste processo de busca e construção de alternativas, está ocorrendo um renascimento do movimento cooperativista no meio rural em Santa Catarina, sob novas bases, fruto do amadurecimento das lutas dos movimentos sociais ou motivadas pelas políticas públicas do Estado (DORIGON et. al, 2011).

com integrados que ficaram dentro de um raio de abrangência mais próximo da empresa, o número de suinocultores teve uma queda considerável. No final de 1999, havia apenas 16.000 suinocultores, na sua grande maioria integrados. A redução de integrados na suinocultura pode ser acompanhada pelos dados fornecidos pela Sadia e pela Aurora. Percebe-se que, até o início dos anos 90, o número de integrados aumentava constantemente: a Sadia chegou a ter, em nível nacional, 14.500 integrados de suínos, reduzindo para 4.890 em 1999, e a Aurora reduziu de 8.910 para 5.947. Em compensação, dado o aumento de escala, o número de matrizes Aurora passou de 6,5 por propriedade para 14,34* (GOULARTI FILHO, 2002, p:995).

O padrão produtivo em que só cabe a grande agroindústria e o encadeamento que a sustenta, com um modo altamente especializado de fazer agricultura e usos unicamente produtivos (ou produtivistas) do espaço rural, ao mesmo tempo altamente dependente tanto a montante quanto a jusante do setor industrial, e neste caso cabendo ao agricultor apenas uma pequena parte do processo de produção não pode ser visto como único existente, ou único possível. Outras formas de reprodução social menos dependentes da integração com a grande agroindústria, que ao mesmo tempo não significam isolamento frente ao mercado ou menor eficiência do ponto de vista produtivo, se fazem presentes na região, característica de outro padrão produtivo em que o agricultor domina uma parcela maior do processo, refletindo-se em maior autonomia.

Historicamente a questão ambiental e a desigualdade social geradora de exclusão e pobreza foram negligenciadas, enquanto elementos fundamentais do processo de desenvolvimento do Brasil, o que exige a reflexão quanto a quais seriam as alternativas ao desenvolvimento no meio oeste catarinense. Ao que parece, uma aposta cega no grande capital agroindustrial em detrimento de uma maior diversificação de caminhos não se apresenta como a melhor alternativa. O que já é amplamente conhecido no mundo e no Brasil, fruto de diversos estudos nas últimas décadas (KAGEYAMA, 1996; GRAZIANO DA SILVA, 1999; HESPANHOL, 2008; WANDERLEY, 2009; DORIGON et.al., 2011; entre outros), é que o espaço rural não é só agrícola e o habitante deste espaço não necessariamente necessita ser agricultor.

4.3 Caracterização socioeconômica recente.

4.3.1 Dinâmica populacional.

O primeiro elemento a que queremos nos ater refere-se à população. A tabela 1 apresenta informações do censo demográfico do IBGE para os anos de 2000 e 2010. Algumas características merecem atenção. A primeira é o crescimento populacional inferior dos municípios do meio oeste, ao observado para o conjunto do estado. Outra característica é a manutenção de um processo de diminuição, em termos absolutos, da população rural. Estas duas situações são observadas no território, mas também estão presentes na mesorregião oeste como um todo. O decréscimo absoluto da população rural também é observado para os dados totais do estado, na década.

Tabela 1: População residente total e segundo situação do domicílio. SC e municípios do território, 2000 e 2010.

UF, meso e Municípios	2000			2010			Tax. Urb. 2000	Tax. Urb. 2010	Tx. a.a.2000-2010 (%)*		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural			Total	Urbana	Rural
Santa Catarina	5.356.360	4.217.931	1.138.429	6.248.436	5.247.913	1.000.523	78,7	84	15	2,2	-1,3
Oeste Catarinense	1.116.766	702.616	414.150	1.200.712	860.563	340.149	62,9	71,7	0,7	2	-2
Total Território	254.543	166.233	88.310	272.039	199.363	72.676	65,3	73,3	0,7	1,8	-1,9
Abelardo Luz	16.440	7.228	9.212	17.100	9.570	7.530	44	56	0,4	2,8	-2
Água Doce	6.843	3.148	3.695	6.961	3.433	3.528	46	49,3	0,2	0,9	-0,5
Bom Jesus	2.046	989	1.057	2.526	1.495	1.031	48,3	59,2	2,1	4,1	-0,2
Capinzal	19.955	15.460	4.495	20.769	17.754	3.015	77,5	85,5	0,4	1,4	-4
Catanduvas	8.291	5.304	2.987	9.555	8.094	1.461	64	84,7	1,4	4,2	-7,2
Coronel Martins	2.388	458	1.930	2.458	685	1.773	19,2	27,9	0,3	4	-0,8
Entre Rios	2.857	751	2.106	3.018	928	2.090	26,3	30,7	0,5	2,1	-0,1
Erval Velho	4.269	2.160	2.109	4.352	2.842	1.510	50,6	65,3	0,2	2,7	-3,3
Faxinal dos Guedes	10.767	7.044	3.723	10.661	7.718	2.943	65,4	72,4	-0,1	0,9	-2,4
Galvão	4.235	2.494	1.741	3.472	2.347	1.125	58,9	67,6	-2	-0,6	-4,4
Herval d'Oeste	20.044	17.140	2.904	21.239	18.851	2.388	85,5	88,8	0,6	1	-2
Ibicaré	3.587	1.240	2.347	3.373	1.557	1.816	34,6	46,2	-0,6	2,3	-2,6
Ipaçu	6.122	967	5.155	6.798	1.377	5.421	15,8	20,3	1	3,5	0,5
Joaçaba	24.066	21.688	2.378	27.020	24.924	2.096	90,1	92,2	1,2	1,4	-1,3
Jupiá	2.220	671	1.549	2.148	1.044	1.104	30,2	48,6	-0,3	4,4	-3,4
Lacerdópolis	2.173	983	1.190	2.199	1.160	1.039	45,2	52,8	0,1	1,7	-1,4
Lajeado Grande	1.572	476	1.096	1.490	648	842	30,3	43,5	-0,5	3,1	-2,6
Luzerna	5.572	3.964	1.608	5.600	4.259	1.341	71,1	76,1	0,1	0,7	-1,8
Marema	2.651	941	1.710	2.203	760	1.443	35,5	34,5	-1,9	-2,1	-1,7
Ouro	7.419	4.165	3.254	7.372	4.844	2.528	56,1	65,7	-0,1	1,5	-2,5
Ouro Verde	2.352	625	1.727	2.271	715	1.556	26,6	31,5	-0,4	1,3	-1
Passos Maia	4.763	748	4.015	4.425	1.099	3.326	15,7	24,8	-0,7	3,8	-1,9
Ponte Serrada	10.561	7.230	3.331	11.031	7.624	3.407	68,5	69,1	0,4	0,5	0,2
São Domingos	9.540	5.430	4.110	9.491	6.313	3.178	56,9	66,5	-0,1	1,5	-2,6
Treze Tílias	4.840	2.907	1.933	6.341	4.715	1.626	60,1	74,4	2,7	4,8	-1,7
Vargeão	3.526	1.380	2.146	3.532	1.820	1.712	39,1	51,5	0	2,8	-2,3
Vargem Bonita	5.158	2.199	2.959	4.793	2.677	2.116	42,6	55,9	-0,7	2	-3,4
Xanxerê	37.429	32.385	5.044	44.128	39.143	4.985	86,5	88,7	1,6	1,9	-0,1
Xaxim	22.857	16.058	6.799	25.713	20.967	4.746	70,3	81,5	1,2	2,7	-3,6

FONTE: IBGE - Censo Demográfico; * A taxa de crescimento foi calculada pelo modelo semilog de regressão linear simples.

O crescimento populacional menor do que o observado para o estado tem entre suas explicações os desdobramentos da crise regional (MIOR, 2003) pós década de 1980, que como já mencionamos em seção anterior implicou em um processo de concentração da produção suína e avícola em menor número de estabelecimentos rurais, fruto da forçosa reestruturação agroindustrial regional. A crise impactou a renda dos agricultores (ALVES; MATTEI, 2006), dentre outros efeitos que foram sentidos por aquele processo de desarticulação da relação dos produtores com a agroindústria, principal relação de mercado de grande parte dos estabelecimentos. É a partir da década de 1980 que se acelera o êxodo rural na mesorregião oeste. Mais recentemente, outros aspectos se somam àqueles, como os ligados à continuação do processo de modernização que alcança produtores familiares, que adotam novas tecnologias, ou que são afetados de diversas formas pela maior complexidade que já caracteriza a sociedade local.

A soma da população dos municípios que formam o território Meio Oeste Contestado, no ano de 2010 representou 22,6% do total da mesorregião oeste, proporção apenas um pouco menor que dez anos antes, quando representava 22,7%. A taxa de urbanização aumentou significativamente na década, passando de 65% em 2000 para 73% em 2010. O crescimento da população urbana se deu a uma média anual de 1,8%, contra uma diminuição média anual de 1,9% da população rural. Para o total da população no território, esta variação ao ano se deu a uma velocidade de 0,7%. Em pouco mais de $\frac{1}{4}$ dos municípios a população é superior a dez mil habitantes, estes concentrando 60% da população do território. O município de Xanxerê é o maior, com 44.128 habitantes em 2010. Joaçaba é o segundo em número de moradores, 27.020.

Dentre os municípios que compõe o território podemos encontrar diferentes comportamentos. Em 17 municípios (3/5 dos municípios em que estão aproximadamente 75% da população total do território), observa-se o crescimento da população absoluta na década. Na maioria, porém, a população cresce a taxas inferiores a 1% ao ano. Poucos municípios apresentam crescimento populacional mais acelerado, destaque para Treze Tílias e Bom Jesus, que cresceram a mais de 2% ao ano.

Vale destacar também que é mais visível nos municípios menores a diminuição da população na década. Verificaremos outros indicadores municipais a frente que nos ajudarão a identificar possíveis explicações para isto. De qualquer forma, o que fica claro é que os municípios mais

populosos, Xanxerê, Joaçaba e Xaxim apresentam crescimento populacional próximo da média do estado. Nos municípios menores a situação é, no geral inversa, com a população diminuindo na década.

Em todos os municípios a taxa de urbanização cresceu na década, tendência que também se verifica para o conjunto do estado. Em dez municípios do território a taxa de urbanização é inferior a 50%. Em Passos Maia essa taxa foi de 24,8% em 2010. Isto significa que boa parte dos municípios que compõem este território tem população rural superior à urbana ainda em 2010.

Como questiona Veiga (2002), no entanto, seriam adequadas as medidas de grau de urbanização adotadas no Brasil? Segundo o autor, o Brasil é menos urbano do que se calcula e argumenta que o rural não deve ser entendido como o que está fora do perímetro urbano do município, cuja divisão se dá por decisão das câmaras municipais, muitas vezes motivadas por interesses como o aumento da arrecadação (caso do IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano). Além disso, não se deve identificar o rural como setor econômico, o agropecuário. Este espaço comporta, portanto, outras atividades que não as primárias. É neste sentido que o autor questiona a pertinência de se aplicar políticas públicas a municípios pouco populosos mantendo-se a dicotomia rural-urbano.

4.3.2 Estrutura fundiária

Já no que se refere à estrutura fundiária, esta tende a nos remeter aos elementos da formação que tratamos na parte anterior deste trabalho, mas, sobretudo a uma ideia de restrição, no sentido da restrição ao acesso. Os dados que reunimos encontram-se nas tabelas 2 e 3 e no anexo 1.

A tabela 2 apresenta as informações agregadas para o território Meio Oeste Contestado, o que foi obtido através da soma dos dados dos municípios que compõe o território. Em 1995 existiam 13.643 estabelecimentos agropecuários no território. Em 2006 estes eram 15.473, 13% a mais. Já para a área total dos estabelecimentos agropecuários observou-se uma variação de -5,8% na década, passando de 662.852 hectares (ha) em 1995 para 624.292 ha em 2006. A explicação para este tipo de comportamento pode ser encontrada em diferentes fatores, mas, possivelmente para este território o que deve estar contribuindo com mais força é a expansão dos perímetros urbanos sobre espaços que eram rurais e outros fatores como a demarcação de

terras indígenas, presentes nos municípios mais a oeste no território, como Abelardo Luz e Ipuaçú.

Tabela 2: Estrutura fundiária do território meio oeste contestado. 1995 e 2006.

Grupos de área (ha)	Estabelecimentos			Área (ha)		
	1995	2006	Variação (%)	1995	2006	Variação (%)
Total	13.643	15.473	13,41	662.852	624.292	-5,82
menos de 1 ha	132	341	158,33	86	108	25,11
De 1 a menos de 10 ha	3.097	3.959	27,83	24.271	21.740	-10,43
De 10 a menos de 20 ha	4.591	5.448	18,67	71.945	76.085	5,75
De 20 a menos de 50 ha	3.996	3.736	-6,51	129.266	113.022	-12,57
De 50 a menos de 100 ha	1.037	986	-4,92	74.774	67.060	-10,32
De 100 a menos de 200 ha	405	430	6,17	59.342	58.899	-0,75
De 200 a menos de 500 ha	226	253	11,95	76.014	72.044	-5,22
De 500 a menos de 1000 ha	93	78	-16,13	65.975	42.823	-35,09
De 1000 a menos de 2500 ha	40	50	25,00	61.521	69.795	13,45
De 2500 ha e mais	26	11	-57,69	99.656	74.026	-25,72
Produtor sem área	0	181			0	

Fonte: IBGE – Censo agropecuário.

Considerando os estabelecimento por grupos de área podemos verificar um incremento de 158% nos estabelecimentos com menos de 1 ha entre 1995 e 2006. Eram 341 estabelecimentos neste último ano. Cresceu também a área ocupada por estabelecimento deste tamanho. Passou de 88 para 108 hectares, variação de 25%. Este grupo representava 2,2% dos estabelecimentos e menos de 1% da área em 2006. Para os estabelecimentos de 1 a 10 hectares observa-se um acréscimo de 27,8% no período, porém com redução de 10% na área ocupada por eles. No grupo que se encontra entre 10 e 20 hectares, os estabelecimentos aumentaram em 18% e a área em pouco mais que 5%. 60% dos estabelecimentos agropecuários do território possuem entre 1 e 20 hectares e detém 15,7% da área. A área ocupada por estabelecimentos com de 20 a 50 hectares equivale a 18% do total da área dos estabelecimentos do território.

Já para os grupos de área que vão de 20 a menos de 50 ha e de 50 a menos de 100 ha, reduziram-se tanto o número de estabelecimentos quanto a área ocupada. Estes dois grupos somados correspondiam em 2006 a 30% dos estabelecimentos e cerca de 29% da área do território. O que salta aos olhos é que houve maior concentração da terra nos estabelecimentos com tamanho que varia entre 1.000ha e 2.500ha. Em 2006 eram 50 estabelecimentos, contra 40 do censo anterior e a área

passou de 61.521 hectares para 69.795, variação de 13,4%. Se somarmos todos os estabelecimentos com mais de 1.000 hectares, 61 estabelecimentos, portanto, chegaremos a uma área equivalente a 23% do total do território.

O censo agropecuário de 2006 traz uma novidade em relação aos demais que é a realização de coleta de informações específicas sobre a agricultura familiar, permitindo diferenciar a partir de critérios definidos pelo IBGE o que é agricultura familiar e não familiar.

Como caracterização de agricultor familiar para fins de interpretação, maior conhecimento sobre este segmento social que se fortaleceu a partir dos anos de 1980 e para a formulação de políticas públicas. Tal medida foi motivada pela promulgação da Lei 11.326 de 2006 que: “Art. 1º Esta Lei estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais”. A Lei estabelece o seguinte:

Art. 3º - Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (BRASIL, 2006).

Como é possível verificar no anexo 1, para o território meio oeste contestado 85% dos estabelecimentos agropecuários são classificados como típicos da agricultura familiar, enquadráveis nos critérios da Lei 11.326 de 2006 (BRASIL, 2006). Estes, porém, respondem por 37,5% da área dos estabelecimentos.

Olhando para os municípios, é possível identificar diferenças importantes. Mesmo que o percentual de estabelecimentos enquadrados como de agricultura familiar apareçam em todos os municípios com percentual superior a 75% do total, há importantes variações quanto a área correspondente a cada segmento, familiar ou não familiar. Água

Doce e Ponte Serrada apresentam uma situação em que a área destinada a estabelecimentos da agricultura familiar não ultrapassa 15% do total da área. No outro extremo encontram-se municípios como Luzerna, Lageado Grande, Marema, Lacerdópolis, Jupiá, Ibicaré, Entre Rios e Coronel Martins onde estabelecimentos da agricultura familiar detém mais de 70% da área dos estabelecimentos no total do município.

Dos municípios mais populosos, Herval d'Oeste e Xanxerê apresentam baixa presença de área em estabelecimentos da agricultura familiar, 14% e 31% respectivamente. Já Joaçaba, que é o segundo município mais populoso do território tem 69,5% da área em estabelecimentos da agricultura familiar, situação parecida com Xaxim, onde esta proporção é de 63%. Já Abelardo Luz, município onde é registrado o maior número de estabelecimentos agropecuários, embora 89% destes sejam classificados como de agricultura familiar, apenas controlam 31% da área. Neste município é também onde está localizado o maior número de assentamentos em programas de reforma agrária no estado de Santa Catarina. Este fato certamente contribui para o alargamento do número de estabelecimentos rurais. Em fins de 2010 1.314 famílias permaneciam assentadas neste município, em 22 Projetos de Assentamento (PA) segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Estes dados constam da tabela 3, abaixo.

Naquele município a área abrangida por assentamentos é de 20.096 hectares. No território Meio Oeste Contestado existem 51 assentamentos, criados a partir de meados da década de 1980. Nestes permaneciam assentadas em 31 de dezembro de 2010, 2.171 famílias, o que equivale a 41% do total para Santa Catarina. No estado eram 5.294 famílias até aquele momento. Já a área reformada, ou como tratada por Fernandes (2005) territorializada pela reforma agrária, 35.543 hectares.

O segundo município em número de assentamentos e área é Passos Maia, com 415 famílias assentadas em 8.175 hectares, seguido de Água Doce, onde 5 assentamentos acomodam 203 famílias e cobrem uma área de 3.480 hectares. Estes três municípios são justamente os que se localizam na área de campos onde a existência dos latifúndios sempre foi uma característica presente.

Tabela 3: Número de Projetos de Assentamento, área reformada e número de famílias assentadas. SC e municípios com assentamentos no território meio oeste contestado. Situação em 31 de dezembro de 2010.

Município Sede	Nº de Projetos	Área (ha)	Nº de Famílias (capac.)	Famílias Assent.	% / SC
Total SC	156	101.012	5.890	5.294	100
Total do Território	51	35.543	2.374	2.171	41,0
Abelardo Luz	22	20.096	1.428	1.314	24,8
Água Doce	5	3.480	220	203	3,8
Catanduvas	3	778	51	49	0,9
Passos Maia	15	8.175	456	415	7,8
Bom Jesus	1	224	18	18	0,3
Capinzal	1	117	10	4	0,1
Coronel Martins	1	919	84	62	1,2
Ponte Serrada	1	598	32	32	0,6
Vargeão	1	658	50	50	0,9
Vargem Bonita	1	498	25	24	0,5

Fonte: Elaboração a partir dos dados do SIPRA/INCRA, extraído de Techio (2012).

A concentração fundiária escancara o seu oposto, a privação do acesso à terra para elevado contingente populacional em grande parte dos municípios do território. A presença de assentamentos de reforma agrária nos municípios que compõem o território é fruto de longo e conflituoso processo de luta de movimentos sociais que fez surgir a partir da década de 1980 os assentamentos na região. O território se divide entre municípios onde há maior concentração fundiária e presença de sistemas produtivos agrícolas especializados, destaque para as grandes áreas destinadas à produção de soja e milho. Já outro conjunto de municípios do território é perceptível a maior presença de agricultores familiares e a distribuição fundiária menos concentrada.

4.3.3 Produção pecuária e agrícola no território.

A produção animal faz parte da história deste território, desde a época das tropas até depois da colonização pelas frentes pioneiras, com a criação de suínos e aves. Se inicialmente era o gado bovino e as mulas que despertavam interesse mercantil e estimulavam a criação, a partir de meados do século XX a produção de suínos e aves ganhou espaço.

Depois de consolidado o processo de agroindustrialização a produção foi enormemente ampliada. A criação bovina não foi abandonada no território, antes o contrário, já que entre 1974 e 2010 este rebanho cresceu 109%. Passa de 206.442 cabeças em 1974 para 431.400 cabeças em 2010 nos municípios que formam o território. Responde em 2010 por aproximadamente 11% do rebanho do estado. Já o rebanho muar foi reduzido drasticamente no período. Em Santa Catarina como um todo passou de 17.530 em 1974 para 1.830 em 2010, quantidade 90% menor que a anterior. Para o território a queda foi ainda mais acentuada, -94% no período, e em 2010 este rebanho no território representava 6% do total do estado.

Para o caso dos suínos o crescimento é acelerado no período, acumulando variação positiva no estado de 126%. Em 2010 o rebanho catarinense era de 7.817.536 cabeças de suínos. Na mesorregião oeste catarinense se localizava 76% deste efetivo e 14% encontrava-se distribuído nos municípios do território Meio Oeste Contestado. O rebanho suíno do território naquele ano era de 1.096.315. O rebanho de aves, por sua vez, neste caso, como apresentado na tabela 4, formado por Galos, frangas, frangos, pintos e Galinhas, apresentou variação muito expressiva. 832% para o estado e 2.750% para o território. Em 2010 o rebanho de aves dos municípios que compõe o território era de 34.725.441 cabeças, representando 20% do total do estado. Em 1974 esta proporção era de apenas 6,5%.

Segundo informações da Embrapa (2012) sobre o sistema de produção de frango de corte, o consumo médio de água de um frango adulto, com 8 semanas, é de 286 ml/dia. Na primeira semana de vida este consumo é de 32 ml/dia. Se tomarmos um valor médio, para fins de exemplificação, onde o consumo seria de 159 ml/dia, já que estamos falando de um rebanho em diferentes tamanhos, teríamos um consumo médio de 193.741,818 Litros de água em um dia na produção de frangos do território, considerando o rebanho de 1974. Se passarmos a considerar o rebanho de 2010, este consumo diário salta para 5.521.345,119 Litros de água. Este cálculo estimado do que se consome de água diariamente na produção de aves ilustra a pressão sobre o meio ambiente exercido por estas criações no território.

Só muito recentemente que os dejetos principalmente dos suínos são motivo de preocupação dos criadores, agroindústrias e dos órgãos ambientais. Falamos principalmente dos suínos, já que os dejetos de aves são produzidos em ambiente seco e gozam de maior preferência por parte dos agricultores que utilizam esterco como fertilizante, dada a

sua qualidade superior e fácil manejo. O esterco bovino por sua vez, como grande parte do rebanho é criado no pasto, estes dejetos somente começam a causar preocupação quando os sistemas de produção migram de formas de criar em campos limpos para sistemas semi confinados, principalmente onde há gado leiteiro.

TABELA 4: Efetivo do rebanho por tipo de rebanho, segundo unidade territorial. 1974 e 2010, SC.

Unidade da Federação, Mesorregião Geográfica e o Território (soma municípios)	Bovino		Muar		Suíno		Galos, frangos, frangos, pintos e Galinhas*	
	1974	2010	1974	2010	1974	2010	1974	2010
Santa Catarina	2.161.296	3.985.662	17.530	1.830	3.460.134	7.817.536	18.642.217	173.767.575
Mesorregião Oeste Catarinense	-	1.946.872	-	456	-	5.945.042	-	117.961.302
Meio Oeste Contestado	206.442	431.400	1.878	110	446.413	1.096.315	1.218.502	34.725.441
Meso Oeste / Santa Catarina (%)		48,8		24,9		76		67,9
Meio Oeste / Santa Catarina (%)	9,6	10,8	10,7	6	12,9	14	6,5	20

Fonte: IBGE-PPM. * Galinhas originalmente são apresentadas separadamente. Neste caso o efetivo foi somado ao grupo galos, frangos, frangos e pintos.

Neste sentido, para além de mostrar a força regional na produção pecuária esta tabela permite a reflexão sobre o aumento da pressão que este expressivo aumento da produção traz para o meio físico e os recursos naturais, sobretudo a água cujo consumo aumentou consideravelmente.

O métodos intensivos de produção, que concentram maior número de animais em menores áreas visando aumentos de produtividade têm como consequência imediata a destruição de recursos naturais, em que o aumento da poluição hídrica se manifesta de maneira mais expressiva. Como afirmado por Sulzbach e Denardin (2005), uma série de problemas socioeconômicos e ambientais se manifestam em decorrência da agropecuária intensiva. Os elementos da exclusão de produtores e o êxodo rural são problemas socioeconômicos conhecidos.

A degradação dos solos, mas principalmente da água é destacado pelos autores como a principal consequência ambiental. E as principais fontes poluidoras nas atividades relacionadas à agropecuária são dos coliformes fecais por dejetos suínos, resultantes da atividade pecuária, dos agrotóxicos e assoreamento dos rios em consequência da atividade de lavoura e os afluentes orgânicos provenientes de frigoríficos e abatedouros.

Já com relação à produção agrícola, as principais características do território podem ser abstraídas da tabela 5. No caso da lavoura temporária, a área plantada passou de 243 mil hectares em 2000 para pouco mais de 272 mil em 2010. Destes, no primeiro ano 6,6% eram

cultivados com feijão, 50,9% com milho, 33,5% com soja, e 3,5% com trigo. Em 2010 as proporções se modificam, passando a 5,1%, 26,8%, 54,7% e 9,3% respectivamente. O traço que se mantém, porém, é o fato de apenas estes quatro produtos representarem cerca de 95% da área plantada das lavouras temporárias no território.

Em todos estes produtos também é possível observar aumento da produtividade na década, destaque para o milho que passou de 4,7 toneladas por hectare para 7,5 toneladas em 2010, o que pode ser explicado pelos avanços técnicos experimentados nesta cultura nas últimas décadas, com introdução de sementes melhoradas e elevada especialização nesta produção.

TABELA 5: Área plantada e quantidade produzida na produção agrícola do território meio oeste contestado. Principais produtos das lavouras temporária e permanente, para os anos 2000 e 2010.

Cultura da lavoura temporária	Área Plantada (ha)		%		Quantidade produzida (ton.)*		Produtividade (ton./ha)	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Lavoura temporária (ha)	243.009	272.344	100	100		
Feijão (em grão)	15.978	13.755	6,6	5,1	19.928	23.727	1,2	1,7
Milho (em grão)	123.630	73.045	50,9	26,8	584.458	548.254	4,7	7,5
Soja (em grão)	81.368	149.020	33,5	54,7	200.672	484.655	2,5	3,3
Trigo (em grão)	8.520	25.205	3,5	9,3	13.499	73.716	1,6	2,9
Outros (temporária)	13.513	11.319	5,6	4,2				
Lavoura Permanente (ha)	7.242	6.102	100	100				
Erva-mate (folha verde)	5.430	4.549	74,98	74,55	29.310	19.918	5,4	4,4

Fonte: IBGE/PAM. *Não constam dados sobre total da quantidade produzida, pois unidades de medida diferem em determinados produtos.

No caso da lavoura permanente, esta ocupava em 2000 5.430 hectares, tendo reduzida sua presença para 4.549 hectares em 2010, no território. Em torno de 75% desta lavoura é formada pela Erva-mate, cultura cuja quantidade produzida se reduziu de 29.310 toneladas em 2000 para 19.918 toneladas em 2010. A produtividade também diminuiu, passando de 5,4 para 4,4 toneladas por hectares no período.

4.3.4 IDH dos municípios, mercado de trabalho e PIB.

Para visualizar de maneira focada a situação socioeconômica e identificar elementos da situação social dos municípios que compõe o território reunimos informações relativas ao PIB municipal, mercado de trabalho – com dados gerais sobre a força de trabalho em cada município - e um índice de desenvolvimento, o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), este calculado a partir de dados

dos Censos Demográficos do IBGE e disponíveis no Atlas do Desenvolvimento Humano 2013, do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil) e que permite estabelecer um ranking entre os municípios e verificar, de forma comparada o desempenho de cada um.

Dimensionar o desenvolvimento não é algo muito palpável, mas a construção de indicadores que sinalizem para uma melhor ou pior condição socioeconômica de determinada sociedade é algo largamente aceito e utilizado como ferramenta para construir diagnósticos e auxiliar o planejamento público e privado. O IDHM apresenta-se como um dos indicadores mais atualizados para se aprofundar o olhar sobre o desenvolvimento no Brasil, incorporando dimensões que não são somente as econômicas, mas sociais, na medida em que verifica a situação da educação e saúde, incorporando outras variáveis, avançando no entendimento do desenvolvimento enquanto composto por diferentes variáveis.

Para os municípios do território são apresentados dados do IDHM na tabela 6. Dos 29 municípios que formam o território, 12 encontram-se nas posições menores à 100ª colocação no ranking do estado. O município com o melhor IDHM é Joaçaba, 0,827, e ocupa a 3ª colocação em Santa Catarina. Duas características comuns a todos os municípios merecem ser destacadas: 1) o maior IDHM foi influenciado principalmente por indicadores mais elevados de esperança de vida ao nascer, indicativo da possibilidade de uma vida mais longa e saudável e renda mensal per capita mais elevada; 2) o índice que reúne informações da educação – ou acesso ao conhecimento – apresentou os piores resultados para todos os municípios.

Em comparação com o IDHM agregado para o estado de Santa Catarina, o que se observa é a presença de apenas 6 municípios com IDHM superior ao estadual. Tanto para o agregado do estado quanto para os municípios que compõe o território, fica evidente o avanço positivo dos indicadores nas últimas duas décadas. A evolução de cada município individualmente se apresenta com especificidades que não serão aprofundadas aqui. Destaca-se apenas que os municípios apresentaram desempenho distinto ao longo do tempo, embora a melhora nas condições de vida seja característica comum.

Tabela 6: IDHM dos municípios do Território Meio Oeste Contestado por posição no Ranking do estado em 2010, e IDHM para os anos de 1991, 2000 e 2010.

Ranking 2010: Posição S C	Município	IDHM 2010				IDHM 1991	IDHM 2000
		IDHM	Renda	Longevidade	Educação		
3 °	Joaçaba	0.827	0.823	0.891	0.771	0.635	0.741
14 °	Treze Tílias	0.795	0.838	0.874	0.685	0.511	0.668
19 °	Luzerna	0.789	0.781	0.877	0.718	0.516	0.697
26 °	Lacerdópolis	0.781	0.763	0.883	0.708	0.524	0.700
39 °	Xanxerê	0.775	0.760	0.861	0.711	0.527	0.674
42 °	Ouro	0.774	0.774	0.884	0.677	0.491	0.655
48 °	Lajeado Grande	0.771	0.750	0.858	0.712	0.457	0.667
59 °	São Domingos	0.765	0.769	0.861	0.675	0.462	0.661
76 °	Herval D'Oeste	0.758	0.740	0.859	0.684	0.527	0.654
76 °	Faxinal dos Guedes	0.758	0.746	0.863	0.676	0.477	0.656
95 °	Xaxim	0.752	0.737	0.871	0.662	0.490	0.652
95 °	Capinzal	0.752	0.742	0.869	0.659	0.504	0.628
115 °	Marema	0.743	0.748	0.862	0.636	0.459	0.634
175 °	Erval Velho	0.723	0.736	0.868	0.592	0.495	0.634
183 °	Jupia	0.719	0.708	0.862	0.610	0.381	0.582
185 °	Vargem Bonita	0.718	0.705	0.801	0.656	0.458	0.596
185 °	Bom Jesus	0.718	0.740	0.827	0.606	0.380	0.549
198 °	Catanduvas	0.714	0.723	0.806	0.625	0.496	0.622
207 °	Galvão	0.708	0.704	0.815	0.618	0.423	0.626
207 °	Ibicaré	0.708	0.734	0.826	0.586	0.499	0.618
237 °	Água Doce	0.698	0.724	0.820	0.574	0.446	0.627
242 °	Coronel Martins	0.696	0.678	0.816	0.609	0.385	0.588
242 °	Abelardo Luz	0.696	0.684	0.852	0.578	0.443	0.579
245 °	Ouro Verde	0.695	0.696	0.790	0.611	0.315	0.636
250 °	Ponte Serrada	0.693	0.690	0.790	0.610	0.445	0.566
259 °	Vargeão	0.686	0.708	0.827	0.551	0.497	0.640
278 °	Ipuçu	0.660	0.674	0.790	0.540	0.413	0.514
279 °	Passos Maia	0.659	0.648	0.808	0.547	0.403	0.543
281 °	Entre Rios	0.657	0.638	0.808	0.550	0.367	0.487
	Santa Catarina	0.774	0.773	0.860	0.697	0.543	0.674

Fonte: PNUD – Atlas Brasil 2013.

A evolução positiva no IDHM, porém, ainda não significou a superação da condição de pobreza de elevado contingente da população dos municípios do Meio Oeste Contestado. Como pode ser observado na tabela 7, em parte dos municípios do território a população em situação

de extrema pobreza alcança proporção superior a 10% da população. Os dados utilizado foram alcançados adotando-se critérios de medição da pobreza que se apoiam nos níveis de renda da população. No caso da extrema pobreza, considera-se a renda per capita inferior a R\$70,00 por mês. Já as famílias pobres, que compõe o perfil do PBF devem ter, por este critério, renda per capita de R\$ 140,00 por mês.

Se considerarmos a estimativa de famílias com perfil para receber o Bolsa Família, veremos que os municípios de Xanxerê e Abelardo Luz concentram o maior número de famílias nesta condição, 1.778 e 1325 famílias respectivamente. Mas as famílias que recebem efetivamente os recursos não necessariamente são todas as que apresentam este perfil. Em Xanxerê, para o ano de 2011, 710 famílias foram beneficiadas com o PBF. Em Abelardo Luz, município que recebeu neste ano o maior montante de recursos do programa, R\$ 1.913.837,00, sendo que 1.425 famílias foram beneficiadas. Na outra ponta, podem ser elencados municípios como Marema e Lacerdópolis, com 56 e 27 famílias beneficiadas em 2011, respectivamente.

A população em situação de extrema pobreza é proporcionalmente maior no espaço rural. Em Ouro Verde, 20% da população rural é classificada como extremamente pobre, mesmo índice de Abelardo Luz. No município de Ipuçu este indicador é de aproximadamente 24% da população rural. Exceto para o município de Galvão, onde as pessoas assim classificadas com residência no perímetro urbano se aproximam de 15% da população, os demais municípios registram para as suas áreas urbanas entre menos de 1% e 4% da população em situação de extrema pobreza.

Tabela 7: Estimativa de famílias pobres com perfil para o PBF em 2010, transferência de renda via PBF em 2011 e percentual da população em extrema pobreza em 2010 para os municípios do Território Meio Oeste Contestado.

	Informações Municipais	Transferência de Renda		Indicadores		
Município	Estimativa de famílias pobres - Perfil Bolsa Família (CENSO 2010)	Bolsa Família - 2011		Percentual População em Extrema Pobreza (Censo 2010)		
	Estimativa de famílias pobres - Perfil Bolsa Família (CENSO 2010)	Famílias	Valor Total (R\$)	Rural	Urbana	Total
Abelardo Luz	1.325	1.425	1.913.837,00	20,84	2,7	10,69
Água Doce	410	299	404.713,00	6,91	1,01	4
Bom Jesus	136	173	260.892,00	13,38	0,4	5,7
Capinzal	468	290	389.698,00	1,12	1,04	1,05
Catanduvas	335	337	371.864,00	2,32	0,71	0,96
Coronel Martins	205	135	171.818,00	9,92	1,89	7,68
Entre Rios	254	353	527.726,00	11,81	0,43	8,31
Erval Velho	121	141	185.782,00	0,92	0,28	0,5
Faxinal Dos Guedes	299	343	412.632,00	1,76	0,58	0,9
Galvão	199	240	298.156,00	4,97	14,27	11,26
Herval D' oeste	572	477	535.213,00	5,61	0,54	1,11
Ibicaré	110	144	167.598,00	1,59	0,64	1,15
Ipaçu	626	659	1.008.535,00	23,87	0,58	19,15
Joaçaba	472	533	620.417,00	-	0,5	0,46
Jupiaí	159	101	119.994,00	11,68	3,16	7,54
Lacerdópolis	29	27	30.702,00	0,96	0,6	0,77
Lajeado Grande	45	53	70.223,00	3,68	1,08	2,55
Luzerna	61	70	70.279,00	0,52	0,18	0,26
Marema	45	56	74.653,00	1,38	1,84	1,54
Ouro	152	174	203.920,00	1,74	0,53	0,94
Ouro Verde	182	107	130.054,00	20,88	-	14,31
Passos Maia	323	458	625.615,00	12,41	0,9	9,55
Ponte Serrada	531	473	593.540,00	4,4	1,48	2,38
São Domingos	396	462	625.614,00	3,2	3,23	3,22
Treze Tílias	155	173	155.871,00	1,78	0,67	0,96
Vargeão	162	150	187.762,00	5,43	1,09	3,19
Vargem Bonita	217	184	197.139,00	1,98	2,5	2,27
Xanxerê	1.778	710	951.102,00	3,47	2,18	2,33
Xaxim	830	710	814.580,00	2,06	0,94	1,15
Total	10.597	9.457	12.119.929	-	-	-

Fonte: SAGI/TABCAD-MDS.

Indicadores que permitam verificar a distribuição da força de trabalho também deverão nos ajudar a melhor compreender a realidade do território em questão. Para tanto, utiliza-se neste trabalho um conjunto de informações sobre a População em Idade Ativa (PIA) e sua distribuição por situação de domicílio (rural ou urbana) e a condição de atividade e ocupação, conforme apresentado na tabela 8.

Nas estatísticas sobre mercado de trabalho, a população em idade ativa (PIA) é dividida entre população economicamente ativa (PEA) e população não economicamente ativa (PNEA). Enquanto a PNEA é formada pela população tida como inativa – aposentados, etc - a PEA indica o tamanho da força de trabalho do país, ou outra escala territorial em que os dados são apresentados.

Para o território Meio Oeste Contestado, a PIA em 2010 era de pouco mais de 233 mil pessoas. Destas, 150.119 formavam a PEA, que naquele ano estava distribuída em 73% nas áreas urbanas dos municípios que formam o território e 27% nas áreas rurais. Se comparada ao que ocorre para o estado de Santa Catarina como um todo, neste território a PEA rural é dez pontos percentuais maior do que o observado para o agregado do estado, que em 2010 foi de 17%.

Esta divisão por situação de domicílio é também bastante variada dentro dos municípios que formam o território. Em Coronel Martins, Entre Rios, Marema e Passos Maia a PEA rural é superior a 70% do total. Um outro grupo de 6 municípios possuem PEA rural um pouco superior a 50%, enquanto Capinzal, Catanduvas, Herval d'Oeste, Joaçaba e Xanxerê apresentam PEA rural inferior a 15% do total.

Tabela 8: Pessoas de 10 anos ou mais de idade (PIA), por situação do domicílio e condição de atividade e de ocupação na semana de referência – 2010.

UF e Município	Total PIA	PEA	PEA: % sobre território	PEA - ocupadas	PEA - desocupadas	Taxa de desocupação	PNEA	% PEA urbana	% PEA rural
Santa Catarina	5.404.884	3.543.218	...	3.408.833	134.386	3,79	1.861.666	83	17
Total Território	233.412	150.119	100	145.197	4.927	3,28	83.294	73	27
Abelardo Luz	14.197	9.013	6	8.738	276	3,06	5.184	54	46
Água Doce	5.868	3.866	2,58	3.778	88	2,28	2.002	46	54
Bom Jesus	2.178	1.317	0,88	1.282	35	2,66	861	62	38
Capinzal	17.809	11.584	7,72	11.099	485	4,19	6.225	86	14
Catanduvas	8.085	4.952	3,3	4.752	201	4,06	3.133	87	13
Coronel Martins	2.157	1.259	0,84	1.240	19	1,51	898	28	72
Entre Rios	2.477	1.473	0,98	1.468	5	0,34	1.004	30	70
Erval Velho	3.817	2.234	1,49	2.146	88	3,94	1.583	69	31
Faxinal dos Guedes	9.064	5.741	3,82	5.588	153	2,67	3.323	74	26
Galvão	2.992	1.863	1,24	1.804	59	3,17	1.130	58	42
Herval D'Oeste	18.413	11.438	7,62	11.049	388	3,39	6.975	89	11
Ibicaré	2.960	1.880	1,25	1.818	62	3,3	1.080	43	57
Ipuacu	5.434	2.731	1,82	2.683	49	1,79	2.703	31	69
Joaçaba	23.735	16.637	11,08	15.730	907	5,45	7.099	90	10
Jupirá	1.843	1.117	0,74	1.092	25	2,24	726	46	54
Lacerdópolis	1.941	1.351	0,9	1.328	23	1,7	590	45	55
Lajeado Grande	1.326	821	0,55	812	9	1,1	504	56	44
Luzerna	5.079	3.229	2,15	3.172	57	1,77	1.850	74	26
Marema	1.984	1.282	0,85	1.279	4	0,31	701	29	71
Ouro	6.471	4.690	3,12	4.575	115	2,45	1.781	59	41
Ouro Verde	1.952	859	0,57	843	17	1,98	1.093	51	49
Passos Maia	3.696	2.470	1,65	2.453	18	0,73	1.226	24	76
Ponte Serrada	9.231	5.544	3,69	5.289	255	4,6	3.687	72	28
São Domingos	8.226	5.495	3,66	5.336	159	2,89	2.731	62	38
Treze Tílias	5.442	3.830	2,55	3.740	90	2,35	1.612	73	27
Vargeão	3.001	1.904	1,27	1.830	74	3,89	1.097	54	46
Vargem Bonita	4.052	2.422	1,61	2.351	71	2,93	1.631	49	51
Xanxerê	37.881	23.929	15,94	23.127	802	3,35	13.951	87	13
Xaxim	22.101	15.188	10,12	14.795	393	2,59	6.914	80	20

Fonte: IBGE – Censo Demográfico.

Outra medida importante largamente utilizada para medir a situação econômica de determinado território é o Produto Interno Bruto (PIB), que resumidamente pode ser entendido como a representação em valores monetários dos bens e serviços produzidos em determinado local, em um determinado período.

Como apresentado no anexo 2, o PIB total do território meio oeste contestado representou em 2009 4,5% do PIB de Santa Catarina. Xanxerê, Joaçaba, Capinzal e Xaxim são os maiores do território em termos de produto. Entre Rios, Coronel Martins e Ibicaré apresentam os menores valores. Para compreender o que mais contribui para a

formação do Produto interno Bruto dos municípios, na mesma tabela é possível acompanhar a distribuição, em três grandes setores da economia, do Valor Agregado Bruto (VAB), que representa uma dimensão do incremento da riqueza gerada em determinado local, e é calculado a partir da dedução do valor de todas as mercadorias que entram na produção de outras mercadorias, do valor total das mercadorias produzidas. O VAB permite verificar o que mais contribuiu, em determinado período, para a formação do PIB. Os dados são apresentados como participação na mesorregião geográfica.

Neste caso é possível identificar características importantes da economia do território. Os municípios de Joaçaba e Xanxerê têm nas atividades econômicas ligadas ao setor de serviços a maior contribuição na formação do PIB. Estes também apresentam forte presença industrial e baixa participação da agropecuária e outras atividades primárias. Um pequeno município, Capinzal, se destaca na participação industrial na formação do PIB. Localiza-se ali uma planta industrial da *Brazil Foods*, o que explica esta situação e mesmo o maior dinamismo das atividades ligadas aos serviços.

A maior parte dos municípios apresenta maior dinamismo nas atividades ligadas à agropecuária ou outras atividades primárias na formação do PIB. Abelardo Luz é o município com maior expressão, nestas atividades primárias, pouca expressão industrial e serviço em expansão. Em seguida nas atividades primárias vem Água Doce que, por sua vez, apresenta presença irrisória de atividades industriais e de serviços. Característica comum à maioria dos municípios é a pouca variação ou mesmo a diminuição dos setores industriais e serviços enquanto participação na formação do PIB da mesorregião oeste, o que pode sugerir menor dinamismo econômico em relação ao conjunto da mesorregião.

5 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO MEIO OESTE CONTESTADO.

O objetivo deste capítulo é apresentar as impressões coletadas em campo, estabelecendo um diálogo destas com os apontamentos teóricos que norteiam o trabalho. É aqui que se pretende sintetizar o debate sobre a política de desenvolvimento rural que adota a abordagem territorial, a partir da observação de uma situação concreta, qual seja, a execução da política em um território específico, o Meio Oeste Contestado em Santa Catarina. Para além de um teste de hipótese e um esforço em encontrar respostas, o que se pretende é analisar processos e situações que refletem os principais avanços, desafios e entraves da política naquele território.

A divisão do capítulo em quatro partes pode ser justificada pelo esforço em apresentar informações sobre diferentes aspectos observados, apresentados nas primeiras três sessões, seguidas por uma reflexão de síntese, com característica de análise sistêmica. Acredita-se que este formato seja adequado para promover a ligação da realidade observada com os elementos teóricos, suscitando o debate e servindo como (modesta) contribuição reflexiva sobre a política pública em questão, executada naquele território.

5.1 A escala, a institucionalidade e a gestão do território.

Ao analisar as políticas recentes de desenvolvimento rural no Brasil, Ortega (2008) afirma que um conjunto de dificuldades poderia ser elencado, como as dificuldades políticas encontradas para fazer um pacto territorial, onde se minimizam conflitos inerentes a uma “sociedade de classes”; dificuldades relacionadas com o capital humano envolvido na implantação e execução da política e; a falta de tradição para ações intermunicipais. Nesta mesma linha, o autor ainda analisa continuidades e rupturas entre os diferentes governos recentes, dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula.

Como continuidades, para Ortega (2008), três aspectos são importantes, a nosso ver: Primeiro, ainda nos Governos de FHC, havia um conjunto de ações de política pública amparadas em uma estratégia que reconhecia o papel da organização social local em processos de desenvolvimento. O autor vê o empoderamento dos atores locais como tônica dos diferentes governos. Uma segunda continuidade seria o processo de avanço do que já indicava a constituição de 1988: “a

descentralização política administrativa da gestão pública, ainda que os recursos não acompanhem a elevação das responsabilidades” (ORTEGA, 2008, p. 173). Por fim, como última continuidade que destacamos, o autor identificava o viés ortodoxo das políticas públicas, o que poderia levar a certa desobrigação dos governos com processos de desenvolvimento.

Mas, para além de identificar desafios e continuidades, Ortega (2008) ainda mapeia inovações recentes que merecem destaque. A principal inovação, talvez motivadora de muitas outras, seria o esforço, já no primeiro mandato do Governo Lula em combinar “estratégias bottom-up e top-down⁴³ de intervenção... Assim, para além da indução da constituição de um arranjo socioproductivo territorial/local, o que se verifica são ações estruturantes, emergenciais e de fomento” (ORTEGA, 2008, p. 173). Aspectos como a ampliação do alcance das políticas, para além do agrário e o esforço em integrar políticas para ações concentradas, a exemplo do que se propõe no PTC também podem ser consideradas inovações importantes.

Neste sentido, um conjunto de variáveis e diferentes dimensões deve ser considerado quando analisada a atual política de desenvolvimento dos territórios rurais. Quando Reis (2005) escreve sobre desenvolvimento territorial, está preocupado com, principalmente três dimensões que este processo deve conter e que seriam o que chama de proximidade, as interações continuadas e o polimorfismo estrutural. A primeira tem a ver com as práticas institucionais, o contexto das relações e aspectos da cultura e identidade que são desdobramentos de processos localizados. A segunda refere-se à densidade das relações e continuidade destas no tempo e a terceira, segundo o autor, reconhece espaços estruturais de iniciativa e autonomia, ou seja, a incerteza e as trajetórias incertas fazem parte do mundo.

Quando olhamos para o território foco da nossa análise, percebemos que no Meio Oeste Contestado os aspectos da proximidade aparecem de maneira bastante peculiar. Graças à formação histórica e aos atores mais ativos em processos sociais daquela região, os 29 municípios que formam o território poderiam muito bem, por estes critérios, conformar dois territórios distintos.

⁴³ Estas expressões na literatura especializada sobre o estudo de políticas públicas referem-se a estratégias que partem de baixo (bottom-up) e ações que são intervenções do Estado de cima para baixo (top-down).

Como apresentado em capítulo anterior, a história do Meio Oeste em muito se confunde com a história da mesorregião oeste catarinense como um todo. Processos internos, perceptíveis quando agregadas novas variáveis à análise, permitem perceber especificidades. As duas microrregiões que formam o território são também áreas de representação de duas associações de municípios. Na microrregião de Xanxerê se forma a AMAI (Associação dos Municípios do Alto Irani). Já na microrregião de Joaçaba encontramos a AMMOC (Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense). Ambas congregam prefeitos municipais dos municípios membros, em um esforço de atuação conjunta em diversas áreas. Cria-se, assim, uma institucionalidade com característica territorial (embora restrita à atuação de atores do setor público) de tradição anterior à política representada pelo PTC.

A região da AMAI acumula maior tradição na organização de movimentos sociais. Ela é formada pelos municípios que estavam sob a influência, nos anos de 1980, da diocese de Chapecó e seu Arcebispo, Dom José Gomes⁴⁴, importante apoiador das lutas sociais daquele território, especialmente as protagonizadas por agricultores e trabalhadores do campo (ENTREVISTA 3), mas que também intercedeu em favor das comunidades indígenas do oeste catarinense (BRIGHENTI e NÖTZOLD, 2009).

Está localizado nesta fração do território o município de Abelardo Luz, que concentra 60% das famílias assentadas em projetos de reforma agrária do território, com assentamentos criados desde a década de 1980. É esta região, ainda, o berço de movimentos como o das mulheres camponesas (MMC) e também palco de forte atuação do movimento sindical rural que congrega agricultores familiares em duas importantes federações sindicais, a FETRAF-SUL (Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul do Brasil) e a FETAESC (Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina).

Estas federações sindicais e outros movimentos sociais, como o MST e MMC, também atuam em municípios da AMMOC, mas de fato acumulam maior influência e se posicionam de forma mais intensa na região de Xanxerê. Segundo Tecchio (2012), no colegiado territorial (CODETER) esta diferença sempre ficou evidente: enquanto os

⁴⁴ Dom José Gomes “comandou a diocese de Chapecó, oeste do estado de Santa Catarina, entre 1968 a 1999, faleceu em 19 de setembro de 2002” (BRIGHENTI e NÖTZOLD, 2009).

representantes da região da AMAI eram na maioria ligados direta ou indiretamente a movimentos sociais e outras representações da sociedade civil, os delegados territoriais oriundos dos municípios da AMMOC eram representantes de algum órgão público (EPAGRI, a própria AMMOC ou de prefeituras da região). Para o entendimento da dinâmica da política, estes aspectos sinalizam para interesses distintos representados na principal instância de decisão do programa em âmbito local.

O relato de um dos entrevistados resume bem o que ocorre:

Ali temos regiões bem diferentes uma da outra. A parte de Joaçaba pra cima, e a parte de Joaçaba pra baixo, ali na região de Treze Tílias, devido a questão, questões históricas de formação do povo e a própria contribuição das Igrejas, né? A diferença que tinha entre uma diocese e outra. A Diocese de cima era Chapecó, era Dom José Gomes, que era mais atuante né, tinha outro tipo de consciência. E a diocese de baixo era Dom Henrique Muller, que era muito mais conservador, entendeu?

Então isso influenciou sobremaneira, né, na discussão dos territórios, na articulação do povo. Inclusive na época o pessoal queria, eles queriam dividir o território, porque achavam que tinham duas identidades diferentes, né? Mas depois a discussão no colegiado, o pessoal da parte mais de baixo, de Joaçaba preferiu mantê, ficar junto porque eles achavam que o aprendizado que eles estavam tendo era muito grande. A região de cima tinha uma evolução maior na articulação das lutas e do trabalho, né, basicamente isso (ENTREVISTA 04).

Os elementos da proximidade, que talvez não permitissem um contexto de relações mais intensas no todo do território em um primeiro momento, podem ser complementados por interações continuadas e processos de aprendizagem delas resultantes, no que Reis (2005) chamou de externalidades cognitivas, ou que podem ser expressas em ordens constitucionais e formas de governança. O espaço criado pelo colegiado territorial, com esta amplitude que o caracterizou, serviu para o debate sobre projetos e para o diálogo, em um processo de interação

que era novidade. Não foi uma interação sem conflito e seu formato e composição chegam a ser vistos, em alguns casos, como entrave para o bom andamento da política territorial, como explicado por um entrevistado:

Como é uma região muito grande, cada região tem um posicionamento, trabalha de uma forma, então assim acaba meio que se chocando em algumas coisas e também dificultando em outras. Mas, lógico, a gente conversando acaba superando algumas coisas e isso também eu acho que foi um entrave pro desenvolvimento do território (ENTREVISTA 07).

Isto indica que a escala da política, à primeira vista, pode não ser a mais positiva em um contexto de tantas diferenças. O efeito da intensificação das relações e a sua continuidade no tempo, porém, não devem ser negligenciados. Com a não elaboração da matriz de ações por parte do governo federal para os anos de 2011 e 2012, o que se percebeu no território foi certo esfriamento daquele processo de diálogo e interação: “2011 e 2012 não teve ação nenhuma, ficou meio parado porque não tinha apoio, mas parece que agora tão retomando” (ENTREVISTA 03). Outros entrevistados completam:

Eu acho meio que parou. Ano passado a gente não teve encontros, tivemos no final do ano, agora vamos ter um em nível de estado, pra ver como vai ficar os territórios. Infelizmente, porque o território é uma política maravilhosa, só que eu acho que falta um pouco, assim, não sei de quem, é dar um olhar diferente e fazer a coisa realmente funcionar. Agente não sabe como vai ficar... ainda mais neste ano que é ano político (ENTREVISTA 07).

No início era muito positivo. A gente debatia os projetos e tinha voz dentro do território (ENTREVISTA 09);

No início era bastante reuniões. Bastante mesmo. Teve avanço, mas patinou um pouco. E ia se debatendo. Aí muitas vezes acabava a reunião pra

marcar outra reunião. Aí chega a desmotivar (ENTREVISTA 08).

A política deve ser fortalecida. Enquanto estava parada, não havia espaço para discutir questões elementares para a região. Tem que reconstituir o colegiado, refazer o PTDRS (ENTREVISTA 03).

Como manifestado nas falas transcritas, se criou um espaço de diálogo importante, o colegiado territorial, mas que ficou manifestamente na dependência da elaboração do plano de ações do governo federal. Isto indica uma clara motivação para a discussão de projetos ou políticas que constam da cesta de ofertas do governo, mas que ainda não avançou para um espaço de articulação e debate em torno de um processo mais amplo de planejamento territorial, com autonomia e condições de influenciar em políticas das municipalidades, por exemplo, embora já se perceba a importância de espaços de debate com esta característica. Aos atores diretamente envolvidos nos debates do colegiado territorial falta autonomia, mas sobretudo poder para influenciar as esferas de decisão do Estado.

A interrupção ou diminuição no processo de diálogo denota ainda a fragilidade na estrutura de governança da política. De certa forma, isto fez com que se voltassem esforços novamente para estruturas já existentes e que já não congregam a totalidade dos municípios que compõem o PTC. Na região da AMMOC, está em processo de constituição o “Consórcio intermunicipal multifinalitário”, cuja função será a de articular prefeitos da região em uma estrutura formal com condições de apresentar e executar projetos de dimensão territorial (ENTREVISTA 07).

Cazella e Búrigo (2008) já alertavam que quando foram delimitados os territórios em Santa Catarina, embriões do que seriam “territórios construídos” não foram considerados. Exemplo disto foi não considerar todo o programa de descentralização e a existência das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs)⁴⁵, ou

⁴⁵ Para Theis et.al. (2011), por sua vez, as SDRs são estruturas despóticas, a materialização, na atualidade, de um processo de planejamento replicado em Santa Catarina, de cima para baixo e que se compara a um “cavalo Troia”, que foi produzindo desigualdades socioeconômicas e disparidades regionais: “No Estado de Santa Catarina, a criação das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDR) levou ao planejamento o *slogan* da

respeitar a delimitação representada pelas Associações de Municípios. Isso é justificado pelos autores pelo fato de a delimitação dos territórios ter sido feita no âmbito do Conselho Estadual do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

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 (CAZELLA E BÚRIGO, 2008, p. 12).

Em período recente, na falta da atuação ativa do colegiado territorial, o “jogo dos atores”, portanto, volta a privilegiar os elementos do território que já eram uma construção anterior ao PTC. Com o esfriamento da política a mobilização dos atores que se apresenta não abarca todos os municípios do Meio Oeste Contestado, mas sim se divide nas microrregiões originais, áreas de atuação das duas associações de municípios, ou mesmo volta a ficar restrita ao município. Este processo indica que a intensificação das relações dos atores e a continuidade destas relações no tempo será fundamental para a efetiva consolidação destas políticas de corte territorial naquele território. Haveria mesmo que questionar até que ponto a ideia de território é

descentralização. Entretanto, as SDR têm sido duramente criticadas por logo abrigarem de 15 a 20 cargos gratificados, vinculados aos partidos da base governista, ironicamente favorecendo o fortalecimento de relações clientelistas ao invés de atenuá-las (BIRKNER, 2004). De fato, o governo atual adotou uma estratégia de descentralização concebida *de cima para baixo*, em vez de valorizar e estimular as iniciativas endógenas de planejamento regional já existentes no Estado” (THEIS et.al., 2011, p.42).

válida no contexto da política de desenvolvimento territorial naquela região de Santa Catarina.

Interessante ressaltar, também, que a inclusão do Meio Oeste Contestado no Programa Territórios da Cidadania não se deu sem problemas. Esta passagem para uma política que exigia uma nova forma de governança, mas que, sobretudo exigia a incorporação de novos atores fez aflorarem desafios importantes. Neste sentido, como indicam Delgado e Zimmermann (2008) e Tecchio (2012), o PTRI goza de maior autonomia frente ao Estado e, sobretudo os organismos estatais do território (Prefeituras municipais, órgãos da administração pública estadual e federal, etc). Já no “Território da Cidadania” o protagonismo maior fica por conta de atores estatais. No primeiro caso, o foco das discussões está mais diretamente relacionado à partilha (ou seleção de projetos a serem financiados) dos recursos do PRONAT. No PTC ampliam-se as fontes, modificam-se os interesses e é exigida uma maior articulação entre os atores das diferentes esferas de governo e da sociedade civil em prol da realização das ações.

Ficou muito como foi o primeiro molde. Como foi encaminhado na primeira, pro rural. Quando ele veio pro Territórios da Cidadania, ele meio que ficou perdido, porque ele era muito focado, todas as discussões eram do rural. E então deveria se abrir para todas as áreas. Ai se quebrou um pouco a força que tinha do território rural (ENTREVISTA 07).

O que se notou foi certo estranhamento e mesmo o afastamento de alguns atores do processo de debate sobre o território. Segundo Tecchio (2012), é no PRONAT que as entidades da sociedade civil apresentam seus projetos. Segundo a autora, porém, os recursos daquele programa em 2010 chegaram a ser 14 vezes menores do que os recursos disponibilizados em outros programas reunidos na matriz de ação do PTC. O espaço de interesse destas entidades, portanto, se esvazia, na medida em que os debates giram em torno do PRONAT, e dentro do mesmo, principalmente o edital do PROINF, lançado uma vez por ano. Isto representa apenas uma pequena parte do que é o PTC.

A gestão do programa e mesmo o acúmulo de maiores ganhos encontrou nestes aspectos, de características estruturais os seus principais desafios. Além disso, ao exigir que ocorresse 1) uma integração horizontal de políticas, que envolve ações de 22 ministérios e

2) uma integração vertical, com ações pactuadas entre as esferas federal, estadual e municipais de poder, promovendo, portanto um verdadeiro pacto federativo em torno dos objetivos do programa, os problemas se mostraram evidentes.

Os ministérios não inovaram em suas práticas, a forma de execução dos programas e ações governamentais se manteve a mesma. A ideia de pacto federativo em torno dos objetivos do programa também pouco avançou, especialmente no que se refere ao necessário diálogo entre os órgãos do governo estadual e os federais. Parte da dificuldade em fazer a política avançar guarda relação com a estrutura precária a disposição da política em âmbito local, muito dependente da estrutura já existente nas Delegacias estaduais do MDA, mas também da pouca disponibilidade de recursos humanos capacitados para as atividades de articulação e operação que a política exige. A não priorização desta estruturação e mobilização de recursos humanos pode indicar que o programa não foi priorizado pelo próprio governo.

Tem chegado vários projetos, de vários ministérios. Mas específico pra discutir no território, a princípio tem só o PROINF, que o território tem feito a discussão, e tal (ENTREVISTA 03).

Tivemos dificuldades. Pela estrutura e pela cultura da gestão pública, pra se colocar 22 ministérios pra buscar uma ação articulada numa determinada área é um desafio muito grande. Porque o programa não se estruturou de forma a ter um gerenciamento próprio. Cada órgão, cada estrutura, cada instituição cumpria o seu papel. O que se buscava então era um dialogo na ponta para a solução de problemas de forma articulada. A dificuldade tem a ver com a questão estrutural que era ter um corpo técnico suficientemente preparado, com tempo, com disponibilidade para que essas costuras pudessem ser feitas (ENTREVISTA 02).

Já do ponto de vista da tramitação dos projetos no âmbito governamental, nada foi alterado enquanto caminhos de tramitação dos projetos nos ministérios. O fato de ser uma ação a beneficiar um Território da Cidadania era orientado pela matriz de ação. A vantagem

aqui está na indicação vinda de baixo, ou seja, sai do território a indicação de uma ação prioritária. De qualquer forma, os ministérios ao incluírem as ações na matriz, o fazem com programas já existentes. Quando a discussão cai da esfera federal para a necessária pactuação entre os entes federados, ao que parece tudo se torna ainda mais complexo. A dificuldade de diálogo entre os entes federados é latente.

Três aspectos, ao nosso ver, ainda merecem destaque quanto ao funcionamento da política no Meio Oeste Contestado: 1) há dificuldade na participação dos órgãos do governo estadual na política. Conforme relato dos entrevistados, as secretarias setoriais do governo do estado e outras, a exemplo da EPAGRI, compreendem o PTC. Ocorre que as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs), com função de intermediação das ações setoriais, são estruturas de poder regionalizadas e com status de secretaria, onde sempre se exigiu uma nova negociação (ENTREVISTA 02). O depoimento do representante da SDR de Xanxerê (ENTREVISTA 06) é elucidativo: “a gente participa das reuniões, das coisas, mas a SDR em si não tem uma participação efetiva dentro do território. A SDR é um órgão do Governo do estado que atua com os programas do Governo”;

2) Outro aspecto que se coloca como desafio para a gestão do programa e aparece nas reflexões dos atores do território tem relação com a postura das Prefeituras municipais diante do PTC. Até que ponto as prefeituras conseguem conceber e compreender a ideia de desenvolvimento territorial proposta pelo PTC? A proposta é que os projetos tenham abrangência territorial, mas por conta da forma de operacionalização e tramitação dos projetos, que exigem um proponente apenas, abre-se espaço para contradições relacionadas com quem se beneficia de fato com os projetos, se todos ou apenas o município proponente (ENTREVISTA 04).

De certa forma este tipo de situação reafirma o posicionamento de Ortega (2008), que já alertava para dificuldades representadas pela ainda pouca tradição em ações intermunicipais por parte das Prefeituras. Esta dificuldade também faz parte da realidade daquele território. Os desdobramentos disto são diversos. Passam pela dificuldade na participação por parte de alguns atores, a participação pouco qualificada nas instâncias territoriais e pela manutenção de práticas que desconsideram ou ignoram a condição de município membro do PTC.

Eu participava bastante no início. Depois quando entrou o Territórios da Cidadania, daí começou os municípios, aí ficou mais difícil a participação. E

por falta de convite mesmo! Que daí o pessoal começou a direcionar mais pras Prefeituras. As entidades começaram a ficar fora (ENTREVISTA 09).

Você fica aí se debatendo... quebrando a cabeça. Que nem esse ano, só um exemplo: Em 2013 tinha R\$425.000,00 do PROINF pra nós discutir. Aí vem um Deputado e conversa isoladamente com o Prefeito e faz uma emenda de um milhão de reais. Então aonde é que fica o papel do território? Onde é que fica o papel do PTDRS? Os nossos projetos tem que passar por dentro do PTDRS, e o Deputado não precisa... (ENTREVISTA 03).

... por exemplo: um município vai lá em Brasília pra acessar um projeto.. tem lá uma pergunta no cadastro, no formulário: participa do Programa Territórios da Cidadania? Aí escreve lá: Sim. Na verdade tá só o nome. O município está inserido no território. Mas participação na verdade não tem. Só vai lá (no colegiado territorial) um Secretário pra ouvir, e simplesmente: to participando. O território é uma articulação, não um amontoado de municípios, entende? (ENTREVISTA 04).

Como afirmam Delgado e Grisa (2013), a capacidade de intervenção por parte das prefeituras e mesmo do colegiado sempre foram limitadas. Mesmo assim,

foi possível observar que, ao fazer parte do PTC, os municípios passaram a receber uma espécie de “selo PTC”, que atrai agências/bancos governamentais que antes não tinham interesse pelo município e facilita melhor acesso das prefeituras a recursos públicos e a políticos, não tanto pelo que o programa propicia em si, mas por seu prestígio político (o “selo PTC”), já que, no segundo Governo Lula, quando foi lançado, passou a ser considerado tanto como o “PAC para o rural” quanto como o programa mais importante de enfrentamento da pobreza rural no país (DELGADO; GRISA, 2013, p. 256).

3) Ciclo de gestão social, ou ciclo político (FREY, 2000) interrompido e Colegiado territorial fragilizado: segundo documento da SDT (2005), o ciclo de gestão social é um processo, que se desdobra em macroprocessos encadeados em um ciclo contínuo que se retroalimenta e “que precisa ser sistematicamente acompanhado e avaliado em seus objetivos e resultados obtidos” (SDT, 2005, p.15). Este ciclo deve conter um processo de planejamento participativo, que pressupõe a sensibilização e mobilização dos atores do território, e que também conta com diagnóstico e um plano sistematizado; deve conter uma organização descentralizada, com capacidade de articular parcerias e políticas e fortalecer arranjos institucionais; precisa de uma direção/coordenação, com característica democrática, com divisão de tarefas e capacidade de controlar o fluxo de informações e monitorar resultados e; de controle social.

Este ciclo de gestão no Meio Oeste Contestado apresenta diversos problemas: 1) a sensibilização e mobilização dos atores para compor o Colegiado e gerenciar a política ainda não alcançou o conjunto de entidades e segmentos sociais do território, o que é necessário no caso do PTC. Já alcançou a área de assistência social de prefeituras e incorporou atores das áreas da saúde e educação (TECCHIO, 2012), mas não chega em segmentos de representação empresarial, por exemplo, e dificilmente alcança setores empobrecidos da população local; 2) o planejamento conta com um diagnóstico de característica setorial: agricultura familiar e a peça de planejamento, o PTDRS existente é uma versão preliminar publicada em 2006; 3) a organização e coordenação existentes no território após a constituição do PTC ainda não tiveram condições de reestabelecer o ciclo de gestão social do território (SARTORI, 2011).

Segundo Sartori (2011), o CODETER do Meio Oeste Contestado está em situação frágil. O autor sugere a constituição de um grupo ampliado com condições de implementar os instrumentos de apoio à política, visando a “repactuação do processo de organização e coordenação”... Com capacidade de “responder aos desafios de gestão do PTC ou de outra institucionalidade” (Sartori, 2011, p.43). O que se observa é um cenário de dificuldades, apoiado em uma institucionalidade frágil e pouco efetiva. Além disso, como já era alertado por Cazella e Búrigo (2008), falta uma “identidade territorial” a estes territórios. As dificuldades inerentes à falta de articulação e um

conjunto de entraves no campo institucional compõe a realidade da política no Meio Oeste Contestado.

5.2 O território no horizonte? A intersetorialidade do território.

Como já foi dito, a necessidade de se abandonar o horizonte estritamente setorial das regiões rurais é vista por Abramovay (2006) como uma virtude da noção de território. Esta abordagem se combina com uma noção de rural com característica espacial, ou seja, deve ser superada a ideia de rural enquanto sinônimo de agrícola. Trata-se, portanto, de um espaço que carrega característica física diferenciada, representada em paisagens peculiares e diferentes usos do solo, mas também que é lugar de vida (WANDERLEY, 2009), ou seja, reúne sujeitos que com diferentes motivações tem este espaço e não o urbano enquanto espaço de reprodução das suas vidas.

Estamos falando de um espaço plural que serve a usos que vão muito além dos agrícolas. Neste sentido, e, além disso, ao nos referirmos novamente ao território Meio Oeste Contestado, teremos que considerar a existência de cidades no território. Xanxerê e Joaçaba, por exemplo, representam importantes centros de prestação de serviços e de consumo dentro do território. Para além de representarem mercados de proximidade para os produtos dos moradores e produtores do meio rural, estas e as outras 27 pequenas cidades representam espaços facilitadores da interação entre agentes (BERDEGUÉ, 2012b), são fonte de diversidade social e densidade de relações (REIS, 2005).

Esta perspectiva, portanto, como apregoado por Wanderley (2009), ademais as particularidades do mundo rural, não vê aquele enquanto um espaço isolado, autônomo, ou seja, vê um “universo socialmente integrado ao conjunto da sociedade brasileira e ao contexto atual das relações internacionais” (WANDERLEY, 2009, p. 289). A proposta do PTC, portanto, é importante no sentido de que se propõe avançar na direção de superar dicotomias espaciais, ao propor ações que visam diminuir as desigualdades e superar a condição de pobreza das pessoas de forma integrada.

Para alcançar objetivos como o de reduzir a pobreza, Schejtman e Berdegué (2004) afirmam que as políticas que adotam uma abordagem territorial devem visar um processo de transformação produtiva e avanço institucional, de forma conjunta. É certo que isto poderia ser

alcançado sem uma abordagem territorial. De todo modo, o programa Territórios da Cidadania se propõe a seguir nesta direção.

Para o PTC no Meio Oeste Contestado e ainda antes dele o PTRI, os recursos do PRONAT chegaram quase exclusivamente a um segmento específico da sociedade local (veja-se o anexo 3, dados extraídos de Tecchio, 2012). Os projetos de investimento via PRONAT ou atenderam organizações (cooperativas, associações de produtores) ligadas a agricultores familiares representados em sindicatos da região, e no CODETER representados pela federação sindical (FETRAF ou FETAESC), ou assentados em projetos de reforma agrária cuja representação no colegiado territorial é responsabilidade do MST (TECCHIO, 2012).

São poucos os exemplos de ações fora do PRONAT que, ao serem implementadas no território, realmente motivaram o debate territorial. Dois exemplos aparecem nos relatos, nas entrevistas. O Programa Brasil Sorridente e a farmácia popular são citados como ações positivas (ENTREVISTAS 02 e 04). No caso da farmácia popular, a negociação que garantiu a instalação de uma farmácia levou em conta que a mesma atenderia um conjunto de municípios.

Outra iniciativa propiciada no âmbito da política diz respeito a um processo de mobilização e articulação em torno dos programas de compra governamental de produtos da agricultura familiar, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mas principalmente da implantação de projetos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na modalidade de compra com doação simultânea⁴⁶, operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) ou diretamente pelos municípios. Foi possível operar com pelo menos um projeto por município do território nos últimos anos (ENTREVISTA 02).

Estas informações remetem à constatação de que as iniciativas de fomento à transformação produtiva tem alcance ainda limitado e bastante direcionado. Mobilizam-se recursos para investimentos, na

⁴⁶ Esta modalidade de compra governamental funciona da seguinte forma: a CONAB compra, a través das organizações dos agricultores (cooperativas e associações), a produção dos agricultores familiares. Esta produção, majoritariamente *in natura*, é doada para entidades assistenciais do meio urbano (creches, asilos, ONGs, etc). Este programa se insere nas estratégias de superação da pobreza e garantia de segurança alimentar adotadas pelo governo federal desde 2003. Também existe a possibilidade de municípios operarem o programa, diretamente com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

maior parte dos casos compra de máquinas e equipamentos cujos usos terão de ser localizados, em agroindústrias já instaladas ou em comunidades rurais específicas (o caso de investimentos feitos em tratores, implementos e equipamentos, como apresentado no anexo 3). O que se poderia questionar é a pertinência de investimentos como estes passando pelo PTC, considerando que outras políticas públicas setoriais já dariam conta disto, a exemplo do próprio PRONAF.

De qualquer forma o que chama a atenção é a ainda insipiente presença de atores que representam outros setores do território envolvidos com a política de matriz territorial. Na medida em que o Programa Territórios da Cidadania parte do PTRI e carrega consigo muito da forma de governança e do funcionamento anteriores, permanece o forte apelo do setor e representação da agricultura familiar. O que as entrevistas com os atores do território nos trazem é que embora ocorresse esse alargamento da proposta, ou seja, a ideia que funda o “Territórios da Cidadania” é muito mais ampla que a anterior, este alargamento ainda não se refletiu na representação efetiva de diferentes setores da sociedade local na construção da política e mesmo continua muito ligada ao debate sobre projetos, ou a mera repartição de recursos não reembolsáveis, que atendam aos agricultores familiares.

Temos um grau de dificuldade razoável quando passou para o “Territórios da Cidadania”. Do ponto de vista da concepção, teríamos que romper esta questão setorial. Para dar este passo nós teríamos que pactuar muito, precisaríamos ter uma estrutura inclusive dos próprios órgãos federais que pudessem estar contribuindo para que nos diferentes setores da sociedade civil, do poder público, pudéssemos fazer um diálogo capaz de fazer ser compreendida esta amplitude que exige o territorial, de superar o setorial. Então temos esta limitação, muito pela historia inicial que era setorial, do rural. Avançou-se de algum modo, mas eu digo assim, é uma das questões que nós não conseguimos avançar porque a nossa fala, do MDA, embora se faça um esforço em superar isso, o nosso discurso carrega o DNA da agricultura familiar. O discurso do MDA é com foco no rural, e nem de todo o rural: é a agricultura familiar, os assentados e as populações tradicionais (ENTREVISTA 02).

Este contexto faz aflorar um conjunto de dificuldades que acompanharam a política até este momento. As delegacias estaduais do MDA tem a função de ser a secretaria executiva do programa nos estados. Para Miranda e Tiburcio (2013) a estrutura das delegacias estaduais é frágil e precisa ser fortalecida para dar conta dos desafios impostos pela política. Mas, sobretudo, é preciso fortalecer o capital humano envolvido com a política, já que nos territórios são exigidos grandes esforços em capacitação dos atores territoriais para fazer o planejamento, realizar diagnósticos e propor soluções. Fazer efetivamente a governança da política na ponta exige a capacitação dos atores.

Assim, como afirmam Cazella et.al. (2013),

A situação atual do PTC e da política territorial coordenada pelo MDA é nitidamente de crise e de relativo descrédito. Diversos profissionais que atuaram durante vários anos na sua implantação e execução foram dispensados, o dinamismo da SDT verificado nos seus primeiros anos de existência deu lugar à estagnação e a questionamentos sobre a credibilidade do enfoque territorial. Os resultados pífios das tentativas de planejamento territorial, a morosidade na liberação de recursos e as incompreensões sobre os objetivos do PTC resultaram no desgaste desse enfoque, tanto na escala territorial quanto nas esferas estadual e federal (Cazella et.al., 2013, p.321).

Outra observação feita por Miranda e Tiburcio (2013) é de que não basta mobilizar e reunir em torno do debate sobre as ações do PTC as entidades que formam o colegiado territorial. Neste sentido, seria necessário mobilizar o maior número possível de organizações territoriais, “independentemente de estarem ou não representadas nos colegiados, a exemplo das distintas secretarias municipais, associações e consórcios de municípios, universidades regionais, escolas públicas e privadas, movimentos, fóruns e associações ambientalistas, SEBRAE e demais organizações dos setores da indústria, comércio, serviços etc” (MIRANDA e TIBURCIO, 2013, p. 328).

Desta forma, ao que parece, o passo que ainda precisa ser dado pela política é o da transposição da fronteira representada pelo diálogo

focado na agricultura familiar. A intersetorialidade ainda não compõe a base dos passos dados pela política. Desta forma, não há que superar os setores, mas o esforço da política precisa articular os diferentes setores da sociedade na busca de solução para problemas comuns. Considerando que o programa não foi priorizado em 2011 e 2012, sua retomada desde 2013 ainda não permite visualizar o que está reservado ao mesmo para o futuro. Como revelado pelo representante da SDT em entrevista,

na retomada em 2013 houve uma avaliação em que nós reduzimos um pouco o número de ações na matriz, algumas ações universais, por exemplo, como o Bolsa Família neste caso se acabou tirando da matriz, um pouco por esta compreensão de que ele já era um programa praticamente universalizado, e então na discussão do colegiado territorial ele seria muito residual. E então nos concentramos em algumas ações que a gente entendia que o colegiado teria um papel mais efetivo na sua implementação. Porque na matriz anteriormente, eram quase 200 ações. Então isso é muito difícil, é uma quantidade de informação muito grande e muitas vezes políticas que já tinham o seu ritmo de implementação colocado. Então nós reduzimos o escopo da matriz para estas ações que a gente identificava que o colegiado tinha participação maior. Isso visando o fortalecimento do papel dos colegiados e engajá-los na discussão das políticas públicas no sentido de ajudar a resolver gargalos, e apostar também na maior articulação com as dinâmicas estaduais. Também incentivar que os governos estaduais participem, alguns deles já tem a abordagem territorial colocada no seu planejamento, então aproximar a iniciativa do território da cidadania com a iniciativa dos governos estaduais. Estamos retomando o apoio aos colegiados, fortalecendo a gestão social, tornando mais claro o papel do colegiado, e por outro lado trazer os governos estaduais para a dinâmica do programa (ENTREVISTA 01).

Segundo o Delegado do MDA em Santa Catarina (ENTREVISTA 02), já existe uma agenda de trabalho com o objetivo de

fazer deslançar novamente a política no estado. Como se chegaria à necessária coesão social em torno de um projeto de desenvolvimento que abarque os diferentes interesses presentes no território, identificando recursos específicos a serem ativados, reunindo os diferentes atores do território em consensos mínimos para promover a superação de limites, gargalos e deficiências presentes nestas áreas? Não há resposta fácil, nem caminho sem dificuldades. A certeza está na necessidade de criar oportunidades e reunir esforços para remover as diversas privações que teimam em afligir elevado contingente populacional de áreas periféricas, neste caso, do Meio Oeste Contestado, território aos olhos do PTC.

5.3 Participação e invisibilidades: o que resta aos pobres?

O último aspecto a que queremos nos ater é o real alcance do Programa Territórios da Cidadania para as famílias pobres do Meio Oeste Contestado. Ao retomarmos Sen (2010), que entende desenvolvimento enquanto um processo de expansão das liberdades, teremos no seu oposto as privações a que as pessoas são submetidas: “Pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2010, p17).

A pobreza, portanto, pode ser “identificada com a ideia de privações, de insuficiências, de carências etc” (MATTEI, 2013, p.91). Estas carências e privações não se limitam à renda, ou seja, outros aspectos devem ser considerados, o que imprime um caráter multidimensional à pobreza. E, assim, “a privação de capacidades é mais importante como critério de desvantagem do que o baixo nível de renda, pois a renda é apenas instrumentalmente importante e seu valor derivado depende de muitas circunstâncias sociais e econômicas” (SEN, 2010, p. 175).

Segundo Mattei (2013), existem diferentes metodologias que servem à medição da pobreza no mundo. No Brasil, a metodologia mais comumente utilizada está apoiada na renda monetária per capita das famílias.

Desse modo, a insuficiência de renda passou a ser o método mais utilizado para identificar e mensurar a pobreza no país. Com isso, a dimensão tanto das pessoas pobres como das indigentes passou a ser medida em valores monetários, os quais variam de acordo com os cálculos adotados

pelos diferentes grupos de pesquisadores. Esta é a razão do número total de pobres variar consideravelmente entre distintos estudos e pesquisas. Todavia, como mencionamos na seção anterior, a renda, embora seja importante, é apenas uma das dimensões da pobreza.

Independentemente disso, o que está sendo utilizado no país recentemente é a classificação da pobreza a partir do critério de elegibilidade pautada em valores monetários. A partir desse critério é estabelecido um cadastro em que as pessoas/ famílias qualificadas passam a ser atendidas pelas políticas públicas, em especial, pelos programas de complementação da renda (MATTEI, 2013, p. 102).

Mas de que maneira as ações do Estado para erradicar a pobreza se vinculam às estratégias de desenvolvimento territorial e alcançam o Território da Cidadania Meio Oeste Contestado? Programas de transferência de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família (PBF), vem compondo as estratégias de ação do governo brasileiro em período recente. Cumpre, certamente, um importante papel, na medida em que garante uma renda mínima às famílias pobres.

Estas políticas, porém, exigem a complementaridade de ações estruturantes que ataquem as diferentes dimensões da condição de pobreza das pessoas. Aspectos relacionados à educação, à saúde, políticas de crédito e outras ações de fomento a atividades econômicas, dentre um conjunto de ações de planejamento de investimentos que animem o contexto socioprodutivo, são necessários para ampliar as oportunidades no lugar onde estas famílias residem.

Neste sentido, as políticas públicas de superação da pobreza no Brasil exigem certa complementaridade e intersetorialidade para alcançar resultados mais positivos. A exigência de ações integradas para superar a pobreza, portanto, pode ser entendida como uma possível interface entre estas políticas e as de corte territorial (MATTEI, 2013), considerando-se, assim, a possibilidade de ações concentradas espacialmente.

Como já identificado no capítulo que trata da caracterização do território, a proporção de pobres no espaço rural se mantém elevada na maioria dos municípios. Como identificado por Tecchio (2012), é expressivo o número de indígenas e assentados em programas de reforma agrária que são beneficiários do “Programa Bolsa Família”.

Segundo a autora, as estratégias de reprodução das famílias pobres do território são diversificadas e os principais segmentos pesquisados por ela são assentados da reforma agrária e indígenas, cujas condições de acesso à terra são garantidas pelo Estado, famílias de arrendatários e posseiros, portanto sem a posse da terra, agricultores familiares proprietários de pequenas áreas, o que significa terra insuficiente para a reprodução da família, especialmente em áreas onde a pluriatividade e outras estratégias complementares se tornam mais difíceis, além de trabalhadores em ocupações inseguras do ponto de vista da forma de contratação. São cortadores de erva-mate, carregadores de frangos, diaristas, empreiteiros e assalariados rurais expostos a atividades, na maioria dos casos, informais.

Como já identificado em outras seções deste trabalho, é possível afirmar que o PTC Meio Oeste Contestado enfrentou dificuldades em incorporar a temática da pobreza em suas ações e alcançar de forma mais contundente as famílias pobres. Para Tecchio (2012), entre os membros delegados do CODETER, havia dificuldade em reconhecer na sua totalidade quem eram as populações pobres dos seus municípios e do território:

Quando indagados sobre quais são as populações mais pobres do município onde residem e que representam no Colegiado, dos delegados representantes da sociedade civil, três citaram os moradores de bairros que concentram famílias rurais. Um aponta os assentados pela reforma agrária e as famílias de agricultores proprietários de pequenas áreas de terra ou arrendatários e outro considera os assalariados rurais - cortadores de erva-mate, trabalhadores em reflorestamento e carregadores de frango - que moram em bairros pobres. Os indígenas foram considerados como os pobres do município por outro delegado. Dentre os quatro delegados que atuam na esfera do governo, um citou os assentados pela reforma agrária e moradores de bairros que concentram famílias pobres. Outro considera apenas os moradores desses bairros e um, algumas populações rurais. Por fim, um reconhece apenas os cortadores de erva-mate (TECCHIO, 2012, p. 107).

Os pobres do território não eram efetivamente representados no colegiado. Os projetos apresentados e discutidos naquele espaço, como dissemos acima, muito vinculados ao PRONAT, privilegiaram a estruturação e fortalecimento de sistemas cujos maiores beneficiários eram segmentos sociais já melhor estruturados do ponto de vista da condição social, ou ao menos melhor organizados. Os segmentos sociais mais empobrecidos do território não estão representados nos sindicatos ou em cooperativas, etc, e existe um certo grau de dificuldade de se chegar até eles, como reconhecido nos relatos colhidos em campo (ENTREVISTA 02 e 03).

Uma iniciativa adotada no território foi de incorporar nos debates representantes das secretarias municipais de assistência social. Há o entendimento de que é nos cadastros destas secretarias que se poderão identificar as populações pobres. Com a maior atuação das secretarias, seria possível fazer chegar aos segmentos mais empobrecidos as políticas públicas já existentes (ENTREVISTA 02). Outras observações dos entrevistados indicam aspectos que merecem ser aprofundados:

Ações chegam nos mais pobres? Algumas coisas. Quando é TC, há uma ampliação das ações por parte do governo. Oportunidades relacionadas a Bolsa Família, PRONATEC, PAA, etc tem atenção especial. Por ser TC, tem mais oportunidade, o que acaba afetando positivamente os mais pobres. Isso ainda não foi para o debate aprofundado (ENTREVISTA 03).

As ações parecem alcançar aos pobres de forma indireta. No caso dos programas de transferência de renda, foram realizados esforços no sentido de universalizar a atenção, especialmente no caso do Bolsa Família. Este programa será retirado da matriz de ações do PTC, pois o entendimento da Secretaria de Desenvolvimento Territorial é de que a sua condição de programa já universalizado, não exige mais a articulação dos atores territoriais para a sua execução (ENTREVISTA 01).

As informações dão conta de que há uma atenção especial por parte do Governo Federal no atendimento das demandas dos territórios da Cidadania. Não há, porém, conhecimento sobre a totalidade do alcance desta postura mais atenta, e mesmo das ações implementadas sobre os mais pobres via PTC. O que há é que invisibilidades ainda não

foram superadas. Um dos exemplos contundentes desta condição tem relação com os indígenas que habitam o território.

Segundo dados levantados por Tecchio (2012), eram três as Terras Indígenas (TI) localizadas em municípios do território Meio Oeste Contestado no ano de 2011. Em Abelardo Luz, ficava a TI Toldo Embú, com 39 famílias e 145 pessoas; em Entre Rios, a TI Xaçecó, com 308 famílias e um total de 1.204 pessoas; é em Ipuacú que está localizado o maior contingente indígena do território. São 4.034 pessoas, em 1.047 famílias na TI que também leva o nome de Xaçecó. Este contingente populacional é elevado e embora a presença de comunidades indígenas seja um dos critérios de definição do PTC, não há, efetivamente, a participação desta população nos debates e no acesso aos benefícios da política.

Os índios não participam (colegiado). A FUNAI de vez em quando é convidada. De vez em quando. Você não vê muito interesse do município, de tratar desses munícipes deles. Não tem muito apoio não. Quando eles precisam ai vem chamar, como é o caso de passar uma estrada, construir pequenas barragens, ai os índios, a FUNAI é chamada (ENTREVISTA 05).

Há dificuldades de entrar nas áreas indígenas enquanto TC. Indígenas não participam, as vezes indicam gente mas não participam. Prefeituras onde estão as comunidades indígenas não participam (ENTREVISTA 03).

A história da disputa entre indígenas e colonos é antiga na região Oeste de Santa Catarina. Os processos de demarcação das terras hoje reservadas, as Terras Indígenas do território foram permeadas por muito conflito. As práticas de arrendamento das TI para a agricultura, e ainda antes desta para a exploração da madeira, deixaram marcas profundas nas comunidades locais (BRIGHENTI; NÖTZOLD, 2009). Por um lado, a ocupação das TI por colonos pressionava os indígenas, enclausurados em pequenos territórios cujo controle era limitado. Por outro lado, muitos dos ocupantes também eram trabalhadores empobrecidos (BRIGHENTI; NÖTZOLD, 2009).

Uma questão agrária latente atravessou a história dos municípios que formam o PTC Meio Oeste Contestado, especialmente após o fechamento da fronteira agrícola nos anos de 1970, com principalmente

três tipos de atores formando as frentes de excluídos da região: os indígenas, originários naquelas terras; os caboclos, que depois de derrotados no conflito do Contestado se reproduzem em situação marginal, em ocupações precárias e normalmente sem terra e; os colonos empobrecidos, filhos de migrantes que já não conseguem se reproduzir nas terras diminutas dos pais e encontram dificuldade em acessar novas áreas na região.

A demarcação de terras indígenas e o acesso a algumas políticas públicas nas aldeias, principalmente para a garantia de renda mínima já alcançam este segmento da sociedade local. Ações estruturantes, que fortaleçam as estratégias de reprodução destas famílias ainda tem dificuldade em chegar. Além disso, cabe destacar que, em grande medida, as políticas públicas objeto de discussão no âmbito do território cabem mais ao fomento da agricultura familiar tradicional, do que a povos cujos modos de reprodução social ainda são mais coletivizados e não necessariamente com foco no mercado, ou que caibam em um sistema de operação onde o setor bancário é peça fundamental, a exemplo do PRONAF.

A criação de assentamentos, desde a década de 1980, representa uma importante oportunidade às famílias excluídas no território, mas na medida em que, na maioria dos casos a criação dos assentamentos não foi além da distribuição de terras, ou seja, os assentados embora acessem a terra, encontram dificuldades em acessar outros serviços, como os da educação e saúde, e são sistematicamente privados do acesso ao mercado para seus produtos, dentre outras privações cuja superação conta com iniciativas ainda poucas, expressas em políticas públicas criadas principalmente na última década (exemplo dos programas de compra governamental, PAA e PNAE, ainda pouco abrangentes).

5.4 A política em perspectiva.

No alcance dos objetivos traçados para o Programa Territórios da Cidadania, como verificamos acima, manifestou-se um conjunto de dificuldades e impasses. Em si, isto poderia ser entendido como parte do processo, ou trajetória a ser percorrida para a implantação e execução de uma política pública da envergadura deste programa. Para a consolidação de uma política desta natureza, que propõe o planejamento apoiado em ações do poder público em prol do desenvolvimento

socioeconômico de um território, e traz no seu bojo a intenção de superar a pobreza, a avaliação sistemática da sua execução é necessária.

Esta seção sistematiza e revisa assuntos tratados durante o capítulo, considerando o que compõe os objetivos originários da estratégia do Programa Territórios da Cidadania (BRASIL, 2008) e os impasses da política na região enfocada na pesquisa. A partir dos objetivos da política, são traçados comentários quanto aos alcances no Meio Oeste Contestado, fixando o olhar na institucionalidade que sustenta a política, a gestão social, a participação dos atores e as perspectivas da política.

No que se refere à estratégia de integração de políticas públicas com base no planejamento territorial, consideramos que há deficiências importantes no processo de planejamento, com diagnósticos desatualizados e um Plano de Desenvolvimento Territorial elaborado com elevado peso no segmento da agricultura familiar. Os limites para a integração das políticas foram consideráveis em todo o período de funcionamento do programa, mas especialmente após a inclusão do território rural no Programa Territórios da Cidadania.

Este programa pressupõe o elevado peso na articulação de políticas tanto de forma horizontal, na esfera federal, quanto uma integração vertical, que fomente o diálogo e a integração entre políticas federais, estaduais e municipais. O que ficou evidente foi desde as dificuldades de entendimento dos atores envolvidos com o planejamento territorial, quanto a real necessidade destas ações, até a fraca capacidade para a efetiva concertação em torno desta integração. O diálogo que não exclua o setorial, mas traga os diferentes setores à mesa ainda carece de ser fortalecido.

Neste sentido, a própria ideia de território fica comprometida, no recorte proposto pela política. Retomando Reis (2005), para quem as dimensões “proximidade” e a “densidade das relações” representam a identidade e a capacidade dinâmica de um território, percebe-se uma dinâmica ainda frágil, de relações induzidas e em grande medida restritas a apenas um segmento social, o da Agricultura Familiar. As ordens relacionais e institucionais existentes na região oeste de Santa Catarina não necessariamente coincidem com os recortes propostos pela política pública em questão. Além disso, as relações engendradas no âmbito do PTC tem pouca densidade e sofrem descontinuidades, dado que estão submetidas a agendas e à dinâmica orçamentária da esfera pública.

No que se refere à ampliação dos mecanismos de participação social, na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios, neste campo, principalmente depois de analisados os relatos dos atores com atuação no debate sobre a política no território (os atores entrevistados), sinaliza-se para avanços localizados em dois aspectos principais: O primeiro é a própria criação dos espaços de debate em torno dos problemas do território. Ademais todos os problemas elencados quanto ao funcionamento do CODETER, este significou um importante espaço de diálogo entre organizações sociais, mesmo que majoritariamente de Agricultores Familiares e o poder público naquela região de Santa Catarina. O segundo aspecto, derivado do primeiro, tem relação com a possibilidade que o colegiado permitiu para que aqueles atores se conhecessem de forma mais profunda, fazendo com que deste processo de interação surgirem possibilidades de coesão, de acordos de reciprocidade e outros aspectos amparados nestas interações.

Já para a ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania, a condição de Território da Cidadania se transforma em vitrine para este tipo de programas. Houve efetivamente um conjunto de iniciativas facilitadoras do acesso às populações pobres a estas políticas públicas básicas. Destaque deve ser dado ao PBF já entendido como programa universalizado no território. Há, todavia, limites no atendimento a segmentos especiais ainda em condições de maior invisibilidade, que não alcançam uma série de políticas a que poderiam acessar. As ações estruturantes chegam de forma mais lenta aos segmentos mais empobrecidos. A forma de acessar projetos pressupõe a organização e a capacidade de articulação para negociar e ser ouvido. Há que ter voz para poder acessar políticas que efetivamente pavimentem os caminhos para ampliação das oportunidades socioeconômicas, base para a superação da pobreza.

Inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais: neste caso destaque pode ser dados aos indígenas que pouco ou nada participam das ações do território, pequenos arrendatários e ocupantes em situação de ilegalidade da posse da terra que sequer conhecem ou não encontram orientação para acessar políticas de arrecadação de terras ou legalização de posse (ENTREVISTA 02), cortadores de erva mate que nem sempre encontram trabalho digno (SC, 2010) e moradores das periferias das

pequenas, cidades expostos a toda sorte de trabalhos de menor segurança, longe do que se poderia classificar como trabalho decente.

No que se refere à valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações, como foi possível argumentar ao longo deste capítulo, a marcada característica setorial do processo de execução da política no território, impede a devida integração da totalidade dos atores que compõem aquele espaço. E mesmo no que se refere às ações focadas na agricultura familiar, estas se limitam ao fortalecimento da matriz produtiva. Este certo privilégio aos aspectos produtivistas nas ações da política, remete a uma ideia que deposita maior peso aos aspectos da geração de renda, estes já presentes em outras políticas públicas orientadas ao espaço rural, caso do PRONAF.

Em síntese, a proposta de desenvolvimento territorial contida no Programa Territórios da Cidadania ainda tem muito a ser aperfeiçoada, tendo em vista a obtenção de resultados concretos no campo da transformação produtiva e o aprimoramento das instituições do Meio Oeste Contestado, em Santa Catarina. As dificuldades e acertos da experiência iniciada, de articulação dos atores do território em prol do desenvolvimento socioeconômico, já produziu elementos para avaliações e redefinições de rumos, no sentido da efetiva implementação da política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de desenvolvimento rural no Brasil incorporou, nas décadas recentes, novas dimensões que não dão conta somente de questões produtivas. O olhar público sobre o espaço rural foi se modificando no sentido de aceitar que naquele espaço não se faz apenas agricultura. As ações do Estado no sentido de promover o desenvolvimento e os processos de organização espacial, exigem a incorporação de variáveis como a questão ambiental e o reconhecimento de segmentos sociais que tem no espaço rural, muito mais que um local de produção agrícola, mas um espaço de moradia, e de relações sociais que não estão somente na esfera produtiva.

Avaliar as ações sobre este espaço implica conhecer a história do desenvolvimento brasileiro para o rural. Focando o olhar em um território específico, o Meio Oeste Contestado em Santa Catarina, conforme delimitado pela política de desenvolvimento territorial coordenada pelo Governo brasileiro, buscou-se no presente trabalho verificar de que forma a política vem sendo executada, quais os principais desafios enfrentados, os principais gargalos e também que avanços já podem ser percebidos.

O presente trabalho se apoia em uma perspectiva teórica que reconhece a possibilidade de soluções abertas para problemas relacionados ao desenvolvimento. Dois conceitos assumiram papel central no debate aqui proposto: desenvolvimento, que foi entendido como um processo de eliminação de privações e ampliação das oportunidades dos indivíduos e; o território, cuja conceituação não se limitou apenas a aspectos da delimitação física. O território é multidimensional e assim também é o desenvolvimento territorial.

A política pública que nos propomos a analisar, o “Programa Territórios da Cidadania” está apoiado em uma abordagem territorial e a forma como o trabalho foi organizado permitiu reunir aspectos teóricos e da observação empírica, para suportar a avaliação da política que adota o enfoque territorial, objeto do estudo. O trânsito por diferentes disciplinas das ciências sociais e humanas se faz necessário, considerando que os objetivos do estudo versaram sobre temas de maior complexidade, como o caso do debate sobre o desenvolvimento em si, mas também o estudo da pobreza e da forma de ocupação do espaço.

Dentre os principais aspectos que puderam ser observados no território em questão, destacamos elementos que, por um lado, chamaram mais a atenção frente às questões de pesquisa e hipóteses

levantadas, mas que também indicam a necessidade de aprofundamento dos conhecimentos e mesmo novas agendas para a pesquisa.

1 – Há que considerar que houve um processo de evolução significativo nas políticas públicas para o desenvolvimento do espaço rural, com a incorporação de dimensões que vão além dos estímulos ao aumento da produção e produtividade agrícolas. Ao longo das últimas duas décadas e meia, setores da sociedade, historicamente excluídos dessas políticas passaram a ser, gradativamente beneficiados, como é o caso de assentados em programas oficiais de reforma agrária, agricultores familiares e comunidades tradicionais (Quilombolas, indígenas e outras). Mais recentemente novas concepções quanto à forma de gestão das políticas, definição de prioridades, com a participação de atores locais neste processo e escala de intervenção diferente da municipal ou estadual – com tendência a privilegiar territórios formados por grupos de municípios – fazem parte da formatação dessas políticas.

A incorporação, também recente, dos objetivos de superação da pobreza na agenda pública é outra marca importante das políticas em curso. Inovações importantes já trazem resultados não negligenciáveis. Muitas das políticas ainda são tímidas, ou carecem de maior ousadia na sua implementação, a exemplo dos programas de compra governamental que ainda tem muito a avançar, sobre a oferta de produtos dos agricultores familiares. Os principais entraves das políticas, porém, estão em questões de ordem estrutural, caso da ainda pouca prática dos municípios em ações conjuntas, em escala territorial, o capital humano ainda assente em dificuldades de gestão das políticas e mesmo dificuldades relacionadas à própria compreensão de como deveria se dar um processo de desenvolvimento territorial.

2 – No caso específico do território Meio Oeste Contestado, onde focamos nossos estudos de campo e buscamos observar a evolução das políticas de desenvolvimento, foi possível identificar diferenças importantes entre os municípios que compõe o território. No processo de formação duas características foram definidas, com nítida separação entre dois grupos de municípios. Parte dos municípios é caracterizada por estrutura agrária mais concentrada, menor densidade populacional, atividade econômica mais ligada às atividades primárias e uma conjuntura de mais intenso conflito, este entre grandes proprietários e trabalhadores sem-terra – que explica a expressiva presença de assentamentos rurais em alguns destes municípios - e de grileiros em terras indígenas, com grandes áreas em processo de demarcação como

reserva indígena. Já outro grupo de municípios do território apresenta maior presença de atividades industriais e de serviços, além de uma agricultura de base familiar mais expressiva. Duas cidades se destacam como centros de serviços e de certa forma polarizam as duas microrregiões que formam o território: Joaçaba e Xanxerê.

3 – O menor dinamismo econômico e mais baixo desenvolvimento social e econômico é também característica de parte dos municípios que compõe o território, como foi possível observar nos dados. Esta característica pode ser especialmente observada quando analisados os dados do IDHM, que indicam elevada desigualdade entre os municípios que formam o território.

4 – especificamente com relação ao funcionamento da política no território, três aspectos foram priorizados neste trabalho:

O primeiro foi a gestão da política e a análise da escala definida pela mesma. Ademais as diferenças entre os municípios, estruturas com atuação territorializada já existentes na região não foram consideradas, quando da delimitação do território. Chegou-se a uma formação que agrupou duas associações de municípios, já com uma história de atuação em suas áreas de abrangência, mas também que engloba duas Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), estruturas do governo do estado cuja presença nos espaços de gestão da política federal é quase nula.

Com relação à gestão da política, os problemas passam pelo próprio ciclo da política, interrompido em 2011 e sendo retomado desde 2013. Este ciclo da política está muito dependente da elaboração, por parte do governo federal, da matriz de ação do programa. Esta matriz, por sua vez, reúne uma infinidade de programas e políticas, uma cesta de ofertas de 22 ministérios com políticas já existentes no âmbito dos ministérios. Nada garante que estes programas deixariam de chegar aos municípios, caso não fossem membros do PTC. Neste sentido, a contribuição desta política para o processo de desenvolvimento do Meio Oeste não está clara.

Outro aspecto destacado refere-se ao modo de operação e composição do colegiado territorial. A hegemonia dos setores organizados ligados à agricultura familiar e assentamentos rurais é uma das características do CODETER. Esta característica puxa o debate para a esfera de interesses destes setores, excluindo ou imprimindo menor importância à atuação de outros segmentos das sociedades locais.

A característica setorial que a política com enfoque territorial ainda carrega foi outro aspecto a que nos atentamos. O discurso dos

membros do colegiado e do próprio MDA se vincula diretamente com a agricultura familiar. E não poderia ser diferente. Ocorre que, especialmente depois de ter sido inserido no PTC, o que se esperava é que houvesse, como orienta a própria política, um alargamento quanto à participação de atores oriundos de diferentes setores da sociedade local, que os espaços de concertação da política pudessem reunir a diversidade dos atores do território com o objetivo de encontrar soluções também diversas para os problemas do território. A institucionalidade que sustenta o PTC é frágil e carece de um instrumento de planejamento que alcance a totalidade do território. Estes aspectos indicam limites importantes na política, com a criação de um ambiente onde as relações entre os atores é restrita e mesmo a criação de oportunidades gira em torno das possibilidades oferecidas pelo governo a um setor específico da sociedade.

Além disso, o movimento de articulação dos atores do território ficou limitado, na medida em que órgãos do governo estadual, especialmente as SDRs, pouco se envolveram com a política, muitas prefeituras ou não participam ou o fazem de forma pouco qualificada e as entidades da sociedade civil que se dispõe a fazer a gestão da política, até o momento, são as ligadas aos agricultores familiares, não incorporando, portanto, um conjunto de outras representações, como as indígenas, associações comunitárias, empresariais e outras entidades menos ligadas ao rural.

Por fim buscamos, de forma sintética, verificar em que medida as ações do PTC realmente se destinaram a famílias mais pobres. O que se verificou foi que, primeiro, os projetos discutidos no âmbito do CODETER, especialmente os relacionados a recursos do PRONAT, tem sido destinados a atender demandas que não necessariamente alcançam os mais pobres. São na maioria dos casos ações pontuais que chegam efetivamente a pequenos grupos, já com condições mínimas para implementar os projetos e caracterizados pela atuação organizada em sindicatos e movimento sociais do território. O que resta a diferentes segmentos empobrecidos da sociedade local é certa invisibilidade frente à execução da política.

Criou-se, porém, um importante espaço de diálogo sobre importantes temas de interesse da sociedade local, especialmente no que se refere a grupos mais organizados, destaque para entidades que representam agricultores familiares. Embora sejam latentes os limites que ainda apresenta a política, a existência de um espaço de concertação que, embora careça de reestruturação e fortalecimento na sua capacidade

de articular forças do território, já acumula a experiência de diálogo em torno de temas importantes para o fortalecimento dos atores locais. Projetos com o objetivo de fortalecer os sistemas produtivos locais foram implementados, com recursos e amplitude limitados, é verdade, mas já são resultados da política.

Os maiores desafios, talvez estejam no aspecto do aperfeiçoamento institucional que se exige para fazer deslanchar as políticas com enfoque territorial. Este aperfeiçoamento institucional necessita de um processo de planejamento e do diálogo, a interação densa e continuada entre os mais diferentes atores do território. Na medida em que ainda não foi possível avançar nesta direção, a hipótese geral deste trabalho pode ser confirmada. Ou seja, as políticas que adotam a abordagem territorial no Brasil ainda se deparam com problemas relacionados com a dificuldade de ir além das políticas de corte setorial, muitas vezes restritas, e com eficiência e eficácia duvidosas.

Da mesma forma, por mais que se verifique uma crescente na possibilidade de participação dos atores locais nas decisões sobre a implementação das políticas, estes ainda enfrentam dificuldades na gestão das políticas e mesmo na gestão dos recursos do território. Ainda não encontraram a convergência necessária para solucionar os principais problemas comuns. Para além destes aspectos, um conjunto de limites ainda deve ser superado nas relações interinstitucionais e entre as diferentes esferas do poder público.

Não foi nossa pretensão encontrar os caminhos para o aperfeiçoamento da política de desenvolvimento rural que adota a abordagem territorial. Descrevemos processos e buscamos identificar limites que merecem atenção nos espaços de avaliação da política. Se essas reflexões significarem uma contribuição para o aprimoramento da política, então poderão servir de base ao aprofundamento dos estudos sobre o tema, já que essas políticas são de criação recente e seus reais resultados ainda não podem ser dimensionados. Os problemas que enfrenta, porém, devem ser destacados para eventuais correções e mudanças de rumo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Para una teoría de los estudios territoriales. In: Manzanal, Mabel; Nieman, Guillermo (organizadores). **Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios**. 1a ed. - Buenos Aires : Fund. Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS, 2006.

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. **Estudos avançados**, v. 15 n°43, São Paulo, 2001.

ALBUQUERQUE, Francisco. “*Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*”. **Revista de la CEPAL**, n°82:157-171, abril de 2004.

ALVES, Pedro A.; MATTEI, Lauro. Migrações no oeste catarinense: história e elementos explicativos. In: **anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP**. Caxambú- MG. 2006.

ARRIGHI, G. **O Longo Século XX**. São Paulo: Editora UNESP/Contraponto, 1996.

BENKO, G.; PECQUEUR, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. Tradução de Elson Manoel Pereira. IN: **Geosul**, Florianópolis, v.16, n.32, p 31-50, jul./dez. 2001.

BERDEGUÉ, J. A. et. al. Territorios em movimento. Dinámicas territoriales rurales em América Latina. Santiago, Chile: documento de trabajo n° 110, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, **RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural**, 2012. Disponível em: <http://www.rimisp.org/publicaciones-documentos/documentos-de-trabajo/>.

BERDEGUÉ, J. A. et. al. Ciudades, territorios y crecimiento inclusivo em Latinoamérica: los casos de Chile, Colombia y México. Documento de Trabajo N° 118. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. **RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural**, 2012 (b). Disponível em: <http://www.rimisp.org/publicaciones-documentos/documentos-de-trabajo/>.

BONNAL, Philippe. Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (pront e ptc) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais. In: MIRANDA,

Carlos e TIBURCIO, Breno (Orgs). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.19).

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei**. Brasília: MP, 2007.

_____. CASA CIVIL/PR. **LEI 11.326, de 24 de julho de 2006**. Disponível em: [http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/Lei%2011.326-2006?](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/Lei%2011.326-2006?OpenDocument) Open Document, consulta em 13 de novembro de 2011.

_____. CASA CIVIL/PR. **DECRETO de 25 de Fevereiro de 2008**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2007-2010/2008/Dnn/Dnn1... Consulta em Julho de 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Resolução do CONDRAF nº 48 de 16 de setembro de 2004. Brasília: CONDRAF, 2004. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/condraf/institucional/resolucoes>. Consultado em março de 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Resolução do CONDRAF nº 52 de 16 de fevereiro de 2005. Brasília: CONDRAF, 2005. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/condraf/institucional/resolucoes>. Consultado em março de 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Resolução do CONDRAF nº 33 de 18 de agosto de 2003. Brasília: CONDRAF, 2003. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/condraf/institucional/resolucoes>. Consultado em março de 2013.

BRIGHENTI, Clovis Antonio; NÖTZOLD, Ana Lúcia Vulfe. Dom José Gomes e as Terras Indígenas: análise de uma experiência de intervenção em políticas públicas. In: **Cadernos do CEOM** – Ano 22, n. 30 – Políticas públicas: memórias e experiências. UNOCHAPECÓ, 2009.

BRUNO, Regina Angela Landim; DIAS, Marcelo Miná. As políticas públicas de crédito para os assentamentos rurais no Brasil. Relatório de consultoria. Rio de Janeiro, 2004.

CAMPOS, Nazareno José de. **Terras de uso comum no Brasil: abordagem histórico-socioespacial**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2011.

CAZELLA, A.A; BÚRIGO, F.L. O desenvolvimento territorial no Planalto catarinense: o difícil caminho da intersectorialidade. In: **Revista Extensão Rural, DEAER/CPGExR – CCR – UFSM**, Ano XV, Jan – Jun de 2008.

_____, et.al. Ações e políticas no processo de gestão do programa territórios da cidadania: análise a partir dos estudos de caso. In: MIRANDA, Carlos e TIBURCIO, Breno (Orgs). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.19).

CHRISTILLINO, Cristiano Luís. A colonização e a grilagem no Rio Grande do Sul no século XIX. In: GUIMARÃES, E. S.; MOTTA, M. M. **Campos em disputa: história agrária e companhia**. São Paulo: Annablume; Núcleo de Referência Agrária, 2007.

COSTA, Rogério Haesbaert da. Des-caminhos e perspectivas do território. In: Ribas, A. D. et.al. **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

_____. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

CUNHA, Paulo R. da. Utopia e realidade na luta camponesa de Formoso e Trombas. IN: STARLING, H. M. M. (et. al). **Utopias Agrárias**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

DELGADO, Nelson Giordano. **Papel e lugar do Rural no Desenvolvimento Nacional**. Rio de Janeiro: IICA/MDA, 2009.

_____; LEITE, S. P. Atualização da políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Orgs). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.19).

_____. Atualização das políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. In: MIRANDA, Carlos e TIBURCIO, Breno (Orgs). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da**

pobreza rural no Brasil. Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.19).

_____; ZIMMERMANN, S. **Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades:** Relatório 1: Os Programas Territórios de Cidadania e Territórios Rurais de Identidade: reflexões metodológicas sobre institucionalidades territoriais e gestão de políticas públicas. Brasília: IICA, 2008.

_____; GRISA, C. Institucionalidades, governança e projetos territoriais na política de desenvolvimento rural no Brasil. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Orgs). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil.** Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.19).

DENARDIN, Valdir; SULZBACH, Mayra T. Os Possíveis Caminhos da Sustentabilidade para a Agropecuária da Região Oeste de Santa Catarina. In: **Desenvolvimento em Questão.** Editora Unijuí, ano 3, n. 6, jul./dez. 2005, p. 87-115.

DIAS, Leila Christina. Redes: emergência e organização. IN: CASTRO, I. et.al. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

DORIGON, C., et al. As agroindústrias rurais da agricultura familiar de Santa Catarina. Florianópolis: **Estudos Socioeconômicos,** CEPA/EPAGRI, 2011. Disponível em: <http://cepa.epagri.sc.gov.br/>. Acesso em: 14 de março de 2012.

ECHEVERRI, Rafael. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: FAVARETO, Arilson [et.al]. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios.** Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12). 220p., 15x23 cm.

EMBRABA. **Sistema de produção de frango de corte: nutrição e alimentação.** Disponível em: <http://sistemasdeproducao.cnptia.embrapa.br/FontesHTML/Ave/ProducaoDeFrangodeCorteDeAgua.html>, consultado em 19/03/2012.

ESPÍNDOLA, Carlos José. Competitividade das agroindústrias do oeste catarinense no âmbito do MERCOSUL: considerações preliminares. Florianópolis: **Geosul**, v. 14, nº 28, p. 125-138, jul./dez. 1999.

FAVARETO, Arilson [et.al]. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12). 220p., 15x23 cm.

_____. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações. Rio de Janeiro: Desenvolvimento em Debate. v.1, n.2, p.47-63, janeiro-abril e maio-agosto 2010.

FERNANDES, B. M. Questão agrária: Conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, A. M. (org.). **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2005.

FERRARI, Dilvan Luiz. **Agricultura familiar, trabalho e desenvolvimento no oeste de Santa Catarina**. Campinas, SP: Dissertação (Mestrado), I.E. UNICAMP, 2003.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21- junho de 2000.

FURTADO, C. **O Longo Amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GOULARTI FILHO, A. A formação econômica de Santa Catarina. In.: **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v23, nº2, p.977-1007, 2002.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: IE.UNICAMP, 1996.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro**. 2ª ed. Campinas, SP: IE.UNICAMP, 1999. (Coleção Pesquisas, 1).

GRISA, Catia. Projetos estratégicos e ações para o desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do programa Territórios da Cidadania. IN: MIRANDA, Carlos e TIBURCIO, Breno (Orgs). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.19).

GUANZIROLI, Carlos Henrique. **Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: uma polêmica**. Rio de Janeiro: UFF/ECONOMIA, Março de 2008, 34p. (Texto para discussão, nº 233).

HESPANHOL, ANTONIO NIVALDO. Modernização da agricultura e desenvolvimento territorial. In: **4º ENCONTRO NACIONAL DE GRUPOS DE PESQUISA – ENGRUP**, São Paulo, pp. 370-392, 2008.

HIRSCHMAN, A. Confissões de um dissidente: a estratégia do desenvolvimento reconsiderada. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 13, nº 1, p.1-38, abril de 1983.

KAGEYAMA, A. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G.C.; GASQUES, J.G.; VILLA VERDE, C.M. (Organizadores). **Agricultura e políticas públicas**. 2ª ed. IPEA, 1996, p.113-221.

MACHADO, Paulo Pinheiro. **Um estudo sobre as origens sociais e a formação política das lideranças do Contestado, 1912-1916**. Campinas, SP: Tese (doutorado), UNICAMP, 2001.

MALUF, Renato S. “Atribuindo sentido à noção de desenvolvimento econômico”, In: **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 15, p.36-68, 2000.

MATTEI, L. **A evolução do emprego agrícola no Brasil**. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, 1998. (Coleção ABET – Mercado de Trabalho, v.4).

_____; DOS SANTOS JÚNIOR, J. A. Turismo rural em Santa Catarina. In: **Anais do III Seminário novo rural brasileiro**, Campinas/SP, 2003. NEA/IE/UNICAMP, 2003. 94p.

_____. **Institucionalidade e protagonismo político: os 10 anos do CONDRAF**. Brasília-DF: MDA/CONDRAF, 2010.

_____. Novo retrato da agricultura familiar em Santa Catarina. In: **Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina**. Florianópolis: Epagri/Cepa, 2010a.

_____. Pobreza e política de desenvolvimento territorial: noções, metodologias de mensuração e estratégias de enfrentamento do problema. IN: MIRANDA, Carlos e TIBURCIO, Breno (Orgs). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza**

rural no Brasil. Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.19).

MIRANDA, Carlos e TIBURCIO, Breno (Orgs). **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil.** Brasília: IICA, 2013 (Série desenvolvimento rural sustentável; v.19).

MIOR, L. C. (2003). **Agricultores familiares, agroindústrias e território: a dinâmica das redes de desenvolvimento rural no oeste catarinense.** Tese (Doutorado). Centro de Filosofia e Ciências Humanas – UFSC.

NIEDERLE, Sidnei Luiz. **O comportamento do mercado de trabalho em Santa Catarina nos anos de 1990.** (Monografia) - Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina. 2006. 88p.

NORDER, Antonio Cabello. **Políticas de Assentamento e Localidade: os desafios da reconstituição do trabalho rural no Brasil.** Wageningen, 2004.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural.** Campinas-SP: Editora Alínea; Uberlândia-MG: Edufu, 2008.

PALMEIRA, Moacir. Desmobilização e conflito: relações entre trabalhadores e patrões na agroindústria pernambucana. In: Fernandes, Bernardo Mançano; Medeiros, Leonilde Servolo de; PAULILO, Maria Ignez (orgs.). **Lutas camponesas contemporâneas: condições, dilemas e conquistas - o campesinato como sujeito político nas décadas de 1950 a 1980.** São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, v.1, 2009.

PERICO, Rafael Echeverri. **Identidade e território no Brasil.** Tradução de Maria Verônica Souto – Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2009.

PERTILE, Noeli. **Formação do espaço agroindustrial em Santa Catarina:** o processo de produção de carnes do Oeste Catarinense. 2008. 322p. Tese (Doutorado em Geografia). CFH – UFSC, Florianópolis.

RANGEL, Maria do Socorro. Territórios de conflito: uma história da luta pela terra nas Ligas Camponesas. In: LARA, Sílvia H.;

MENDONÇA, Joseli M. N. (Ogs). **Direito e Justiça no Brasil: Ensaio de história social**. Campinas: Ed. UNICAMP, 2006.

REIS, José. Uma epistemologia do território. In: *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, vol. 13, no. 1, 2005: 51-74.

_____. Governação e territórios na Europa: hipóteses sobre um sub federalismo europeu. In: RIBEIRO, Maria M.T. (Coord.). **Ideias de Europa: que fronteiras?** Coimbra: Quarteto, 2004, PP. 13-27.

ROVER, Oscar José; HENRIQUES, Maria Adosinda. A gestão democrática em debate: O programa LEADER e a sua relação com a sociedade civil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 75, Outubro 2006: 117-137.

SACHS, I. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SÁNCHEZ, Joan-Eugeni. *Espacio, economía y sociedad. Siglo XXI de España Editores, S.A. 1991 (versión digital)*.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **Território e sociedade no início do século XXI**. 12ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

_____. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. 2ª reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006 (Coleção Milton Santos).

_____. **Espaço e Método**. 5ª Ed. - São Paulo: Editora da USP, 2008.

_____; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 12º Ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

_____. O retorno do território. *En: OSAL : Observatorio Social de América Latina. Año 6 nº. 16 (jun. 2005-)*. Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf> . Consultado em 20 de março de 2011.

SARACENO, E. La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano. In: Anais do Seminário Internacional "Agricultura familiar y desarrollo sustentable". Brasília: Embrapa, 21 a 23 de novembro de 2001.

SARTORI, Selênio. Análise do processo de constituição e funcionamento dos colegiados territoriais, incluindo todas suas instâncias nos territórios Planalto Catarinense, Serra Catarinense, Meio Oeste-Contestado, Alto Uruguai, no período de 2007 a 2010. Produto 02. Florianópolis: IICA; Fevereiro de 2011. BRA/IICA/07/2009-Desenvolvimento Territorial.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Publicado em: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre, 2004, p. 21-50.[mimeo]

_____. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. Porto Alegre, **Revista Sociologias**, v.11, p. 88-125, 2004.

Schejtman, Alejandro y Berdegué, Julio. *Desarrollo Territorial Rural*. Santiago, Chile: *Debates Y temas rurales* n° 1, **RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural**, 2004. Disponível em: <http://www.rimisp.org/publicaciones-documentos/debate-rural/>, consultado em dezembro de 2012.

SEERS, Dudley. The Meaning of Development. UK: IDS - Institute of Development Studies Library, **IDS Communication 44**, 1969. Disponível em: <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/themeaningofdevelopment.pdf>.

SENRA, Kelson Vieira. **Políticas e instituições para o desenvolvimento econômico territorial: O caso do Brasil**. Santiago do Chile, ILPES/CEPAL - fevereiro de 2010.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

_____. Estado, Reformas e Desenvolvimento: o desenvolvimento como expansão das capacidades. **Lua Nova**, N° 28-29. São Paulo, Abril, 1993.

SILVA, Clecio Azevedo da. Integração de políticas rurais no desenvolvimento regional: e experiência da União Europeia. Florianópolis: **Geosul**, v.16, n.32, p 51-72, jul./dez. 2001.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. IN: CASTRO, I. et.al. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SDT. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território do Meio Oeste Contestado** (versão preliminar). Xanxerê, 2006a.

_____. Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades. 2009. **Revista Territórios da Cidadania**, 20 p. Disponível em: <file:///C:/Users/user/Downloads/pageflip-1868126-576-It_Territrios_da_Cidadan-1714088.pdf>. Acesso em: setembro de 2013.

_____. Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil. Brasília, MDA/SDT (Documentos Institucionais, 1), 2005.

_____. Referências para a Gestão Social dos Territórios Rurais: Guia para a Organização Social. Brasília, MDA/SDT (Documentos de Apoio, 3), 2006b.

_____. Política de desenvolvimento do Brasil rural. Proposta aprovada pelo Condraf no dia 24 de fevereiro de 2010. Brasília, 2010.

TECCHIO, Andréia. **Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro**: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC). 2012. 171p. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas), Centro de Ciências Agrárias – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

THEIS, Ivo M. et.al. O cavalo de Troia e sua barriga verde: planejamento regional e desigualdades socioespaciais em Santa Catarina. **Revista paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.120, p.33-50, jan./jun. 2011.

VEIGA, José Eli. “A face territorial do desenvolvimento”. **Anais do 27º Encontro Nacional de Economia**, Belém, 8-10 de Dezembro de 1999, volume II, pp. 1301-1318.

_____. **Cidades Imaginárias. O Brasil é menos Urbano do que se Calcula**. Campinas-SP: Editora Autores Associados, 2002, 304p.

WAIBEL, Leo. Princípios da colonização europeia no Sul do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, nº 2, abr.-jun. 1949.

WANDERLEY, M. de Nazereth Baudel. **O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

ANEXOS

Anexo 1: Número de estabelecimento e área dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar e não familiar. Mesorregião oeste e municípios do território, 2006.

Mesorregião Geográfica e Município do território	Nº de estabelecimentos agropecuários			Nº de estabelecimentos agropecuários (%)			Área dos estabelecimentos agropecuários (ha)			Área dos estabelecimentos agropecuários (%)		
	Total	Não familiar	Agric. familiar	Total	Não familiar	Agric. familiar	Total	Não familiar	Agric. familiar	Total	Não familiar	Agric. familiar
Oeste Catarinense	82.140	8.664	73.476	100	10,6	89,5	2.047.839	863.645	1.183.213	100	42,2	57,8
Território	15.473	2.318	13.155	100	15	85	624.292	390.007	234.284	100	62,5	37,5
Abelardo Luz	2.068	225	1.843	100	10,9	89,1	78.641	54.328	24.413	100	69	31
Água Doce	752	186	566	100	24,7	75,3	78.310	66.303	12.207	100	84,5	15,6
Bom Jesus	187	25	162	100	13,4	86,6	6.555	2.200	4.355	100	66,4	33,6
Capitão	486	96	390	100	19,8	80,3	19.602	12.962	6.641	100	66,1	33,9
Caranavos	192	46	146	100	24	76	6.119	3.388	2.731	100	55,4	44,6
Coronel Martins	320	52	468	100	10,8	90	9.300	2.003	7.297	100	21,5	78,5
Entre Rios	511	86	425	100	16,8	83,2	5.319	1.266	4.053	100	23,8	76,2
Erval Velho	372	54	318	100	14,5	85,5	14.191	6.595	7.596	100	46,5	53,5
Extrema dos Coqueiros	498	80	418	100	16,1	83,9	25.840	16.264	9.576	100	62,9	37,1
Galvão	302	39	263	100	12,9	87,1	10.222	4.969	5.253	100	48,6	51,4
Harval do Oeste	352	36	496	100	6,8	93,2	67.971	38.493	9.478	100	86,1	13,9
Ibicaré	554	64	490	100	11,6	88,5	12.748	3.596	9.153	100	28,2	71,8
Ipuaçu	543	53	490	100	9,8	90,2	14.115	6.871	7.144	100	49,4	50,6
Joaquim	546	85	461	100	15,6	84,4	14.547	4.430	10.116	100	30,5	69,5
Joinópolis	384	55	329	100	14,3	85,7	8.189	1.969	6.220	100	24	76
Luzardópolis	235	9	226	100	3,8	96,2	6.595	638	5.956	100	9,7	90,3
Lajeado Grande	187	22	165	100	11,8	88,2	3.890	1.109	2.780	100	28,5	71,5
Luarana	375	35	340	100	9,3	90,7	7.720	1.782	5.938	100	23,1	76,9
Marema	376	29	347	100	7,7	92,3	9.489	2.275	6.714	100	29,2	70,8
Oro	693	148	545	100	21,4	78,6	17.413	5.352	12.061	100	30,7	69,3
Ouro Verde	378	47	331	100	12,4	87,6	15.679	9.432	6.247	100	60,2	39,9
Passos Maia	590	77	513	100	13,1	87	30.846	21.280	9.567	100	69	31
Ponte Serrada	403	99	304	100	21,9	78,2	49.854	42.841	7.013	100	85,9	14,1
São Domingos	953	143	760	100	15,8	84,2	29.888	14.414	15.474	100	48,2	51,8
Três Tílias	268	38	230	100	14,2	85,8	7.887	2.429	5.458	100	30,8	69,2
Vargão	330	70	260	100	21,2	78,8	12.995	7.513	5.481	100	57,8	42,2
Vargem Bonita	224	22	202	100	9,8	90,2	7.497	4.145	3.352	100	55,3	44,7
Manzané	720	150	570	100	20,8	79,2	28.490	19.637	8.853	100	68,9	31,1
Xaxim	1.294	247	1.047	100	19,1	80,9	24.180	8.888	15.312	100	36,7	63,3

Fonte: IBGE – Censo agropecuário.

Anexo 2: PIB municipal e participação do Valor Agregado Bruto a preços correntes por setor, em cada setor da mesorregião. SC e municípios do território, 2000 e 2009.

UF e Municípios do território	PIB a preços correntes (Mil. R\$)		Participação do PIB a preços correntes no PIB a preços correntes da mesorregião geográfica (%)		Participação do PIB a preços correntes no PIB a preços correntes da unidade da Federação (%)		Part. de VAB a preços correntes da agropecuária no VAB a preços correntes da mesorregião geográfica (%)		Part. de VAB a preços correntes da indústria no VAB a preços correntes da mesorregião geográfica (%)		Part. de VAB a preços correntes dos serviços no VAB a preços correntes da mesorregião geográfica (%)	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009
Santa Catarina	43.311.914	130.806.256	-	-	4,94	4,59	-	-	-	-	-	-
Total Território	2.139.424	5.921.926	-	-	1,66	0,32	2,66	3,68	0,36	1,32	1,87	1,87
Abelardo Luz	101.692	412.690	1,17	1,66	0,03	0,32	0,32	0,32	0,54	0,45	0,59	0,59
Água Doce	39.651	240.090	0,46	0,96	0,02	0,18	1,35	4,33	0,01	0,17	0,11	0,11
Bom Jesus	9.851	58.948	0,11	0,13	0,02	0,05	0,38	0,38	0,01	0,17	0,11	0,11
Capitão	231.839	579.023	3,4	2,32	0,65	0,45	0,91	3,86	2,14	1,75	2,14	1,75
Catandaras	134.269	236.724	1,54	0,95	0,31	0,18	0,4	0,31	2,91	1,51	0,56	0,74
Coronel Martins	9.947	31.804	0,11	0,13	0,02	0,03	0,32	0,43	0,02	0,03	0,13	0,12
Entre Rios	7.013	23.495	0,08	0,1	0,02	0,02	0,15	0,24	0,02	0,03	0,11	0,11
Erval Velho	21.117	55.752	0,4	0,22	0,05	0,04	0,6	0,51	0,1	0,15	0,4	0,4
Faxinal dos Guedes	68.082	209.935	0,78	0,84	0,16	0,16	1,5	1,2	0,55	0,7	0,68	0,78
Galvão	20.170	52.359	0,23	0,21	0,05	0,04	0,66	0,63	0,04	0,04	0,24	0,21
Harval d'Oeste	138.926	326.972	1,6	1,31	0,32	0,25	0,63	0,48	2,33	1,85	1,43	1,33
Itaeré	18.905	46.735	0,22	0,19	0,04	0,04	0,6	0,45	0,06	0,06	0,22	0,21
Jaraguá	26.032	96.428	0,3	0,39	0,06	0,07	0,82	0,9	0,05	0,2	0,33	0,37
Joaquim	337.265	831.196	3,83	3,42	0,78	0,66	0,73	0,78	3,09	3,12	5,44	4,32
Jupia	8.646	28.971	0,1	0,12	0,02	0,02	0,32	0,39	0,02	0,03	0,09	0,1
Lacerdópolis	12.871	39.482	0,15	0,16	0,03	0,03	0,45	0,27	0,03	0,06	0,14	0,2
Lajeado Grande	8.392	28.348	0,1	0,11	0,02	0,02	0,3	0,3	0,01	0,07	0,1	0,1
Luzerna	27.498	78.719	0,32	0,32	0,06	0,06	0,35	0,38	0,24	0,27	0,36	0,36
Marema	13.642	33.027	0,16	0,13	0,03	0,03	0,31	0,43	0,02	0,03	0,15	0,12
Orxó	34.459	81.259	0,4	0,33	0,08	0,06	1,06	0,79	0,09	0,11	0,42	0,37
Ouro Verde	20.138	63.212	0,23	0,25	0,05	0,05	0,77	0,9	0,04	0,03	0,21	0,22
Passo Mauá	15.787	60.104	0,18	0,24	0,04	0,05	0,44	0,72	0,09	0,07	0,18	0,23
Ponte Serrada	37.961	109.785	0,67	0,44	0,13	0,08	1,79	0,64	0,25	0,2	0,64	0,55
São Domingos	27.705	201.768	0,65	0,81	0,13	0,16	1,3	2,2	0,15	0,27	0,84	0,79
Treze Tílias	72.605	316.423	0,83	1,27	0,17	0,24	0,51	0,6	1,31	2,3	0,5	0,72
Varejo	21.325	61.478	0,25	0,25	0,05	0,05	0,46	0,6	0,17	0,14	0,24	0,23
Vargem Bonita	60.113	170.871	0,69	0,69	0,14	0,13	0,55	0,27	1,06	1,28	0,45	0,38
Xanxerê	293.331	916.734	3,37	3,68	0,68	0,71	1,98	1,54	2,59	3,36	4,45	4,45
Xaxim	220.072	538.854	2,53	2,16	0,51	0,42	1,5	1,42	2,86	2,86	2,87	1,91

Fonte: IBGE

ANEXO 3 – Distribuição das ações e respectivos valores financiados no âmbito do PRONAT, por instituição atendida, público beneficiado e valores em Reais para o ano de 2010.

Ano	Município beneficiado	Programa	Objeto	Valor do Projeto (R\$)	Valor ADA (R\$)	Instituição atendida (1)	População beneficiada (2)
2010	Almirante Leão	PRONAT Emergentes Parlamentar	Aquisição de uma estrutura para a aplicação de ações em áreas rurais	130.000,00	146.250,00	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Agri. familiares e assessorado FAZ
2010	Coronel Murilo	PRONAT	Aquisição de equipamentos e de uma casa comestível para a comunidade	133.000,00	133.000,00	Elaborado pela Prefeitura Municipal com apoio do SMT/SEAF Coronel Murilo e de COOPERARERANCA	Sem informação
2010	Coronel Murilo	PRONAT Emergentes Parlamentar	Aquisição de equipamentos agrícolas	158.391,33	146.800,00	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Sem informação
2010	Galvão	PRONAT Emergentes Parlamentar	Aquisição de insumos agrícolas de peças	107.465,00	97.500,00	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Sem informação
2010	Ituporanga	PRONAT Emergentes Parlamentar	Aquisição de um tractor agrícola sobre pneus com tração nas quatro rodas	110.000,00	100.000,00	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Sem informação
2010	Itapiranga	PRONAT Emergentes Parlamentar	Aquisição de carros, ferramentas, hidráulica, colhedoras e peças, distribuidores adubo orgânico, lã e de colarinho	107.000,00	97.500,00	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Sem informação
2010	Ourinhos	PRONAT Emergentes Parlamentar	Aquisição de distribuidores de adubo líquido, aneladoras, colhedoras e outros acessórios	102.800,00	100.000,00	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Sem informação
2010	São Domingos	PRONAT Emergentes Parlamentar	Aquisição de remédio e peças de trator e peças para a agricultura familiar do município de São Domingos	208.000,00	150.000,00	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Sem informação
2010	Vierópolis	PRONAT Emergentes Parlamentar	Aquisição de equipamentos agrícolas para fomento a agricultura familiar no Assentamento São Vicente do Sul	133.300,00	146.250,00	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Sem informação
2010	Itaipava	PRONAT Emergentes Parlamentar	Compra e aquisição do veículo Casa Familiar para o Projeto de Valorização da Agricultura Familiar em Itaipava - SP - Rota A	242.574,31	200.000,00	Elaborado pelas secretarias Casa Familiar e de Valorização da Agricultura Familiar municipal	Sem informação
TOTAL							
				6.773.946,44	5.475.207,30		

Fonte: Extraído de Tecchio (2012).

(1) e (2) Informações fornecidas pela Delegacia da SDT de Santa Catarina, mediante solicitação em setembro de 2011.

(3) Importante salientar que a Casa Familiar atualmente está desativada e o veículo é utilizado pela Secretaria Municipal da Agricultura para Prestação de serviço de ATER aos agricultores familiares do Município de Galvão.

(4) Tinha como objetivo na época constituir uma Cooperativa de Agricultores Familiares que atua hoje na gestão dessa central.

(5) Importante salientar que a CFR está desativada e a estrutura está sendo utilizada pela administração municipal.

(6) Tinha como objetivo na época constituir uma Cooperativa de Agricultores Familiares que atua hoje na gestão dessa central.

(7) Tiveram muita dificuldade de apoio da administração local.

Anexo 4: Entidades que estavam representadas no Núcleo Dirigente do Território Meio Oeste Contestado em Janeiro de 2008.

ENTIDADE	MUNICÍPIO
AMAI – Associação dos Municípios do Alto Iraní.	Xanxerê
AMMOC – Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense.	Joaçaba
Ass. Casa Familiar Rural de Xaxim e região.	Xaxim
INCRA – Escritório avançado de Chapecó.	Chapecó
FUNAI.	Chapecó
MST – CCA (Cooperativa Central dos Assentados da Reforma Agrária em Santa Catarina).	Abelardo Luz
COOPTRASC (Cooperativa dos Trabalhadores na Reforma Agrária do Estado de Santa Catarina).	Chapecó
Cooperativa de Crédito Cresol Central – Agência de Xanxerê.	Xanxerê
EPAGRI Regional de Xanxerê.	Xanxerê
EPAGRI Regional de Joaçaba.	Joaçaba
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional de Joaçaba.	Joaçaba
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional de Xanxerê.	Xanxerê
SINTRAF – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xanxerê e região.	Xanxerê
STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Capinzal.	Capinzal
Movimento das Mulheres Camponesas – MMC.	Água Doce
Secretaria Municipal de Agricultura de Água Doce.	Água Doce

Fonte: Entrevista 10.

Anexo 5: Roteiros de entrevistas

**Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Geografia**

Projeto de pesquisa: Desenvolvimento territorial no Meio Oeste
Contestado em Santa Catarina.

Estudante: Sidnei Luiz Niederle⁴⁷

Orientador: Clécio Azevedo da Silva

Roteiro de entrevista realizada com o representante da Secretaria de
Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA).

a) Sobre a história.

1 – Nota-se uma crescente, especialmente na última década, no aperfeiçoamento institucional, na participação social e no alcance das políticas públicas orientadas ao espaço rural brasileiro. Como a Sra. avalia este cenário e de que forma ele contribuiu para o surgimento de iniciativas como os programas operados pela SDT, ou o surgimento da própria SDT?

2 – A política de desenvolvimento territorial operada pela SDT oferece ferramentas importantes para o planejamento em territórios deprimidos, ou onde se queira fomentar o desenvolvimento socioeconômico. Quais foram desde 2003, mas especialmente desde 2008, com o “Territórios da Cidadania”, os principais entraves enfrentados pela SDT para a implementação da política?

⁴⁷ E-mail: sidneiniederle@yahoo.com.br Telefone: (14) 99116-4649.
Nome Skype: sidneiniederle.

3 – Quais seriam, em grau de importância, os principais avanços que já podem ser medidos após 6 anos de “Territórios da Cidadania”?

b) Sobre perspectivas.

4 - O que o aprendizado dos últimos anos e mesmo a Conferência realizada em 2013 trazem de novo a ser incorporado nas ações da SDT?

5 – Como a Sra. vislumbra o futuro do programa “Territórios da Cidadania”, dentre outras ações da SDT?

6 – O desenvolvimento territorial e a abordagem territorial nas políticas públicas do Estado brasileiro vieram para ficar?

Obrigado.

**Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Geografia**

Projeto de pesquisa: Desenvolvimento territorial no Meio Oeste
Contestado em Santa Catarina.

Estudante: Sidnei Luiz Niederle

Orientador: Clécio Azevedo da Silva

Roteiro de entrevista realizada com representantes de entidades da sociedade civil e do poder público do território, com atuação no colegiado territorial.

- 1 – Como se deu a inserção sua e da entidade de que faz parte no debate sobre a política de desenvolvimento territorial do governo federal?
- 2 – De que forma o Sr. (a) avalia a execução da política na sua região?
- 3 – Você e sua entidade tem voz no colegiado territorial? E como o Sr. (a) avalia o CODETER?
- 4 – O que mudou com a entrada do Programa Territórios da Cidadania?
- 5 - Quais seriam, em grau de importância, os principais avanços que já podem ser medidos após 6 anos de “Territórios da Cidadania”?
- 6 - O que o Sr. (a) poderia identificar enquanto gargalos, desafios da política e problemas que vem sendo enfrentados na execução do PTC?
- 7 – Na sua avaliação, as ações desenvolvidas pela política têm chegado para os mais pobres do território e do seu município? De que forma?
- 8 – Faça uma avaliação geral da política, a partir do olhar da entidade.

Obrigado.