

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS HUMANAS/DOUTORADO
SOCIEDADE E MEIO AMBIENTE**

**ATUAÇÃO DAS ONGs NAS DINÂMICAS DE DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL SUSTENTÁVEL NO MEIO RURAL DE SANTA CATARINA:
Os casos da APACO, do Centro Vianei de Educação Popular e da AGRECO**

Carolina Andion

Florianópolis, janeiro de 2007



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas/Doutorado

**ATUAÇÃO DAS ONGs NAS DINÂMICAS DE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL NO MEIO
RURAL DE SANTA CATARINA: Os casos da APACO, do Centro
Vianeí de Educação Popular e da Agreco.**

Por
MARIA CAROLINA MARTINEZ ANDION

Orientador Prof. Dr. Paulo Henrique Freire Vieira
Co-orientador Prof. Dr. Ademir Antonio Cazella

Esta tese foi submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora para obtenção do título de *Doutor em Ciências Humanas* e aprovada em sua forma final no dia 28 de fevereiro de 2007, atendendo as normas da legislação vigente do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas/Doutorado.

Profa. Dra. Carmen Silvia Rial – Coordenadora do Programa

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Paulo Henrique Freire Vieira (orientador - presidente)

Prof. Dr. Ricardo Abramovay

Prof. Dr. Eric Pierre Sabourin

Prof. Dr. José Francisco Salm

Profa. Dra. Luzinete Simões Minella

Prof. Dr. Ademir Antonio Cazella (co-orientador)

Florianópolis, 28 de fevereiro de 2007.

*Aos meus pais, que me ensinaram a lutar pelos meus sonhos
Ao Mauricio, que sonhando junto, ajudou a torná-los realidade
Aos meus filhos, pelos sonhos que ainda virão e serão concretizados*

AGRADECIMENTOS

Aos professores Paulo Freire Vieira e Ademir Cazella, orientador e co-orientador desse trabalho, respectivamente, pelo apoio em todas as horas, pelas sugestões precisas e pelo direcionamento que eles deram a esta tese, os quais foram essenciais para o formato que ela assume hoje. Seus comentários sutis foram fundamentais para construção dos pilares desta “obra”. Com eles vivenciei o desafio de conceber e colocar em prática um projeto de pesquisa interdisciplinar. Verdadeiros mestres, eles me mostraram que a pesquisa vai muito além do plano meramente científico.

Ao professor Jean-Paul Carrière, orientador do estágio de doutorado realizado na Universidade François Rabelais de Tours, pelas suas preciosas contribuições no período de redação desta tese e por toda atenção a mim dedicada durante o ano que passei França. Não poderia deixar de lembrar também das importantes sugestões recebidas dos Professores Benoît Lévesque, Marie Claire-Malo e Jean-Marc Fontan, durante minha passagem pela *Université du Québec à Montreal* (UQAM), ainda no período do estágio doutoral. A minha estada em Montreal, graças a uma bolsa recebida da *Alliance de Recherche Universités Communautés en Économie Sociale* (ARUC/ÉS), foi extremamente relevante para a construção do modelo de análise proposto nessa tese.

Aos colegas da APACO, do Centro Vianei de Educação Popular e da AGRECO - fundadores, dirigentes, técnicos e agricultores com os quais tive contato - pelo acolhimento e pela abertura com os quais fui recebida no trabalho de campo. Gostaria de salientar que este estudo buscou retribuir essa confiança, fazendo “ouvir” os entrevistados e fazendo “ver” as cenas de pesquisa, de modo a ser o mais fiel possível aos discursos dos atores e aos fatos observados. Porém, como todo trabalho de pesquisa, ele também expressa a visão do pesquisador e, portanto, inclui uma análise crítica sobre o fenômeno pesquisado. Essa análise não visa em nenhuma hipótese desqualificar as ONGs analisadas e a sua atuação, mas contribuir para uma discussão mais ampla sobre o seu papel, num momento em que enfrentam reconhecidamente um processo de transição. Espera-se, desse modo, que este texto possa apoiar os membros dessas organizações nessa reflexão crítica e, para tanto, coloco-me à disposição para ajudar no que for necessário, inclusive com a organização de seminários voltados para este fim.

Ao professor Ricardo Abramovay do departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA), da Universidade de São Paulo (USP), pelas conversas que tivemos em Paris, na *École des Hautes Études en Sciences Sociales* (EHESS), e pelas importantes dicas em termos de referências bibliográficas e de aprimoramento do enfoque analítico durante o período de redação desta tese. Sem dúvida, as suas observações foram determinantes para os resultados alcançados.

Aos demais membros da banca – professor Eric Sabourin, do *Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement* (CIRAD), professora Luzinete Minella, do departamento de Sociologia da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), e professor José Francisco Salm, do departamento de Administração Pública da Universidade Estadual de Santa Catarina (UDESC), além dos suplentes professor Sergio Boeira do programa de pós-graduação em Administração da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e professor Selvino Assman, do departamento de Filosofia da UFSC – por aceitarem gentilmente participar da avaliação desta tese.

A todos os professores e aos profissionais da secretaria do Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas da UFSC com os quais convivi todos esses anos pelo seu apoio, seu trabalho e sua contribuição para o fortalecimento do Programa. Tenham certeza que me orgulho muito de pertencer a esse time.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa acordada para realização de estágio de doutorado na França, além da FUNCITEC, atual Fundação de Pesquisa de Santa Catarina (FAPESC), pelo apoio financeiro concedido ao grupo de pesquisa do qual participo e que permitiu arcar com uma parte dos custos da pesquisa de campo.

Aos amigos e amigas que fiz ao longo dessa jornada e que contribuíram com seus comentários, sugestões e críticas para este trabalho ou apenas me ouviram e me ofereceram o ombro nas horas de dúvida. Nilce, Frederique, Chani, Aninha, Cris e Maricilia, gostaria que soubessem que vocês serão sempre lembradas.

Ao Maurício, meu companheiro desta e de outras vidas, pelo apoio incondicional, e ao meu pai, pelas palavras de carinho, pela alegria de viver e pela esperança que ele me transmitiu nos momentos mais difíceis da realização desse trabalho.

RESUMO

Esta tese tem como objetivo geral compreender a influência de três ONGs sobre as dinâmicas de desenvolvimento rural em Santa Catarina e avaliar em que medida essa influência se insere e reforça a construção de novos estilos de desenvolvimento. Para tanto, o enfoque analítico se estrutura em três eixos complementares. O primeiro eixo focaliza o contexto no qual essas ONGs atuam. O segundo eixo, centra-se no exame das lógicas de intervenção dessas ONGs nas suas regiões de abrangência. Finalmente, o terceiro eixo evidencia os efeitos da atuação dessas ONGs, ou seja, seus avanços e limites na direção do reforço de dinâmicas de Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS). A utilização da postura metodológica etnográfica, com a realização de um trabalho de campo de dez meses, incluindo a pesquisa exploratória, permitiu confirmar as hipóteses da pesquisa. Primeiramente, constatou-se que essas ONGs estão atravessando um processo de transição no seu papel. A análise de sua trajetória demonstra que elas se transformam gradualmente em “promotoras do desenvolvimento” nas zonas rurais, o que vai exigir novas competências e habilidades. Porém, o novo papel assumido não é definido por essas exigências, de forma pré-determinada. Mais do que conceber ou participar de um projeto “estruturado de desenvolvimento” essas ONGs vão respondendo aos limites e às oportunidades concretas do contexto local e global no qual elas estão inseridas e, desse modo, vão moldando “novas identidades”, em contato com os demais agentes sociais com os quais elas interagem. Se no seu discurso as ONGs estudadas defendem a promoção de um “desenvolvimento alternativo”, a sua lógica de intervenção ainda é fortemente influenciada por um padrão “corporativo”, construído a partir das alianças e compromissos estabelecidos por elas historicamente. Neste sentido, as referidas ONGs parecem priorizar mais os interesses coletivos da categoria à qual estão ligadas (um tipo de agricultura familiar), do que as problemáticas mais gerais ligadas ao DTS. Essa forma de pensar o desenvolvimento terá uma influência sobre as estratégias colocadas em prática, sobre a estruturação das relações estabelecidas por elas e também sobre os resultados alcançados. Percebe-se que os maiores avanços promovidos pelas ONGs analisadas referem-se ao reforço às dinâmicas socioeconômicas das regiões, especialmente às questões ligadas às necessidades prementes de seu público-alvo. Isso faz com que temáticas importantes ligadas ao DTS sejam colocadas em segundo plano na agenda dessas organizações tais como: a questão da valorização dos ativos territoriais, a inserção dos consumidores nas cadeias produtivas ou ainda o enfrentamento dos principais problemas socioambientais identificados das regiões. Desse modo, conclui-se que, apesar de contribuírem de forma efetiva para a promoção de inovações organizacionais e institucionais nos espaços rurais, proporcionando assim a sua dinamização, as ONGs aqui tratadas não conseguem ainda responder a determinadas questões colocadas por um mundo rural em recomposição. Porém, ressalta-se que esse papel não cabe somente às ONGs, elas fazem parte de um contexto político e institucional mais amplo e suas escolhas só podem ser entendidas em relação a esse contexto. Além disso, o DTS é um processo que depende da implicação dos diferentes agentes sociais, para além do universo da sociedade civil. Neste quadro, é importante considerar a importância da recomposição das relações entre Estado, mercado e ONGs, tendo em vista a construção de “novos espaços públicos” voltados à promoção do DTS.

Palavras chave: ONGs, desenvolvimento rural, território e sustentabilidade

ABSTRACT

The general purpose of this dissertation is to understand the influence of three NGOs on the dynamics of rural development in the State of Santa Catarina and assess how the influence takes place and reinforces the construction of new development approaches. For this reason, the framework of the analytical approach is based on three complementary axis lines. The first axis line focuses on the context in which these NGOs work. The second axis line is centered on the analysis of these NGOs' intervention logic model in their relevant area of work. At last, the third axis line shows the effects of these NGOs work that means, their progress and limits towards the dynamics reinforcement of Sustainable Territorial Development (STD). The study took an ethnographic methodological approach, with the completion of a ten-month field work, including the exploratory research, which made it possible to confirm the research hypothesis. First of all, it became clear that these NGOs are going through a transitional process on their role. The analysis of their course shows that they have slowly changed into "development promoters" in the rural areas, which will require new competences and abilities. However, the new role taken is not defined previously by such requirements. More than planning or participating in a "structured development" project, these NGOs are reacting to the boundaries and real opportunities of local and global context to which they belong to and, therefore, are building "new identities" in touch with the other social agents they act together. While the researched NGOs stand up for the promotion of an "alternate development" in their speech, the intervention logic is still strongly influenced by a "corporate" pattern, built from alliances and commitments historically established. In this way, the NGOs mentioned seems to prioritize more the vested interests of the group they belong to (a kind of family agriculture) than the issues related to STD. This way of thinking about development will influence the practical strategies, the structure of the relationships established by them and also the results achieved. It's noticeable that the greatest progress done by the NGOs studied are on the reinforcement of socio-economics dynamics from the regions, mainly the ones related to the most urgent needs of the target audience. That makes important subjects related to STD to be neglected by these organizations' agenda such as: the appreciation of territorial assets, the insertion of consumers in productive chains and also facing main socio-environmental problems identified in the regions. This way, it can be concluded that even though they contribute in an effective way to promote organizational and institutional innovations in rural areas, supporting their dynamics, the NGOs here studied can not help yet with answers for important issues in a rural world in reconstruction. However, this role does not belong only to the NGOs, they are part of a wider political and institutional context and their options can only be understood within this context. Moreover, the STD is a process that depends on the participation of different social agents, beyond the civil society world. In this scenario, it is important to consider the importance of a new composition of relationships between the Government, market and NGOs, taking into consideration the construction of "new public spaces" driven to the promotion of STD.

Keywords: NGOs, rural development, territory and sustainability

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Processo de análise dos dados etnográficos.....	30
Figura 2 – Localização de Santa Catarina.....	164
Figura 3 – Tipologia dos municípios de Santa Catarina urbano/rural – 2000.....	166
Figura 4 – Tipologia do valor agregado por município Santa Catarina – 2002.....	168
Figura 5 – Delimitação da área de abrangência da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul.....	185
Figura 6 – Distribuição dos 40 CONSADs.....	188
Figura 7 – Regiões das Associações dos Municípios.....	190
Figura 8 – Situação dos Fóruns de Desenvolvimento Regionais.....	193
Figura 9 – Regiões das Secretarias de Desenvolvimento Regionais.....	197
Figura 10 – Gestão e implementação do Plano de Desenvolvimento Regional – PNUD.....	198
Figura 11 – Localização da mesorregião Oeste e identificação dos municípios de atuação direta da APACO.....	212
Figura 12 – Imagens da mesorregião Oeste de Santa Catarina.....	213
Figura 13 – Representação da interação entre as instituições que participam do sistema de ação da APACO.....	233
Figura 14 – Representação das interações da APACO com os demais sistemas de ação presentes na sua região de atuação.....	236
Figura 15 – Localização da mesorregião Serrana e identificação dos municípios de atuação direta do Centro Vianeí.....	239
Figura 16 – Imagens da mesorregião Serrana.....	240
Figura 17 – Representação da interação entre as instituições que participam do sistema de ação do Centro Vianeí.....	258
Figura 18 – Representação das interações do Centro Vianeí com os demais sistemas de ação presentes na sua região de atuação.....	259
Figura 19 – Localização da mesorregião Sul e identificação dos municípios de atuação direta da AGRECO.....	265
Figura 20 – Imagens das Encostas da Serra Geral.....	266

Figura 21 – Representação da interação entre as instituições que participam do sistema de ação da AGRECO.....	285
Figura 22 – Representação das interações da AGRECO com os demais sistemas de ação presentes na sua região de atuação.....	286
Figura 23 – Organograma de funcionamento da UCAF.....	309
Figura 24 - Desmatamento de mata ciliar e produção de carvão em Santa Rosa de Lima.....	334

LISTA DE BOXES

Box 1 – Alguns dados sobre a situação socioambiental do planeta.....	51
Box 2 – Os princípios da declaração do Rio e a Agenda 21.....	60
Box 3 – As teorias de ação e as representações da ação coletiva e do ator nas ciências sociais.....	79
Box 4 – As gramáticas tradicionais que estruturam as relações Estado, sociedade e as culturas políticas predominantes no Brasil.....	111
Box 5 – Matrizes ideológicas das ONGs latino-americanas.....	112
Box 6 – A noção de economia substantiva em Karl Polanyi.....	144
Box 7 – Elementos técnicos básicos de uma estratégia de agroecologia.....	156
Box 8 – Breve histórico do sindicalismo rural na Região Sul.....	177
Box 9 – Projetos do CONSAD Serra Catarinense.....	251

LISTA DE QUADROS, TABELAS e GRÁFICOS

Quadro 1 – Síntese da abordagem analítica.....	15
Quadro 2 – Orientações teóricas no debate sobre a sustentabilidade.....	62
Quadro 3 – Princípios, formas de organização e relações de trabalho no Pós-Fordismo....	68
Quadro 4 – Dimensões, categorias e variáveis do enfoque analítico.....	101
Quadro 5 – Principais grupos de ONGs que compõem o campo: uma síntese.....	133
Quadro 6 – A nova economia social como ação coletiva: as três dimensões.....	143
Quadro 7 – Síntese das principais correntes originárias da agricultura alternativa.....	155
Tabela 1 – Distribuição de recursos do PRONAF infra-estrutura e serviços municipais por região do Estado de Santa Catarina – 1997-2004.....	179
Quadro 8 – Territórios rurais de Santa Catarina priorizados pela SDT e suas respectivas Secretarias de Desenvolvimento Regional e municípios.....	182
Tabela 2 – Número de consórcios intermunicipais por área - 2005.....	192
Tabela 3 – Indicadores do Projeto Microbacias 2 – Acumulado até 31.03.2006.....	202
Tabela 4 – Evolução do número de cursos e agricultores treinados em agroindústria artesanal no programa de profissionalização da EPAGRI – 1990-2000.....	204
Tabela 5 – Evolução da população do Oeste de Santa Catarina em comparação com o Estado – 1970-2000.....	214
Gráfico 1 – Origem dos recursos da APACO – 1992-2003.....	223
Gráfico 2 – Evolução do número de grupos e famílias filiados a APACO 1989-2004.....	231
Tabela 6 – População sem renda suficiente na mesorregião Serrana – 2000.....	240
Gráfico 3 – Representação do valor adicionado na indústria e comércio por agrupamento de atividades na região da AMURES – Valores apurados em 2004 – Ano base 2003.....	241
Tabela 7 – Condição do produtor de acordo com o número de estabelecimentos na mesorregião Serrana – 1975-1995.....	242
Quadro 9 – Projetos em implementação ou com aprovação obtida pelas ONGs – 2004/2005.....	305
Quadro 10 - Marcas dos produtos e selos das certificadoras utilizados pelas ONGs.....	322

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAI – Avaliação Ambiental Integrada
ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACIL – Associação Comercial e Industrial de Lages
ADM – Associação da Microbacia
ADR – Agência de Desenvolvimento Regional
ADS – Associação de Desenvolvimento das Encostas da Serra Geral
AECOSUL – Associação Ecológica do Sul Catarinense
AGRECO – Associação de Agricultores Ecologistas das Encostas da Serra Geral
Agregar – Agregação de Valor para a Agricultura Familiar
AGSERRA – Agência de Desenvolvimento da Serra Catarinense
Aliar – Cooperativa de Profissionais em Desenvolvimento Sustentável das Encostas da Serra Geral
AMAUC – Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense
AMOSC – Associação dos Municípios do Oeste Catarinense
AMPLASC - Associação dos Municípios do Planalto de Santa Catarina
AMUREL – Associação dos Municípios da Região de Laguna
AMURES – Associação dos Municípios da Região Serrana
APACO - Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense
APAD – *Association Euro Africaine pour l'Anthropologie du Changement Social et du Développement*
APREMAVI – Associação de Preservação do Meio Ambiente do Alto Vale do Itajaí
ARUC-ÉS – *Alliance de Recherche Universités Communautés en Économie Sociale*
ASA – Articulação do Semi-Árido
ASCOOPER – Associação de Cooperativas dos Produtores de Leite do Oeste de Santa Catarina
ASSESSOAR - Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural
AVICITECS – Associação Vianeí de Cooperação e Intercâmbio no Trabalho, na Educação, na Cultura e na Saúde
BANCOOB – Banco Cooperativo do Brasil
BASER – Base Central de Serviços
BIRD – Banco Mundial
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH – Banco Nacional de Habitação
BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento Econômico
CAE – Ipê – Centro Ecológico Ipê
CAPA – Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCD – Centro de Comunicação para o Desenvolvimento
CDB – Convenção sobre a Diversidade Biológica
CDR – Conselho de Desenvolvimento Regional
CDS – Comissão de Desenvolvimento Sustentável
CEADS – Centro de Estudos e Assessoria ao Desenvolvimento Territorial
CEB – Comunidade Eclesial de Base
CEDR – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural
CESAP - Centro de Estudos, Assessoria e Publicações
CFR – Casa Familiar Rural
CEMA – Central Municipal de Apoio

CEMEAR – Centro de Motivação Ecológica e Alternativas Rurais
CEPAGRI – Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores Rurais
CEPAGRO – Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo
CEPAF – Centro de Pesquisa em Agricultura Familiar
CEPAL – Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina
CESAP – Centro de Estudos, Assessoria e Publicações
CETAP – Centro de Tecnologias Alternativas Populares
CIAT – Comissão de Implantação de Ações Territoriais
CIDASC - Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina
CIDEMA – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Meio Ambiente.
CIRAD – *Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement*
CIRAM – Centro Integrado de Meio Ambiente e Meteorologia
CIRIEC/CA – *Centre d'Information sur les Entreprises Collectives – Canada*
CIS – Consórcio Intermunicipal de Saúde
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
CMMAD – Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CNDR – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CONSAD – Consórcio de Segurança Alimentar
CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Lages
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
COOPLAX – Cooperativa de Produtores de Leite de Xavantina
COORLAC – Cooperativa Riograndense de Laticínios e Correlatos Ltda
CRESOL – Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária
CRIDA – *Centre de Recherche et d'Information sur la Democratie et l'Autonomie*
CRISES – *Centre de Recherche sur les Innovations Sociales*
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DBO – Demanda Bioquímica de Oxigênio
Desenvolver – Programa de Desenvolvimento da Agricultura Familiar Catarinense
DESER – Departamento de Estudos Socioeconômicos e Ambientais
DETR – Departamento Estadual dos Trabalhadores Rurais
DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
DNTR – Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais
DTS – Desenvolvimento Territorial Sustentável
EHEC – *École des Hautes Études Commerciales*
EHESS – *École des Hautes Études en Sciences Sociales*
EIR – Entidades Implementadoras Regionais
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo
EPAGRI - Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação
FAPESC – Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de Santa Catarina
FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
FATMA - Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina

FCR – Fundo de Crédito Rotativo
FDRI – Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado
FEA – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
FECAM – Federação Catarinense de Associações de Municípios
FETAESC – Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Santa Catarina
FETRAF – Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
FETRAFESC – Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar do Estado de Santa Catarina
FIESC – Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina
FLO – *Fairtrade Labelling Organization*
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNAMA – Fundo Nacional do Meio Ambiente
FORUMCAT – Fórum Catarinense de Desenvolvimento
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUBRA – Fundação Universitária de Brasília
FUNCITEC – Fundação de Ciência e Tecnologia
FUNDAGRO – Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Rural Sustentável do Estado de Santa Catarina
FUNDEP – DER – Fundação de Desenvolvimento, Educação e Pesquisa da Região de Celeiro
GCA – Grupo de Cooperação Agrícola
GDS – Grupo Gestão e Desenvolvimento Social
Gestar – Programa Nacional de Gestão Ambiental Rural
GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
GPOA - Grupo de Pesquisa em Organizações Alternativas
GRI – *Global Reporting Initiative*
GT – Grupo Temático
GTA – Grupo de Trabalho Amazônico
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
ICEPA/SC - Instituto de Economia e Planejamento Agrícola de Santa Catarina
IDH – M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IEL – Instituto Euvaldo Lodi
IFAT – *International Fairtrade Association*
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
INRA/FR – *Institut National de Recherche Agronomique – France*
IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change*
ISO – *International Organization for Standardization*
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LEST – Laboratoire d'économie et de sociologie du travail
LSCI – Laboratoire de sociologie du changement des institutions
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragem
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MA – *Millenium Ecosystem Assessment*
MAUSS – *Mouvement Anti-utilitariste em Sciences Sociales*
MEC – Ministério da Educação

MMA – Ministério do Meio Ambiente
MMAg – Movimento das Mulheres Agricultoras
MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
OCDE – Organização para Cooperação Econômica e o Desenvolvimento
OCEPAR – Organização das Cooperativas do Estado do Paraná
OMM – Organização Meteorológica Mundial
ONG - Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OS – Organização Social
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Caráter Público
PBDEE – Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico e Econômico
PBDR – Plano Básico de Desenvolvimento Regional
PCDRS – Programa Catarinense de Desenvolvimento Regional Setorial
PDTRS – Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável
PEP – Planejamento Estratégico Participativo
PIAMER - Projeto Intermunicipal de Agroindústrias Modulares em Rede
PIB - Produto Interno Bruto
PID – Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento
PNF – Programa Nacional de Florestas
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA – Programa de Meio Ambiente da Organização das Nações Unidas
PPA – Plano Plurianual
PPAC – Programa de Apoio ao Agronegócio Catarinense
PRAPEM/Microbacias 2 - Programa de Recuperação Ambiental e de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROPRAGRO – Programa de Fomento e de Desenvolvimento da Pequena Agroindústria Familiar e Pesqueira
PROVE – Programa de Verticalização da Pequena Produção Rural
PT – Partido dos Trabalhadores
Rede TA – Rede de Tecnologias Alternativas
RURECO - Fundação para o Desenvolvimento Econômico Rural da Região Centro-Oeste do Paraná
SAF – Secretaria da Agricultura Familiar
SANTUR – Órgão Oficial de Turismo de Santa Catarina
SDR – Secretaria de Desenvolvimento Regional
SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEADR - Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural
SEDUMA – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI – Serviço Nacional da Indústria
SESI – Serviço Social da Indústria
SICOOB – Sistema de Cooperativismo de Crédito
SIS – *Swedish Standards Institute*
SISCLAF/PR – Sistema de Cooperativas de Leite da Agricultura Familiar/Paraná
SPL – Sistema Produtivo Local
STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais

UC – Unidade de Conservação
UCAF - Unidade Central das Agroindústrias Familiares do Oeste Catarinense
UEP – Unidades de Experimentação Participativa
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UFPA – Universidade Federal da Paraíba
UFPR – Universidade Federal do Paraná
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UMA – Universidade Livre da Mata Atlântica
UNB – Universidade de Brasília
UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development*
UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change
UNIPLAC – Universidade Estadual do Planalto Catarinense
UNOCHAPECÓ – Universidade Comunitária Regional de Chapecó
UNOESC – Universidade do Oeste de Santa Catarina
UQÀM – *Université du Québec à Montreal*
USP – Universidade de São Paulo
VA – Valor Agregado
VBPA- Valor Bruto da Produção Agrícola
WWF - World Wide Fund For Nature

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
Antecedentes da pesquisa.....	1
Contextualização da problemática.....	4
Síntese do enfoque analítico.....	9
Questões norteadoras e hipóteses.....	14
Objetivos.....	16
Abordagem epistemo-metodológica.....	17
Estruturação dos capítulos.....	32
CAPÍTULO 1 - CONCEITUANDO O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL.....	36
1.1 Caracterização da transição epistemológica nos estudos sobre o desenvolvimento.....	37
1.1.1 As raízes da <i>epistême</i> clássica sobre o fenômeno do desenvolvimento e seus pressupostos.....	37
1.1.2 Os paradigmas teóricos e a atualização da <i>epistême</i> clássica.....	41
1.1.2.1 O paradigma desenvolvimentista.....	42
1.1.2.2 O paradigma heterodoxo.....	44
1.1.2.3 O paradigma neoliberal.....	47
1.1.3 A irrupção da crise socioeconômica e ambiental e o fracasso da <i>epistême</i> clássica.....	49
1.2 O meio-ambiente, o território e a ação coletiva: noções chave para a concepção de estratégias de desenvolvimento territorial sustentável.....	52
1.2.1 A relação entre desenvolvimento e meio-ambiente.....	52
1.2.2 A relação entre desenvolvimento e território.....	65
1.2.3 O retorno do ator nos estudos sobre o desenvolvimento e a ação coletiva.....	74
1.3 O debate sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável no meio rural.....	85
1.4 Considerações finais: uma sinopse do enfoque analítico.....	95

CAPÍTULO 2 – ENTENDENDO O UNIVERSO DAS ONGs E SUA INSERÇÃO ATUAL NO CAMPO DO DESENVOLVIMENTO.....102

2.1 Da gênese à institucionalização das ONGs: o processo de construção de uma identidade difusa..... 104

2.1.1 Historiografia da gênese e da transformação das ONGs no Brasil.....104

2.1.1.1 Da Colônia à República: a sociedade civil vista como o espaço de filantropia.....105

2.1.1.2 A Era Vargas: a sociedade civil tutelada pelo Estado.....107

2.1.1.3 O período autoritário: a sociedade civil como espaço político e o surgimento das primeiras ONGs.....109

2.1.1.4 A fase de redemocratização: complexificação da sociedade civil e recomposição da identidade das ONGs.....114

2.1.2 Panorama do campo de atuação das ONGs, seus atores e instâncias representativas.....126

2.2 O debate científico atual sobre o papel das ONGs.....134

2.2.1 O papel político: oposição ou participação na ação pública?.....134

2.2.2 O papel econômico: economia da precariedade ou economia social e solidária?.....140

2.2.3 O papel na transformação socioambiental: ações emergenciais ou envolvimento com estratégias alternativas de desenvolvimento?.....150

2.3 Considerações finais: perspectivas e desafios das ONGs na construção de “um outro desenvolvimento” no meio rural.....153

CAPÍTULO 3 - DESENVOLVIMENTO RURAL EM SANTA CATARINA: POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTITUIÇÕES E ATORES SOCIAIS IMPLICADOS.....162

3.1 Análise das particularidades da trajetória de desenvolvimento no Estado de Santa Catarina.....163

3.2 Desenvolvimento territorial sustentável no meio rural catarinense: principais políticas, programas, instâncias e grupos estratégicos.....173

3.2.1 Políticas, programas e instâncias federais.....178

3.2.1.1 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).....178

3.2.1.2 Política de Reforma Agrária.....181

3.2.1.3 Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul.....184

3.2.1.4 Consórcios de Segurança Alimentar (CONSADs) do Programa Fome Zero.....	186
3.2.2 Políticas, programas e instâncias estaduais e intermunicipais.....	189
3.2.2.1 Associações de Municípios.....	189
3.2.2.2 Fórum Catarinense de Desenvolvimento (FORUMCAT) e as Agências de Desenvolvimento.....	192
3.2.2.3 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs).....	197
3.2.2.4 Políticas e programas do Estado para o desenvolvimento rural.....	200
3.3 Considerações finais: analisando o cenário do desenvolvimento rural em Santa Catarina.....	206
CAPÍTULO 4 - ONGs, TERRITÓRIOS E ALTERNATIVAS DE DESENVOLVIMENTO: DESVENDANDO OS SEUS SISTEMAS DE AÇÃO.....	210
4.1 A Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (APACO).....	212
4.1.1 Trajetória da APACO na região Oeste.....	212
4.1.2 A APACO e seu sistema de ação territorial.....	228
4.2 O Centro Vianei de Educação Popular.....	239
4.2.1 Trajetória do Centro Vianei na região Serrana.....	239
4.2.2 O Centro Vianei e seu sistema de ação territorial.....	255
4.3 A Associação de Agricultores Ecologistas das Encostas da Serra Geral (AGRECO).....	264
4.3.1 Trajetória da AGRECO na região das Encostas da Serra Geral.....	264
4.3.2 A AGRECO e seu sistema de ação territorial.....	279
4.4 Considerações finais: examinando a transformação das ONGs em “agentes de desenvolvimento” e sua intervenção nos territórios.....	288
CAPÍTULO 5 - IMPLICAÇÕES DA ATUAÇÃO DAS ONGs NO MEIO RURAL CATARINENSE: AVANÇOS e LIMITES À CONSTRUÇÃO DE TERRITÓRIOS SUSTENTÁVEIS.....	297
5.1 As ONGs e a dinâmica socioeconômica do DTS.....	302
5.1.1 Os avanços: inscrição social e política dos mercados e promoção de inovações organizacionais e institucionais nas regiões.....	304

5.1.2 Os limites: desestímulo à diversificação nos espaços rurais e precariedade técnica e financeira.....	315
5.2 As ONGs e a dinâmica sociocultural do DTS.....	320
5.2.1 Os avanços: promoção de redes sociais formais e informais e empoderamento dos agricultores familiares.....	321
5.2.2 Os limites: pouca valorização das especificidades territoriais e da diversidade do meio rural.....	324
5.3 As ONGs e dinâmica ecológica do DTS.....	328
5.3.1 Os avanços: fomento à agroecologia com a difusão de novos padrões de produção agrícola e de relação com a natureza entre os agricultores.....	334
5.3.2 Os limites: pequena influência nos padrões de uso e gestão de recursos naturais e uma visão reducionista da questão ecológica.....	338
5.4 Considerações finais: as ONGs e as dinâmicas de DTS nas regiões analisadas.....	341
CONCLUSÕES.....	346
REFERÊNCIAS.....	357

APÊNDICES

Apêndice 1 - Mapeamento das principais ONGs que atuam com o desenvolvimento rural em SC

Apêndice 2 - Roteiro de entrevistas semi-estruturadas

Apêndice 3 - Principais espaços de articulação entre as ONGs de Santa Catarina

ANEXOS

Anexo 1 – Redes ligadas a APACO

Anexo 2 – Redes de agroindústrias ligadas a AGRECO

INTRODUÇÃO

Antecedentes da pesquisa

O interesse pelo universo das Organizações Não Governamentais (ONGs) tem me acompanhado desde a época de estudante de graduação, no início da década de 1990, quando iniciei a pesquisa nesse campo, por meio do Grupo de Pesquisa em Organizações Alternativas (GPOA) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Naquele período, intrigava-me a questão das particularidades da gestão nessas organizações e a complexidade de seu funcionamento. Esse interesse foi reforçado, mais tarde, em decorrência da minha atuação profissional no acompanhamento de projetos sociais em ONGs sediadas em diversas regiões do Brasil, sob os auspícios da Fundação Odebrecht¹. Essa experiência permitiu-me constatar as dificuldades encontradas pelos profissionais dessas organizações ao lidar com as questões administrativas. Tais dificuldades tornavam-se ainda mais sérias, pela quase inexistência de trabalhos científicos sobre a gestão dessas organizações. A escassa literatura disponível sobre a temática desconsiderava as particularidades da gestão das ONGs, inspirando-se nos estudos na área da administração de empresas. Essa abordagem era visível, sobretudo, na corrente anglo-saxã do *Non Profit Sector* ou do Terceiro Setor – dominante na época no Brasil.

Quando tive oportunidade de realizar o mestrado, decidi buscar respostas para algumas das questões que me acompanhavam desde a época da graduação. Em 1996, ingressei no programa da *École des Hautes Études Commerciales* (EHEC) de Montreal, no Canadá, assumindo como tema da minha dissertação a dinâmica de gestão em organizações vinculadas à economia solidária (ANDION, 1998a, 1998b e 2005). Utilizei durante seis meses a técnica de observação participante em duas organizações comunitárias de Montreal, buscando entender as particularidades dos seus respectivos sistemas de gestão. Pude perceber que tais organizações caracterizavam-se pela existência de formas particulares de interação entre os seus membros e com o meio externo, assim como lógicas singulares de tratamento de aspectos socioeconômicos e técnicos. Essas práticas compunham um estilo de gestão próprio que

¹ Fundação empresarial ligada ao grupo Odebrecht criada em 1965, com sede em Salvador. A Fundação atua no apoio a projetos sociais voltados para a educação de jovens para a vida e, até o final dos anos 1990, exercia atividade em diversos estados do Brasil, por meio de parceria com diferentes ONGs. Atualmente, sua atuação está voltada exclusivamente para a região Nordeste.

deveria ser considerado pelos profissionais da área e pelos pesquisadores interessados na temática das ONGs.

Após o mestrado, em 1999, continuei a trabalhar com as ONGs e me tornei professora e pesquisadora interessada nas questões ligadas ao processo de auto-organização da sociedade civil. O tema da gestão das organizações que atuavam na interface entre as esferas econômica, social e política permaneceu como alvo das minhas pesquisas, mas uma outra dimensão aguçava a minha “curiosidade científica”: a atuação das ONGs no campo do desenvolvimento e a sua relação com os demais esferas sociais (Estado e mercado). O interesse no tema justificava-se não apenas por estar ligado à busca de compreensão mais profunda sobre o universo das ONGs, mas também à análise das novas formas de institucionalização da ação coletiva na esfera pública, envolvendo a participação da sociedade civil organizada, num país em pleno processo de redemocratização (ANDION; SERVA, 2004).

Assim, em 2003, quando iniciei o doutorado no Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), o tema do meu projeto era *A parceria e as redes entre Estado, mercado e sociedade civil organizada na promoção do desenvolvimento local sustentável*. Residindo, desde 2001, no Paraná, havia começado uma pesquisa - junto ao grupo Gestão e Desenvolvimento Social (GDS) da Universidade Federal do Paraná (UFPR) - sobre a gestão das ONGs que atuavam na região metropolitana de Curitiba. Naquela ocasião, conheci o trabalho que vinha sendo desenvolvido pela Rede Ecovida de Agroecologia formada por diversos ONGs e outros atores da sociedade civil envolvidos na produção, processamento, comercialização e consumo de alimentos agroecológicos (SERVA; ANDION, 2004). A Rede abrange 170 municípios sediados nos três estados da região Sul, integrando 153 organizações de agricultores, 23 ONGs, 15 cooperativas de consumidores e 107 feiras livres (REDE ECOVIDA, 2005)². A minha idéia inicial era então fazer uma pesquisa sobre a Rede Ecovida, visando identificar em que medida o fortalecimento da coesão social gerado pelas redes da sociedade civil organizada influenciava as dinâmicas de desenvolvimento local sustentável (ANDION, 2003).

Com o avanço no doutorado, a problemática foi assumindo contornos mais claros. Por convite do meu orientador, professor Paulo Freire Vieira, e do meu co-orientador, professor

² <http://www.ecovida.org.br/>

Ademir Cazella, meu projeto passou a fazer parte de um esforço inter e transdisciplinar de pesquisa, desenvolvido mediante uma parceria firmada entre a UFSC e a Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Esta pesquisa, ainda em curso e intitulada *Desenvolvimento territorial sustentável: análise das potencialidades e dos obstáculos nas zonas rurais dos Estados de Paraíba e Santa Catarina* tem como objetivo principal identificar iniciativas de desenvolvimento territorial existentes nesses dois Estados e avaliar comparativamente os obstáculos e as potencialidades que cercam o esforço de consolidação institucional e dinamização dessas iniciativas. Por meio do apoio concedido pelo Acordo CAPES/COFECUB e pela FAPESC, foram estabelecidas articulações interdisciplinares envolvendo estudantes e professores dos programas de pós-graduação das duas universidades e do Departamento *d'Amenagement* da *École Polytechnique* da Universidade *François Rabelais de Tours*. O projeto conta também com a colaboração de parceiros franceses do *Institut National de Recherche Agronomique* (INRA), do CIRAD e da Universidade *Pierre-Mendes* (Grenoble).

A temática tornou-se então mais precisa, focalizando a intervenção das ONGs nos processos de desenvolvimento territorial sustentável no meio rural de Santa Catarina. O contato inicial com a Rede Ecovida ajudou no mapeamento das ONGs que atuavam no contexto do desenvolvimento rural em Santa Catarina e na escolha de três organizações para a pesquisa de campo: a Associação de Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (APACO), o Centro Vianei de Educação Popular e a Associação de Agricultores Ecológicos das Encostas da Serra Geral (AGRECO). Desse modo, no âmbito do projeto mais amplo que envolve a análise de diferentes iniciativas compatíveis com o enfoque do desenvolvimento territorial sustentável no Estado de Santa Catarina, procurei identificar o campo próprio de atividade da sociedade civil organizada, em particular das ONGs, bem como apreender as modalidades de articulação entre elas e outros atores sociais envolvidos nessa dinâmica.

A participação no referido projeto possibilitou a obtenção de uma bolsa CAPES/COFECUB para a realização de estágio doutoral de um ano (de junho de 2005 à junho 2006) na equipe *Villes, Sociétés et Territoires*, do laboratório Citeres lotado no Departamento *d'Amenagement* da Universidade *François Rabelais de Tours*, onde foi realizada grande parte da redação da tese. Adicionalmente, em novembro de 2005, graças a uma bolsa recebida da ARUC/ÉS, realizei um estágio de quarenta e cinco dias na UQÀM, no Canadá, durante o qual, além de contactar professores e aprofundar a pesquisa bibliográfica,

participei das atividades propostas pela ARUC-ÉS e pelo *Centre de Recherche sus les Innovations Sociales* (CRISES).

Contextualização da Problemática

A transformação das ONGs em atores centrais no cenário do desenvolvimento rural é um fenômeno relativamente recente no Brasil. Este fenômeno torna-se mais evidente na década de 1990, como reflexo de uma série de mudanças ocorridas nas esferas política, social e produtiva e no próprio universo das ONGs. Na esfera política, destacam-se os seguintes aspectos: a ampliação da descentralização incentivada pela constituição de 1988³; o processo de redemocratização do país e a ampliação da legitimidade e da visibilidade da sociedade civil organizada e de suas organizações constitutivas, em decorrência da sua crescente mobilização. Em paralelo, observa-se a crescente institucionalização dos chamados “novos movimentos sociais”, que passam a atuar em escalas mais abrangentes, por meio de redes formais e informais (SCHERER WARREN, 1999).

Por outro lado, em conseqüência dos processos de reestruturação do Estado, com a aplicação das políticas neoliberais, configura-se uma profunda crise dos serviços de extensão rural, principalmente daqueles voltados para o apoio à agricultura familiar (GREGOLIN, 1999). Essa nova conjuntura acabou abrindo espaço para a entrada de novos atores sociais na cena do desenvolvimento rural. A diminuição do apoio do Estado ocorre exatamente numa época em que se fortalece a crítica ao modelo da *Revolução Verde*⁴. Amplia-se então a consciência quanto à inadequação da estratégia de “industrialização agrícola” que provocou a intensificação da concentração produtiva e de renda no meio rural, a crescente exclusão dos pequenos agricultores dos sistemas agro-alimentares e produziu impactos ambientais

³ Neste aspecto ressaltam-se dois movimentos complementares: de um lado, a maior descentralização entre os níveis de governo (com a federalização dos municípios e a ampliação da transferência fiscal da União para os estados e municípios) e, de outro lado, a criação de vários mecanismos que ampliam a participação da sociedade civil na esfera pública (a exemplo dos referendos, das audiências públicas, dos conselhos, entre outros).

⁴ O modelo de Revolução Verde refere-se à segunda revolução agrícola ocorrida no final da década de 1960 e início dos anos 1970. Como descreve Ehlers (1999), neste período, os avanços no setor industrial agrícola e das pesquisas nas áreas química, mecânica e genética levaram a uma ampla transformação nos campos da agricultura e da agronomia. Segundo este autor, a Revolução Verde objetiva a melhoria dos índices da produtividade agrícola, por meio da substituição dos modos de produção locais ou tradicionais por um conjunto bem mais homogêneo de práticas tecnológicas. Isto envolve o uso “de variedades vegetais geneticamente melhoradas, muito exigentes em fertilizantes químicos de alta solubilidade, agrotóxicos com maior poder biocida, irrigação e motomecanização” (op. cit.: 32). Porém, a euforia inicial provocada pela alta produtividade gerada pelo modelo da Revolução Verde, seria mais tarde substituída por uma série de questionamentos ligados tanto aos seus impactos sociais e ambientais, como a sua viabilidade energética.

relevantes, a exemplo da erosão e da perda de fertilidade dos solos, da destruição das florestas e da dilapidação do patrimônio genético, bem como da biodiversidade (EHLERS, 1999 e GUANZIROLI *et al.*, 2001).

Já no universo das ONGs, ao passo em que ocorre a profissionalização crescente dessas organizações, o padrão de atuação predominantemente político cede pouco a pouco lugar ao apoio a atividades socioeconômicas junto aos agricultores familiares (produção, industrialização, comercialização, crédito, agroturismo, etc). Isso faz com que essas organizações assumam novos vínculos institucionais, integrando-se cada vez mais no interior dos sistemas de regulação social e de mercado (BRANDENBURG, 2002). Concomitantemente a tais mudanças, ocorre uma diminuição crescente dos recursos provenientes da cooperação internacional (sobretudo nas regiões Sul e Sudeste do País), o que durante muitos anos constituiu a principal fonte de financiamento das ONGs e permitiu a essas organizações uma atuação relativamente autônoma em relação aos recursos do Estado. Percebe-se, então, uma ampliação gradual da participação das ONGs em espaços antes reservados à esfera governamental, assim como uma reorientação nas suas políticas de financiamento, as quais tornam-se cada vez mais pautadas nos recursos públicos.

Tudo isso vai provocar uma transformação no perfil das ONGs históricas⁵ e nos espaços públicos onde elas atuam, tornando-os mais diversos e pluralistas. Novos atores, discursos e matrizes ideológicas surgem no campo de atuação das ONGs. O número dessas organizações multiplica-se nas últimas décadas. As organizações filantrópicas transformam seus padrões de intervenção, tornando-se mais politizadas e o setor privado, por sua vez, acaba se envolvendo na esfera pública, através de ações de investimento social privado e de responsabilidade social. Alguns autores, como Landim (2002) e Chaves Teixeira (2003), chegam a descrever esse momento como o de uma profunda “crise de identidade” que leva a um reposicionamento das ONGs. Elas passam a se colocar como atores sociais autônomos, diversificando consideravelmente as suas relações interinstitucionais e suas interdependências nas esferas local, nacional e internacional.

⁵ O termo ONGs históricas é inspirado na terminologia criada por Landim (2002) e será utilizado neste trabalho para indicar as ONGs mais antigas, criadas nos anos 1970 e 1980, as quais têm como características uma relação estreita com os movimentos sociais e com a Igreja, além de receberem o apoio financeiro e institucional das agências e organizações de cooperação internacional.

Para entender essa transição, faz-se necessário considerar que as ONGs ativas no meio rural emergiram no contexto das lutas sociais e políticas no campo apoiadas por setores da Igreja Católica (inspirados pela Teologia da Libertação⁶) e por organizações de cooperação internacional. Sua ação está assim intimamente ligada e, às vezes até se confunde, com a atuação dos novos movimentos sociais – como o Novo Sindicalismo, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e o Movimento das Mulheres Agricultoras (MMAg). De um modo geral, esses movimentos vão se estruturar historicamente em torno da questão da agricultura familiar (ABRAMOVAY; MAGALHÃES; SCHRÖDER, 2005). Eles objetivam fortalecer o espaço social do produtor agrícola familiar e, para tanto, concentram suas energias na melhoria das suas condições de vida. Sua atuação, principalmente a partir da mobilização e da pressão política frente ao Estado, obteve resultados expressivos nas últimas décadas - tanto do ponto de vista local como nacional.

No âmbito local, verifica-se uma ampliação da organização dos produtores, o fortalecimento do associativismo e do cooperativismo de produção e de crédito, a implementação de novos canais de comercialização e de experiências de agroturismo, entre outros. No âmbito nacional, os movimentos sociais ligados à agricultura familiar vão influenciar a própria estrutura política, desempenhando um papel relevante na criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), na concepção da Política de Reforma Agrária e na implantação dos assentamentos rurais. Eles influem também na criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que, na segunda metade dos anos 1990, torna-se responsável pela elaboração e implementação das principais políticas públicas referentes à agricultura familiar. Os movimentos sociais asseguram da mesma forma, nessa época, assento no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR), participando ativamente das negociações nacionais sobre programas e políticas ligados ao segmento da agricultura familiar (ABRAMOVAY; MAGALHÃES; SCHRÖDER, 2005).

Ligadas direta ou indiretamente a esses movimentos sociais que se estruturam no campo e criadas para responder a problemas específicos de organização e de inserção social e

⁶ Escola da teologia inspirada nas orientações do Concílio do Vaticano II (1962-1965) e na Conferência de Medellín na América Latina. Segundo Sader (1988:163), a Teologia da Libertação busca construir um novo modo de ser da Igreja que se refere “ao aprendizado que fazem os seus membros na vivência junto ao povo”. A Teologia da Libertação busca denunciar e modificar as estruturas sociais que geram desigualdade, exploração e miséria. Desse modo, como coloca Boff (1986), traz-se à tona na consciência eclesial a centralidade dos pobres e oprimidos e a necessidade de sua libertação.

produtiva dos agricultores familiares, as ONGs “rurais” terão a sua atuação historicamente voltada para a defesa dos interesses da agricultura familiar. Muitas delas foram, inclusive, constituídas como associações de agricultores. Entretanto, na última década, com o processo de institucionalização dessas ONGs e diante do reconhecimento que passaram a dispor junto aos demais atores sociais (vinculados a esfera pública e privada), elas foram chamadas a desempenhar um novo papel: o de **promotoras do desenvolvimento no meio rural**, seja através da implementação de projetos com essa finalidade, seja através da mediação das políticas públicas. Nesse novo contexto, elas passam a assumir o papel de co-autoras na promoção do desenvolvimento rural em suas áreas de influência.

O desenvolvimento sustentável vai assim ser assumido como um item prioritário no discurso e nos programas das ONGs, tendo por base principalmente a proposta da agroecologia⁷ (ALTIERI, 2004). Como destaca Brandenburg (2002:13), as ONGs passam a prestar “um serviço de assistência técnica numa perspectiva crítica à modernização [...], visando compor um conjunto de estratégias que permitam a reprodução social dos agricultores no campo”. O posicionamento das ONGs caracteriza-se então não apenas por uma “contraposição” ao modelo de modernização da agricultura - postura característica do início de sua atuação - mas também pela afirmação de um modelo de desenvolvimento alternativo, voltado para a reconstrução de novas relações entre a natureza e a sociedade (BRANDENBURG, 2002).

Essa transição no perfil de atuação das ONGs ocorre num cenário de redefinição da própria concepção e das práticas do desenvolvimento, e especialmente do desenvolvimento rural. As noções de território e de sustentabilidade articulam-se com uma nova visão da agricultura e do rural. Esse último passa a ser interpretado como um espaço que transcende o universo agrícola. A aceção de novas ruralidades – abordada por inúmeros autores a exemplo de Abramovay, 1998, 2006; Ferreira e Zanoni, 1998; Schneider, 2003; Veiga, 2002a, 2002b e Sachs, 2001 – acentua a necessidade de quebrar dicotomias e introduz a noção de diversidade na agricultura e fora dela.

⁷ Segundo Altieri (2004:18), a abordagem agroecológica “integra os princípios agronômicos, ecológicos e socioeconômicos à compreensão e avaliação do efeito das tecnologias sobre os sistemas agrícolas e a sociedade como um todo”. Esta abordagem valoriza os conhecimentos e as técnicas dos agricultores e busca “desenvolver agroecossistemas com uma dependência mínima de insumos agroquímicos e energéticos externos”. O foco é fortalecer sistemas agrícolas complexos nos quais “as interações ecológicas e as sinergias entre os componentes biológicos criem, eles próprios, a fertilidade do solo, a produtividade e a proteção das culturas”.

No âmbito da agricultura, emerge o debate relacionado à promoção da diversificação (JOLLIVET, 1988), que se contrapõe à agricultura hegemônica do modelo produtivista e clama por um olhar voltado para as “diferentes agriculturas” (LAMARCHE, 1994). Por outro lado, esse debate traz à tona a importância de se implantar padrões agrícolas mais adequados à preservação dos recursos naturais (FERREIRA; ZANONI, 1998). Coloca também como desafio uma reflexão sobre as interfaces entre os traços da “cultura camponesa” e as características típicas de uma “nova agricultura familiar”, voltada para o mercado. Como explicam Ferreira e Zanoni, isso implica:

[...] repensar o rural como espaço de outras agriculturas e também como espaço de vida, de trabalho e de lazer, não necessariamente restrito aos agricultores. Significa também repensar a realidade desse rural de pluriatividades, mas ainda basicamente agrícola, e sua interação com as cidades, ou seja, com o conjunto das dinâmicas do território local (op. cit.: 21).

Neste caso, as noções de território e de sustentabilidade aplicadas à realidade rural vão transcender os limites da agricultura e trazer à tona uma nova interpretação da relação do rural com o urbano, a qual busca transpor a tradicional dicotomia campo *versus* cidade. Trata-se de reforçar a importância dos fluxos e das trocas entre as atividades agrícolas e não agrícolas, entre os diferentes setores econômicos e entre os atores sociais, no intuito de promover a valorização dos recursos e do patrimônio locais e reforçar as dinâmicas de desenvolvimento, tanto em termos econômicos, quanto sociais e ambientais.

Em síntese, no Brasil atual, o debate sobre o desenvolvimento territorial sustentável no meio rural intensifica-se não apenas como mais uma questão de corte setorial, mas como uma temática que interessa à sociedade como um todo. Isso significa que o desenvolvimento rural passa a ser visto enquanto estratégia para criação de novas oportunidades de inserção socioeconômica num País marcado por níveis de desigualdade, de exclusão e de violência sem precedentes. No Brasil, a maioria da população vê-se cada vez mais espremida nas cidades, graças a uma urbanização caótica e excessiva que se torna ainda mais problemática em função do agravamento do êxodo rural, sobretudo entre a população jovem proveniente do Nordeste⁸.

⁸ Segundo Abramovay (1998), na década de 1960, a maioria dos migrantes brasileiros era formada por uma população na faixa de 40 a 49 anos. Nos anos 1990, a faixa etária predominante é de 15 a 19 anos e o peso das moças é bem maior do que os rapazes.

Diante desse panorama, o problema investigado nesta tese é o de saber **até que ponto as ONGs têm sido protagonistas neste processo de repensar e reestruturar os espaços rurais**. Trata-se de compreender se elas têm colocado em prática padrões de inovação efetivos que estimulam a concepção e a implementação de “novos estilos de desenvolvimento” no meio rural.

Síntese do enfoque analítico

No debate atual sobre o tema da inserção das ONGs nos processos de desenvolvimento, podem ser encontradas duas interpretações, de certa forma contraditórias, concernentes a esse problema de pesquisa. De um lado, se colocam abordagens que interpretam a ampliação da participação da sociedade civil como um fenômeno que permitiria democratizar as decisões sobre as políticas programas e projetos de desenvolvimento (BACHELARD, 1993, DENIEUIL, 1997, LAVILLE, 1997b e BRASARD; GAGNON, 2000). Nessas abordagens, a participação é caracterizada – em si mesma – como um avanço democrático, portanto, como um pré-requisito para a promoção de novos estilos de desenvolvimento. Ela facilitaria a integração territorial das esferas e das escalas de desenvolvimento, gerando assim uma nova forma, consensual, de representá-lo e de colocá-lo em prática. Em suma, essas abordagens afirmam que a inserção de atores da sociedade civil nos processos de desenvolvimento daria lugar a uma espécie de “desenvolvimento governável”, a partir da formação de parcerias entre as diferentes esferas sociais.

Do outro lado, constata-se a existência de leituras mais críticas que interpretam a inserção dessas organizações nos processos de desenvolvimento como uma nova forma de regulação inspirada no mercado e nos arranjos racionais (GAUDIN, 2002, HERMET; KAZANCIGIL; PRUD’HOMME, 2005, ATLANI, 2005). Essas abordagens chamam a atenção para os riscos de que a participação de instituições da sociedade civil nas questões públicas transforme estas últimas em “negócios privados”. Dessa forma, as decisões seriam muito mais frutos de um estilo de negociação corporativa do que de um debate racional ou de um processo criterioso de deliberação pública. O desenvolvimento poderia se transformar assim num conjunto de ações pontuais, frágeis e concentradas em alguns grupos alvo, mantendo em segundo plano o interesse geral e a concepção de ações públicas num horizonte de longo prazo. A metáfora que se coloca neste caso é a da “democracia setorial”, na qual

cada grupo busca defender seus próprios interesses e, assim fazendo, poderia contribuir para a mudança social.

Essas duas interpretações são coerentes e devem ser levadas em conta, pois permitem desvendar as perspectivas, e também os limites, da inserção das ONGs no campo do desenvolvimento. Porém, a tensão entre lógica setorial (que é de competição) e a lógica de cooperação (que implica compromissos) é inerente aos novos arranjos institucionais em construção na esfera pública. Seria então ilusório atribuir o papel de organização desses arranjos a um ator social específico, já que este é um processo coletivo - mesmo considerando que nele possam atuar líderes e/ou mediadores. Assim sendo, o desenvolvimento é interpretado neste trabalho como um fenômeno social (com resultados concretos) que ocorre em um contexto histórico e espacial específico e que se inscreve em diferentes “sistemas de ação territoriais” (OLIVIER de SARDAN, 1995; GUMUCHIAN *et al.*, 2003). Esses últimos, como definem Gumuchian *et al.*, inspirando-se em Giddens (1987), são formados por conjuntos de atores, coletivos ou individuais, institucionalizados ou não, que resultam de múltiplas interações, mediadas por normas, pela subjetividade e/ou por relações de poder. Cada ator ou o grupo social é então compreendido não de forma isolada, mas a partir de sua rede de interdependências.

Nesta perspectiva, a dialógica do conflito e da cooperação entre os sistemas de ação de um determinado território torna-se um fenômeno central nos processos de desenvolvimento. As “articulações institucionais” não são dadas a priori e nem são domínio de um único ator; elas resultam de uma construção, de uma dinâmica social. Torna-se essencial entender cada vez melhor essa dinâmica e as suas possíveis conseqüências. Desse modo, mais do que realizar uma pesquisa monográfica ou comparativa sobre as ONGs de Santa Catarina, este trabalho utiliza a análise do perfil de atuação das ONGs como uma porta de entrada para compreender melhor os processos de desenvolvimento na atualidade (OLIVIER de SARDAN, 1998). Em particular, pretende-se analisar a capacidade de resposta e os limites das “novas formas de institucionalização da ação coletiva” (DURAN; THOENIG, 1996) diante de uma conjuntura marcada pela crise socioambiental.

Essa crise, que se reflete nos níveis global, nacional e local, traz consigo uma descrença na *epistème* clássica do desenvolvimento, pois revela que os objetivos dos modelos tradicionais de desenvolvimento – de reduzir os desníveis de renda e otimizar a utilização dos

recursos do planeta – acabaram não se concretizando. Ao contrário, o que vem ocorrendo, tanto no meio urbano quanto rural, é um aprofundamento das desigualdades na repartição das rendas e nas condições de acesso e uso dos recursos naturais e uma crescente complexificação dos problemas de desenvolvimento. Tal constatação tem estimulado a realização de pesquisas que não se limitam apenas a mostrar as lacunas ou os excessos dos modelos dominantes de modernização. Como afirmam Guichaoua e Goussault (1993), as críticas visam atacar a própria lógica com base na qual esses modelos foram concebidos. Nas últimas décadas, ocorre então um processo de redefinição da própria **concepção** do desenvolvimento e das **práticas** que têm sido efetivadas em seu nome.

Quanto à concepção do fenômeno do desenvolvimento, a crise socioambiental planetária coloca em xeque os paradigmas tradicionais no campo da economia do desenvolvimento e as teorias que lhe são tributárias (GUICHAOUA; GOUSSAULT, 1993 e AZOULAY, 2002). Isto tem estimulado o surgimento de novas abordagens teóricas que, sem desconsiderar a dimensão econômica, redefinem o sentido do desenvolvimento, enfatizando dimensões ainda pouco exploradas pelas leituras tradicionais como a cultura, a história, o território e o meio-ambiente. Dentre essas abordagens, destacam-se a do desenvolvimento sustentável e a do desenvolvimento territorial. Elas expressam uma tentativa de “re-significação” da forma de pensar o desenvolvimento que valoriza uma visão sistêmica, entendida como capaz de dar conta das problemáticas complexas e transversais colocadas pela modernidade.

O esforço de re-significação é acompanhado por um crescente interesse pela *práxis* do desenvolvimento. A falência dos sistemas explicativos globais faz emergir abordagens voltadas para a análise do desenvolvimento visto enquanto construção social (CREHAN; VON OPPEN, 1988, BIERSCHEK, 1988 e OLIVIER de SARDAN, 1995). Tais abordagens consideram os impactos das novas formas de coordenação institucional na implementação do desenvolvimento, num contexto em que o Estado deixa de ser o principal ator e, no qual, novos personagens entram em cena. O desenvolvimento passa a ser interpretado como “a resultante de múltiplas interações que nenhum modelo econômico construído em laboratório pode prever” (OLIVIER de SARDAN, 1995: 11). Por isso, elas privilegiam a realização de trabalhos empíricos que levem em conta as experiências vividas pelos múltiplos atores sociais atuando no campo do desenvolvimento, tanto do lado do público alvo, quanto do lado das instituições promotoras.

O enfoque analítico utilizado neste trabalho parte das interconexões entre as referidas abordagens, considerando as particularidades do Brasil rural, tratadas anteriormente. A inserção das noções de sustentabilidade e de território no debate sobre a nova ruralidade recoloca a necessidade urgente de construção de novas alternativas para o desenvolvimento das zonas rurais em nosso País (SACHS, 2001). Como destacam Ferreira e Zanoni (1998), antes a prioridade era levar ao campo as inovações tecnológicas e outras subjacentes à vida moderna. Agora, a questão é muito mais a de promover um desenvolvimento de novo tipo e, neste ponto, os papéis do mundo rural e da agricultura familiar devem ser necessariamente levados em conta.

Este estudo pretende então explicitar em que medida a inserção das ONGs nos processos de desenvolvimento traduzem essas novas formas de pensar e praticar o desenvolvimento rural. A pesquisa situa-se entre uma **abordagem empírica e indutiva**, que busca compreender o desenvolvimento enquanto processo social, e um **enfoque prospectivo e propositivo**, que visa analisar a situação atual diante dos desafios suscitados pela exigência de sustentabilidade – econômica, ecológica e social – dos territórios rurais.

Desse modo, o conceito de **Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS)** foi assumido como eixo norteador, pois ele favorece a integração de duas dimensões constitutivas do desenvolvimento: a **dimensão normativa**, relativa a princípios e valores, e a **dimensão empírica**, que focaliza as práticas sociais efetivas dos atores. Tendo por base algumas leituras teóricas que já fazem uma ligação entre as noções de sustentabilidade e de território, (TESSIER; VAILLANCOURT 1999, GENDRON, 1999, 2006 e ZUINDEAU, 2000), considera-se aqui a complementaridade entre os mundos objetivo e subjetivo, entre as práticas sociais e os valores/intenções, entre o local e o global, entre o “ser” e o “dever ser”. Esta opção analítica tem como referência uma epistemologia sistêmico-complexa, conforme será detalhado mais adiante nessa introdução.

Dito de outra forma, esta pesquisa procura não só elucidar como os processos gerais de desenvolvimento se aplicam num determinado território por atores sociais concretos, no caso as ONGs. Ela concentra-se também na avaliação de tais práticas, no que se refere à sua capacidade de inovação, tendo em vista a solução de problemas ligados à sustentabilidade dos territórios. No prisma adotado, a investigação da problemática socioambiental exige que se considere a interação dinâmica e incerta entre o ser humano e a natureza (BERKES;

COLDING; FOLKE, 2003), atentando para as interdependências entre as dimensões humana e ecológica da crise. Como argumenta Gendron (1999:124):

A crise socioambiental não se resume apenas aos disfuncionamentos ecológicos, mas reconhecer a existência desses disfuncionamentos e a materialidade da crise se mostra essencial à elaboração de um quadro explicativo coerente e pertinente.⁹

No que se refere à **dimensão empírica** do desenvolvimento, cujo foco é compreender as práticas sociais efetivas das ONGs estudadas, foram utilizadas como abordagens teóricas a socioantropologia (OLIVIER de SARDAN, 1995) e a perspectiva do ator territorializado (GUMUCHIAN *et al.* 2003). Fazendo uma releitura do espaço do ator e das “teorias de ação” nas ciências sociais, tais abordagens sinalizam os limites das perspectivas heurísticas tradicionalmente presentes nas ciências sociais: o holismo e o individualismo metodológico, bem como a hermenêutica e o interacionismo simbólico. Inspirando-se na teoria da estruturação de Giddens (1987), os autores citados partem da relação de complementaridade entre essas perspectivas e combinam a análise dos limitantes do contexto (espacial e histórico) à ação coletiva dos atores (representações e estratégias).

Como destaca Olivier de Sardan (op. cit.: 40), a socioantropologia “se interessa pelo conjunto de interações entre atores numa cena específica, em torno de desafios dados”. Deste ponto de vista, o ator está sempre em situação de ação e é um “agente competente” dotado de múltiplas racionalidades e agindo sobre um contexto específico. A relação de interdependência entre atores e o ambiente torna-se essencial e a análise dos “sistemas de ação” é mobilizada na busca de compreensão das ações coletivas: “analisar uma ação territorializada particular obriga a levar em conta os sistemas de ação, a fim de poder compreender as condições dessas interações” (GUMUCHIAN *et al.*, 2003: 35). Neste sentido, torna-se importante perceber não somente como os membros das ONGs se inserem em certas realidades e papéis sociais, mas como eles conseguem mudar as relações de força no campo onde eles agem, de modo a construir uma cooperação, sempre provisória (ABRAMOVAY, 2006).

Já a **dimensão normativa** exige que o desenvolvimento seja pensado enquanto estado e finalidade, possibilitando avaliar os efeitos concretos dos padrões de atuação das ONGs. A fundamentação teórica tomará por base nesta dimensão os enfoques do codesenvolvimento (SACHS, 1980, 1986, 1997 e 2000; PASSET, 1979 e 1992 e VIEIRA, 2001) e do

⁹ Esta e as demais citações oriundas de textos de língua estrangeira neste trabalho foram traduzidas pela autora.

desenvolvimento territorial (PECQUEUR, 2000, 2003 e 2004, BENKO; LIPIETZ, 2000 e FONTAN; KLEIN; LÉVESQUE, 2003), levando em conta as suas implicações sobre a redefinição do desenvolvimento rural (ABRAMOVAY, 1998, 2006, FERREIRA; ZANONI, 1998; SCHNEIDER, 2003; VEIGA, 2002a e 2002b e SACHS, 2001). Neste caso, a ênfase recai no exame das formas de adaptação dos princípios gerais assumidos nesses dois enfoques às regiões estudadas. A sustentabilidade territorial aparece como uma conjunção de princípios e normas gerais que são “reinterpretadas” pelos atores locais, os quais constroem respostas inovadoras que podem ser mais ou menos efetivas diante dos problemas colocados pela crise socioambiental global e por suas repercussões no nível local (GENDRON, 1999, 2005). O desafio é o de analisar sistemicamente essas “respostas” e a sua capacidade de inovação, face aos problemas identificados nas regiões de estudo.

É importante ressaltar que, na realidade cotidiana, essas duas dimensões são interrelacionadas e se interpenetram; sua distinção tem apenas valor didático e a intenção é elucidar as suas interdependências. Mais adiante, no quadro 1, pode ser encontrada uma síntese da abordagem analítica adotada, a qual será aprofundada no primeiro capítulo.

Questões norteadoras e hipóteses

As questões específicas que norteiam o trabalho e as hipóteses investigadas e testadas durante o estudo são as seguintes:

Questão 1:

Como entender a transformação gradual das ONGs analisadas em “promotoras do desenvolvimento”? Em que contexto ocorre essa transformação e qual a trajetória dessas organizações nos processos de desenvolvimento em suas regiões?

Hipótese 1:

Mais do que conceber ou participar de um “projeto estruturado de desenvolvimento alternativo”, como colocado em seus discursos oficiais, essas ONGs respondem aos limites e às oportunidades concretas do contexto local e global no qual elas estão inseridas. A mudança de papel por parte dessas organizações é, ao mesmo tempo, uma adaptação e uma reação a esse contexto.

QUADRO 1 – Síntese da abordagem analítica

Dimensões do desenvolvimento	EMPIRICA	NORMATIVA
Componentes	Desenvolvimento como construção social	Desenvolvimento como finalidade, intencionalidade
FOCO	Prática	Efeito da ação
CATEGORIAS DE ANÁLISE	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto da ação • Atores competentes em interação • Sistemas de ação • Representações • Estratégias e lógicas de ação coletiva • Dinâmicas de cooperação e conflitos 	Influência da ação das ONGs nas dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável nas regiões de atuação (socioeconômica, sociocultural e ecológica)
MODO DE ANÁLISE	Descrição e compreensão das práticas sociais efetivas	Avaliação dos efeitos das práticas sociais em relação a sua capacidade de resposta à sustentabilidade dos territórios rurais
ABORDAGENS TEÓRICAS PRINCIPAIS	<p>Socioantropologia da mudança social (OLIVIER de SARDAN, 1995)</p> <p>Perspectiva do ator territorializado (GUMUCHIAN <i>et al.</i>, 2003)</p> <p>Teoria da estruturação (GIDDENS, 1987)</p>	<p>Ecodesenvolvimento (SACHS, 1980, 1986, 1997, 2000 e VIEIRA, 2001)</p> <p>Desenvolvimento durável (PASSET, 1979 e 1992)</p> <p>Desenvolvimento territorial (PECQUEUR, 2000, 2003, 2004, 2005a e 2005b; BENKO; LIPIETZ, 2000 e FONTAN, KLEIN; LÉVESQUE, 2003)</p> <p>Desenvolvimento rural (ABRAMOVAY, 1998 e 2006, FERREIRA; ZANONI, 1998; SCHNEIDER, 2003; SACHS, 2001 e VEIGA, 2002a, 2002b)</p>

Fonte: Elaborado pela autora

Questão 2:

Quais têm sido as lógicas de intervenção das ONGs analisadas nas dinâmicas de desenvolvimento nas suas regiões e como explicá-las? De que maneira elas representam o fenômeno do desenvolvimento? Quais as estratégias e ações que elas colocam em prática? Quais as interações, conflitos e compromissos dessas organizações com outros promotores do desenvolvimento e como eles ocorrem? Elas contribuem para uma renovação das concepções e das práticas usuais do desenvolvimento?

Hipótese 2:

As lógicas de intervenção dessas ONGs nas dinâmicas de desenvolvimento não são determinadas apenas pelas exigências colocadas pelo novo papel. Há uma forte influência das suas trajetórias, dos compromissos assumidos e dos projetos políticos construídos ao longo do tempo. Esses elementos parecem configurar a predominância de uma lógica corporativa, ligada à história dessas organizações..

Questão 3:

Quais têm sido os efeitos da ação das ONGs analisadas nas dinâmicas de desenvolvimento nas suas regiões e, em particular, quais têm sido os avanços e os limites da sua atuação no reforço às dinâmicas de Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS)? Quais os possíveis condicionantes desses avanços e limites?

Hipótese 3:

As ONGs fomentam importantes inovações na dinâmica socioeconômica das regiões, as quais contribuem para criar condições propícias ao desenvolvimento rural. Porém, tais esforços parecem ainda insuficientes para caracterizar processos de transformação social que configurem dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável.

Objetivos

Diante das questões colocadas, a tese busca oferecer subsídios que permitam:

- **Compreender a influência exercida pelas três ONGs analisadas sobre as dinâmicas de desenvolvimento rural em Santa Catarina e avaliar em que medida essa influência se insere e reforça a construção de novos estilos de desenvolvimento pautados nos preceitos da sustentabilidade e na perspectiva territorial.**

Mais especificamente, procura-se:

- a) analisar o contexto no qual essas ONGs agem, reconstituindo a trajetória de desenvolvimento de Santa Catarina e das regiões estudadas e identificando as principais instâncias, programas e políticas de desenvolvimento que compõem a cena do desenvolvimento nessas regiões;
- b) identificar a gênese dessas ONGs e suas trajetórias nos processos de desenvolvimento nas regiões estudadas, buscando compreender como e por que elas vão se transformando gradualmente em “promotoras do desenvolvimento”;

- c) examinar os *sistemas de ação territoriais* dessas ONGs - compostos por suas representações do desenvolvimento; suas estratégias; suas interações (conflitos e compromissos) com outros atores promotores e beneficiários do desenvolvimento -, verificando se tais sistemas de ação viabilizam uma renovação na abordagem e na prática do desenvolvimento rural; e finalmente,
- d) avaliar os efeitos da atuação das ONGs nas regiões, ou seja, apontar os avanços e os limites na direção do reforço a dinâmicas de DTS, buscando compreender os principais condicionantes desses avanços e limites.

Abordagem epistemo-metodológica

a) Considerações sobre a interdisciplinaridade e a abordagem epistemológica

A problemática do desenvolvimento territorial sustentável encontra-se no *carrefour* de diversas disciplinas científicas, a exemplo da sociologia, da antropologia, da economia, da geografia, da ecologia (básica e humana) e da ciência política – para mencionar apenas algumas. Para lidar com a complexidade desse fenômeno, esta tese se orienta por uma **perspectiva interdisciplinar**. Segundo Jantsch (1995: 31), a interdisciplinaridade pode ser definida como uma “síntese dialética de duas ou mais disciplinas de modo a instaurar um novo nível de discurso (metanível), caracterizado por uma nova linguagem descritiva e novas relações estruturais”.

O autor utiliza uma interessante metáfora para explicitar as diferenças entre as abordagens disciplinar e interdisciplinar:

Abordar o estudo da realidade tão complexa com o auxílio destes fragmentos do conhecimento constituídos pelas disciplinas significa querer soterrar o planeta em baixo de uma espessa camada de gelo para furar buracos estreitos e fundos no solo congelado, em vez de observar o rio da vida em todas as suas interações, os seus desígnios instáveis, seus turbilhões que nascem e desaparecem (op. cit.: 30).

Para Jantsch, a interdisciplinaridade seria o esforço de derreter, em parte, este gelo e relacionar os “furos” operados pelas disciplinas especializadas. Entretanto, ele destaca que a fusão entre as disciplinas nunca é total, o que significaria uma perda de identidade; estas últimas permanecem como os pilares dos estudos interdisciplinares. A dialética da integração

e diferenciação entre disciplinas torna-se então central quando se pensa a construção de uma problemática interdisciplinar.

Garcia (1994: 86) complementa essa definição quando descreve a investigação interdisciplinar como sendo “o tipo de estudo que requer um sistema complexo”. Este autor não parte de uma definição abstrata de interdisciplinaridade, mas a aplica a um objeto de investigação particular que é o sistema complexo. Este último, pelas suas propriedades¹⁰, não pode ser analisado pela simples adição de áreas especializadas. Para Garcia, o estudo de sistemas complexos mais do que exigir uma postura metodológica nova, pressupõe uma mudança na própria concepção de ciência. Como afirma o autor: “não se trata de ‘aprender mais coisas’, mas de pensar de outra forma os problemas que se apresentam na investigação, quer dizer, reformular a concepção e a prática da ciência” (op. cit.: 88).

Latour (1994) parece compartilhar esse raciocínio quando afirma que a própria noção de cientificidade está sendo repensada hoje em dia. Na sua opinião, isso torna-se mais evidente quando levamos em conta os fenômenos *híbridos* da atualidade, ou melhor, quando tratamos da integração interdisciplinar. Para ele, a ciência moderna teria gerado historicamente um processo de purificação, separando definitivamente duas zonas ontológicas: as dos seres humanos (sujeitos) e da natureza (objetos). Entretanto, na prática, são criadas cotidianamente misturas de gêneros completamente novos, os híbridos de natureza e cultura que estão presentes nas páginas dos jornais, a exemplo da manipulação genética, da microfísica, da nanotecnologia e das novas tecnologias reprodutivas. Esses *quase-objetos*, na terminologia do autor, constituem temáticas que religam os pólos da natureza e cultura e questionam a própria constituição da ciência moderna; fenômenos, antes ignorados, tornam-se cada vez mais freqüentes na modernidade. Como afirma Latour “tudo acontece no meio, tudo ocorre por mediação, por tradução, por redes, mas este lugar parece não existir” (op.cit.: 42).

Os autores analisados – além de outros vinculados ao debate epistemológico contemporâneo (SOUSA SANTOS, 1988, 2003 e BERTHELOT, 2001) ou ao campo emergente das ciências ambientais (HOLLING; BERKES; FOLKE, 1998 e TESSIER;

¹⁰ Garcia, (1994: 94) define os sistemas complexos como “totalidades organizadas que têm como principais características: (1) as propriedades do sistema não resultam da simples adição de propriedades dos seus componentes. A vulnerabilidade ou resiliência, assim como as condições de estabilidade, são propriedades estruturais do sistema; (2) a evolução do sistema responde a uma dinâmica própria que difere das dinâmicas dos seus componentes”.

VAILLANCOURT, 1999) – defendem que, para abordar problemáticas interdisciplinares e, especialmente aquelas relacionadas ao nexos *desenvolvimento & ambiente*, faz-se necessário assumir um novo enfoque epistemológico. Este enfoque transcende as dicotomias tradicionais – como sujeito/objeto, subjetividade/objetividade, quantitativo/qualitativo, animado/inanimado, indivíduo/sociedade, ser humano/meio ambiente – que se colocam como intransponíveis na concepção da ciência clássica e que passam a ser vistas como faces da mesma moeda numa perspectiva não dual.

Partindo dessa perspectiva, este trabalho pressupõe a pertinência de uma epistemologia sistêmico-complexa que coloca em primeiro plano o desvelamento das relações de interdependência entre os diferentes aspectos da realidade socioambiental. Segundo Morin e Le Moigne (1999), a complexidade é assumida como um desafio a ser superado e não como uma solução. Neste sentido, caracteriza-se mais como uma direção a seguir do que como um estado a ser alcançando. O desafio consiste, segundo esses dois autores, em tentar religar o que antes estava separado: religar o evento a ser analisado ao contexto; o global ao parcial; o universal ao singular; a ordem à desordem e à organização; o indivíduo à sociedade e ao ecossistema; a coerência lógica à contradição; o observador ao fenômeno observado. Desta forma, considerar a complexidade implica restituir as relações, as interdependências e as solidariedades entre os objetos e seus contextos.

Berthelot (2001) nos ensina que operar com uma epistemologia sistêmico-complexa não significa tentar conciliar o inconciliável ou praticar um ecumenismo frouxo. Trata-se, antes, de buscar uma visão epistemológica distinta da tradicional, pautada apenas em critérios como método, comprovação, rigor, explicação e divisão em disciplinas. Isso se torna ainda mais evidente no caso da investigação da problemática socioambiental, como é o caso deste trabalho. Algumas características dessa epistemologia merecem então ser melhor destacadas, pelo fato de desempenharem um papel importante na estruturação do fio condutor desta tese.

Primeiramente, uma epistemologia sistêmico-complexa requer uma **contextualização**, ou seja, o recorte feito pela pesquisa não deve “desnaturalizar” o fragmento da realidade que foi abstraído do sistema englobante (GARCIA, 1994). Evita-se assim que a compreensão do fenômeno seja reduzida à análise de suas partes constituintes. Isso exige a **construção compartilhada de um marco conceitual de corte interdisciplinar**, que tenha como ponto

de partida uma problemática precisamente definida e evite a armadilha representada pela manipulação de conceitos muito abstratos ou reducionistas.

Em segundo lugar, a epistemologia sistêmico-complexa propõe o estabelecimento de **uma comunicação mais efetiva entre as tradições objetivista e subjetivista** na pesquisa em ciências humanas (BERTHELOT, 2001). A primeira pressupõe que a ênfase seja colocada no pólo *objeto*, em detrimento do pólo *sujeito* na pesquisa, visando à objetivação. Já a segunda tradição prioriza a dimensão da subjetividade, dando ênfase à esfera do sujeito e à sua influência no processo de pesquisa. No primeiro caso, a metáfora dominante é o organismo e a máquina; no segundo, o texto. Para os subjetivistas, o mundo humano, a sociedade e a cultura não são concebidos como elementos a serem explicados e sim compreendidos. Essa tradição não supõe uma razão experimental, mas interpretativa.

A perspectiva epistemológica aqui considerada parte da idéia de que é possível conceber uma **via integradora entre os mundos objetivo e social** (TESSIER; VAILLANCOURT, 1999). Essa interpretação permite uma reconciliação entre “fatos” e “valores”, entre o “ser” e o “dever ser”. Trata-se de um avanço importante no tratamento de temáticas que exigem para além da mera compreensão, uma resposta efetiva a desafios concretos e imperiosos associados a um contexto de crise global. A experimentação pode, nesta perspectiva, conviver com estudos mais voltados para compreensão da subjetividade dos fenômenos (história, cultura, política, etc.) (HOLLING; BERKES; FOLKES, 1998). Aqui se coloca também a reflexão sobre uma **nova relação entre teoria e prática**, evitando tratá-los como pólos opostos. A proposta é valorizar uma ciência socialmente comprometida, na qual o pesquisador atua sobre o sistema, buscando “conter o problema e reverter os processos deteriorantes” (GARCIA, 1994: 99), principalmente no que diz respeito ao enfrentamento da crise socioambiental contemporânea.

Um outro aspecto importante, a ser levado em conta, diz respeito à **ótica não dual do processo de conhecimento** defendida por esta opção epistemológica. Trata-se de um esforço de **superação das distinções convencionais entre ciências naturais e sociais**. Os avanços obtidos no campo das ciências naturais aproximam seus praticantes daquilo que vem sendo feito em outras ciências. O que era causa de atraso e crítica nas ciências sociais é hoje motivo de avanço nas ciências naturais. Como destaca Sousa Santos (1988:41): “os conceitos de teleomorfismo, auto-poiesis, auto-organização, potencialidade organizada, originalidade,

individualidade, historicidade, atribuem à natureza um comportamento de humano”. Uma epistemologia sistêmico-complexa vem então propor a aproximação das disciplinas e dos campos científicos, sem negar as suas diferenças.

A própria relação natureza/cultura é recolocada por essa nova epistemologia e o **ser humano passa a ser visto como uma parte integrante da natureza**. Como descrevem Berkes, Colding e Folke (2003), a visão em termos de *seres-humanos-em-ecossistemas* exige um questionamento da suposta dicotomia *meio-ambiente e sociedade*. Essa nova forma de pensar tem implicações epistemológicas e metodológicas bastante palpáveis, pois implica que os estudos socioambientais devem levar em conta não apenas a lógica dos sistemas sociais, mas também aquela que preside a dinâmica dos sistemas ecológicos, mobilizando os conceitos de resiliência, co-evolução e capacidade adaptativa.

A clivagem tradicional entre objeto e sujeito deixa então de fazer sentido, exigindo um novo olhar sobre a realidade em que “a interação entre os atores da pesquisa relembra com evidência a imbricação profunda entre perspectivas metodológicas e visões epistemológicas” (BOUMARD, 2003:6). Sob esse posicionamento, epistemologia e metodologia se interpenetram, ou seja, é por meio do próprio processo de pesquisa que o pesquisador legitima a construção do conhecimento que produz. Como acentua Bourdieu (2001), nas ciências sociais, tanto o objeto quanto o sujeito da pesquisa são frutos de uma *construção social*. Para o autor, o campo das ciências humanas tem como vocação ser contestado e controvertido: a única saída parece ser a busca de uma epistemologia realista, ancorada numa reflexão constante, entendida como sendo:

o trabalho pelo qual a ciência social toma a si mesma como objeto e se serve das suas próprias armas para se compreender e se controlar, é um meio particularmente eficaz de reforçar as censuras mútuas que permitem controlar mais atentivamente os fatores que podem enviesar a pesquisa (op. cit.: 174).

A abordagem epistemológica sistêmico-complexa, tal como foi descrita acima, constituiu a moldura que enquadrou esse trabalho de pesquisa e direcionou a elaboração do enfoque analítico adotado, o qual foi apresentado anteriormente. A referida abordagem também determinou a escolha da metodologia que foi aplicada: a etnografia. A seguir será justificada a pertinência dessa postura metodológica, no caso desse estudo, e também serão explicitadas as suas características essenciais, visando mostrar a sua coerência com a opção epistemológica assumida.

b) A adoção da etnografia como postura metodológica

Formalmente originada na Antropologia, a partir das experiências pioneiras de Malinowski no arquipélago de Trobiand, entre 1914 e 1916, a etnografia se modificou desde então. Atualmente, identificam-se várias correntes que compõem o campo dos estudos etnográficos. Sem desconsiderar as diferenças entre essas correntes, pode-se dizer que a etnografia se enquadra numa proposta epistemológica complexa, permitindo religar dimensões que até então eram separadas nas abordagens tradicionais de pesquisa.

A etnografia é caracterizada por muitos autores (ARDOINO, 1983, WOODS, 1989 e BOUMARD, 2003) não só como um método específico de pesquisa, mas sobretudo como uma postura do pesquisador perante o objeto e o contexto de pesquisa. De fato, a postura etnográfica vai além do manejo de uma técnica de investigação; sua construção é feita *in loco*, a partir do encontro e da relação entre pesquisador e pesquisado. Boumard (2003) descreve a etnografia como uma “postura de investigação implicada”, na qual o pesquisador se propõe não só a “ver”, mas a “olhar” o objeto e o contexto de pesquisa. Isso significa captar o ponto de vista dos membros do grupo estudado e, ao mesmo tempo, considerar as suas próprias implicações no processo de pesquisa. Laplantine (1996) também aborda a diferença entre “ver” (*voir*) e “olhar” (*regarder*) na tradição etnográfica. Para ele, ver é, na maioria das vezes, encontrar aquilo que já se esperava e não o que se ignorava: “ver é receber as imagens” (1996:15). O olhar, por sua vez, caracteriza melhor a postura do etnógrafo e consiste em partir em busca das significações, das variações e dos sentidos atribuídos pelos atores. O pesquisador deve então ser capaz de “olhar” as coisas em profundidade e não apenas “ver” aquilo que salta aos olhos.

A postura etnográfica estabelece relações que possibilitam compreender melhor a complexidade de determinados fenômenos sociais, por inseri-los na totalidade social na qual eles se inscrevem e por considerar as suas múltiplas dimensões. Assim, categorias que, segundo a ciência clássica, são vistas como estanques e separadas podem ser compreendidas na dialética de sua diferença e complementaridade, tais como:

- **A dialética sujeito/objeto** - Na etnografia a reflexividade é realizada pela ida e volta constantes aos universos do eu (pesquisador) e do outro (pesquisado). O encontro entre pesquisador e pesquisado se dá a partir de uma relação ao mesmo tempo de

cumplicidade e de alteridade, onde as semelhanças e as diferenças entre os dois pólos estão constantemente vindo à tona. Fonseca (1999) descreve esse encontro entre sujeito e objeto na pesquisa de campo, usando a metáfora do espelho. Segundo ela: “esse processo não deve ser confundido com o efeito narcísico em que os dois se fundem no mesmo objeto. É pelo contrário, atentando para as diferenças - atrás das aparentes semelhanças - que se cria um espaço para o diálogo acontecer” (op.cit.: 65). Não há assim unilateralidade na relação entre pesquisador e pesquisado; ao contrário, essa relação parece ser constantemente negociada na prática etnográfica.

- **A dialética indivíduo/sociedade ou particular e geral** - A postura metodológica etnográfica parte do individual (caso particular), mas busca o geral, ou seja, visa efetuar uma leitura social dos fenômenos. O objetivo maior do trabalho etnográfico é reconstituir a tessitura do social, indo além do caso individual. Essa característica é destacada por Fonseca (1999), no momento em que define o método etnográfico como o “encontro tenso entre individualismo metodológico (que tende para a sacralização do indivíduo) e a perspectiva sociológica (que tende para a reificação do social)” (op.cit.: 59). O trabalho etnográfico propõe então a caracterização das particularidades dos fenômenos e, ao mesmo tempo, a sua contextualização, interpretando-os como expressão de outros aspectos ou situações sociais, tais como as desigualdades, os estigmas, os estereótipos, as questões de gênero e os esquemas de dominação (BARREIRA, 1998). Na medida em que o pesquisador investe nesta contextualização, ele penetra na subjetividade dos pesquisados, construindo uma leitura da vida social onde não só os aspectos objetivos, mas também os valores, as emoções e as crenças são descritos e narrados.
- **A dialética subjetividade/objetividade** - A pesquisa etnográfica permite também retratar as dimensões objetivas e subjetivas dos fenômenos analisados. Conforme destaca Godelier (2002), a interação entre pesquisador e pesquisado não é neutra, pois as realidades objetivas são sempre pensadas, expressas e compreendidas pelas pessoas em sua cultura. Essas duas dimensões da realidade (objetiva e subjetiva) devem ser consideradas pelo pesquisador na sua interpretação dos fenômenos. Esse processo é relatado por Silva (1996:66), como a *magia do antropólogo*:

O empreendimento etnográfico se situa sempre além das possíveis lições de método e técnicas de pesquisa, porque os antropólogos aprendem no campo que as anotações no diário, as imagens ‘congeladas’ nas fotografias ou ‘revividas’ nas fitas de vídeo cassete e os registros que se disse, cantou ou rezou são frágeis fios de Ariadne que precariamente nos ajudam a não nos perdermos nos labirintos da cultura do outro, mas que em si mesmo pouco revelam sobre as experiências vividas nos caminhos percorridos nesse labirinto.

As particularidades elencadas acima mostram que, na etnografia, a complexidade dos fenômenos não é simplificada em nome de uma pretensa objetividade científica. Essas características permitem constatar a sua coerência com uma abordagem epistemológica complexa e a sua adequação na realização de estudos que abordam temáticas interdisciplinares, como é o caso da problemática examinada nesta tese.

Tratando especificamente da aplicação do método etnográfico aos estudos que focalizam o desenvolvimento – sobretudo sob a ótica dos atores envolvidos e das mudanças por eles gerada – infere-se que a aplicação da etnografia pode ser bastante frutífera em vários aspectos. Primeiramente, porque pressupõe uma **atitude de estranhamento**, permitindo questionar os modos de desenvolvimento tradicionais e considerar formas alternativas de desenvolvimento onde as interações entre os atores passam a ser elementos-chave da análise. A consideração de outras formas de regulação social e econômica tem sido tradicionalmente feita pelos estudos antropológicos, desde os clássicos como Mauss e Malinovski. O interesse por essa temática será retomado mais tarde por Karl Polanyi, no âmbito da antropologia econômica e, mais recentemente, por outros autores vinculados à geografia socioeconômica – como Georges Benko e Alain Lipietz – e à sociologia econômica de língua francesa – como Benoît Lévesque, Jacques Godbout, Bernard Eme e Jean-Louis Laville, apenas para citar alguns deles.

Cabe ressaltar também o trabalho de Oliver de Sardan (1995), já citado, e de outros pesquisadores da *Association Euro-africaine pour l'Anthropologie du Changement Social et du Développement* (APAD). A partir de diferentes estudos etnográficos, eles têm buscado construir um campo interdisciplinar denominado socioantropologia do desenvolvimento. Esta construção **focaliza o desenvolvimento como fenômeno social, analisando-o a partir de uma abordagem actor oriented**, voltada para as experiências vividas. Segundo Olivier de Sardan (1995: 14):

Face às reduções que operam as ideologias do desenvolvimento fundadas necessariamente sobre pressupostos consensuais, a socioantropologia do desenvolvimento afirma desde o início a complexidade do social, a divergência de interesses, de concepções, de estratégias e de lógicas dos diferentes parceiros (ou adversários) que colocam em prática o desenvolvimento.

Uma das principais contribuições do trabalho etnográfico consiste então em **privilegiar a pesquisa empírica, em detrimento da prescrição no campo dos estudos sobre o desenvolvimento**. Tal postura permite analisar os efeitos reais das ações de desenvolvimento sobre o meio que elas visam modificar, promovendo uma certa “desmistificação” desses resultados. Porém, o foco da análise etnográfica não é apenas a descrição de experiências localizadas. Ela se propõe também a contextualizar e comparar os fenômenos pesquisados e, assim fazendo, se aproxima da sociologia. A singularidade do fato analisado é **acompanhada por uma perspectiva sociológica**. Isso facilita a compreensão de aspectos mais globais, que caracterizam os processos de desenvolvimento analisados, permitindo ressaltar seus avanços e limites – para além do nível local. A análise das dinâmicas econômica, social, política, ambiental, cultural e histórica do território e da sua inter-relação; a descrição do perfil sociológico dos atores/organizações; o tratamento dos aspectos simbólicos e das interações que se estabelecem entre os atores são alguns dos elementos importantes que a contextualização do fenômeno pode sinalizar. A descrição da densidade do tecido social num determinado espaço e tempo é um elemento crucial da análise etnográfica que pode ajudar a elucidar as dinâmicas de desenvolvimento existentes e/ou em formação em contextos regionais específicos.

Finalmente, na pesquisa etnográfica, a análise das relações sociais passa pela **participação no fluxo contínuo da vida cotidiana dos grupos estudados**. Por um lado, isso exige do pesquisador uma reflexão constante sobre as contradições e relações entre o discurso e a *praxis* dos atores pesquisados, e dele próprio. Por outro lado, a participação pressupõe uma interiorização, por parte do pesquisador, das significações que os indivíduos atribuem aos seus comportamentos e isso implica uma integração do observador no campo de observação. Essa dialética entre ser semelhante e ser diferente é importante para a construção de um “olhar” etnográfico que vá além da mera descrição daquilo que é evidente e penetre nos significados construídos pelos atores. Neste sentido, Cardoso (1986) ressalta que mais do que transmitir o que é dito pelos sujeitos pesquisados, é importante fazer uma leitura da subjetividade inerente aos discursos, pois estes não são exteriores aos atores que os produziram. Para esta autora, “é preciso ancorar as relações pessoais em seus contextos e

estudar as condições sociais de produção dos discursos do entrevistador e do entrevistado” (op.cit.: 103). Assim, a postura etnográfica pode possibilitar o olhar para além dos aspectos técnicos e econômicos do desenvolvimento e considerar, sobretudo, os aspectos simbólicos e culturais, os quais constituem muitas vezes os alicerces da construção de estratégias alternativas de desenvolvimento.

A postura etnográfica serviu de bússola neste trabalho, desde a composição do projeto de pesquisa, até a elaboração do texto. A seguir, é apresentado o processo de “tecelagem etnográfica” desenvolvido na tese, seus momentos e as técnicas que foram utilizadas em cada um deles. Levando em conta que este processo não é linear, mas cíclico (SCHWARTZMAN, 1993), a definição dos momentos de forma cronológica visa apenas ressaltar que, em cada um deles, certas atividades foram priorizadas, o que não significa que elas tenham sido exclusivas.

c) O desenho da pesquisa ou a tecelagem etnográfica

Momento 1: Construção do campo temático (janeiro a agosto de 2004)

Este momento incluiu uma ampla revisão bibliográfica que proporcionou não só delimitar a problemática e as perguntas de partida, mas também construir as premissas do estudo e a versão preliminar do marco teórico e do enfoque analítico. A problemática de pesquisa foi definida e delimitada com base na revisão bibliográfica e também na minha trajetória como pesquisadora (BARREIRA, 1998), bem como na dinâmica do próprio trabalho, como foi destacado no início desta introdução. A participação no grupo de pesquisa coordenado pelo professor Paulo Freire Vieira criou as condições para que as categorias de análise do projeto fossem revistas, visando uma integração ao marco conceitual comum e à problemática interdisciplinar tratada pelo grupo: os processos de DTS no Estado de Santa Catarina. Além disso, foi delimitado o cenário da pesquisa como sendo o meio rural catarinense.

Também nesta etapa, foi efetivado um trabalho inicial de “contextualização” da problemática, incluindo a caracterização do espaço, tempo e dos atores particulares pesquisados. Tratava-se de reconstituir a “teatralidade” do terreno de pesquisa (BARREIRA, 1998). Para tanto, foram levantados dados secundários sobre a especificidade do

desenvolvimento rural no Brasil e em Santa Catarina, bem como sobre a atuação das ONGs neste campo. Foi também realizado um mapeamento visando identificar as ONGs que atuavam em Santa Catarina com na promoção do desenvolvimento rural sustentável. Das treze ONGs mapeadas (vide Apêndice 1), foram escolhidas três como amostra representativa do universo, com base nos seguintes critérios: (i) a diversidade de origens e de trajetórias (duas ONGs criadas na década de 1980, com vínculo com os movimentos sociais e uma mais recente, sem esse vínculo); (ii) a diversidade de regiões de atuação (as três atuam em regiões rurais distintas no Estado); (iii) a atuação no âmbito do desenvolvimento sustentável das regiões rurais (as três possuem isso expresso nas suas agendas de prioridades).

Momento 2 – Pesquisa exploratória (setembro e outubro de 2004)

Num segundo momento foi realizada a revisão de literatura disponível sobre as ONGs selecionadas. Em seguida, foram elaborados os roteiros das entrevistas semi-abertas (vide Apêndice 2), com base na problemática, nas questões e no enfoque analítico da pesquisa, os quais foram revistos e aprimorados. Esses roteiros foram aplicados e discutidos com coordenadores e técnicos da APACO e do Centro Vianei, contribuindo assim para a sua validação. A preparação prévia dos roteiros não eliminou, porém, a sua reformulação e a elaboração de novas questões, a partir das situações sociais vivenciadas durante a pesquisa (SCHWARTZMAN, 1993). Esta etapa envolveu também a realização de entrevistas com os coordenadores das ONGs, assim como alguns informantes-chave nas regiões de atuação das ONGs, objetivando definir os atores que seriam entrevistados durante o trabalho de campo.

Momento 3 – Trabalho de campo (novembro de 2004 a junho de 2005)

O trabalho de campo foi desenvolvido de forma descontínua num período de oito meses, durante o qual foram realizadas quatro viagens a cada uma das regiões estudadas, totalizando doze “idas a campo”. Em cada uma delas o período de permanência foi de uma a duas semanas, durante o qual foram feitas entrevistas e acompanhadas as atividades das ONGs. O trabalho envolveu também a participação em seminários e a realização de entrevistas em Florianópolis.

Em cada uma das regiões, foram entrevistados não apenas os membros das ONGs, mas os seguintes representantes do seu sistema de ação e de outros presentes na região:

- gestores, técnicos e fundadores das ONGs;
- produtores familiares alvo das ações das ONGs;
- secretários de agricultura e técnicos de alguns dos municípios de atuação das ONGs;
- outros agentes que atuavam como promotores de desenvolvimento no território, parceiros ou não das ONGs: técnicos de outras ONGs, técnicos das associações dos municípios, representantes das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) e das Agências de Desenvolvimento, representantes dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs) e das cooperativas de crédito solidário; e
- parceiros das ONGs fora do território: financiadores, coordenadores da Rede Ecovida e do Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (CEPAGRO).

Na região Oeste, onde atua a APACO, foram entrevistadas 44 pessoas e visitados seis municípios (Chapecó, Seara, Xavantina, Paial, Concórdia e Irati). Na região Serrana, onde atua o Centro Vianei, foram entrevistadas 35 pessoas e visitados quatro municípios (Lages, Anita Garibaldi, Alfredo Wagner e Urubici). Já na região das Encostas da Serra Geral, onde atua a AGRECO, foram entrevistadas 41 pessoas e visitados quatro municípios (Santa Rosa de Lima, Anitápolis, Gravatal e Rio Fortuna). Além da realização de entrevistas, a pesquisa de campo incluiu a participação em diversas atividades cotidianas das instituições, tanto formais (reuniões internas e externas, capacitações, seminários e assembleias) quanto informais (festas, comemorações e encontros). Envolveu também a coleta e leitura de documentos, tais como: estatutos, atas de reunião, projetos e seus relatórios, planilhas orçamentárias, entre outros.

Momento 4 – Análise dos dados e redação da tese (agosto de 2005 a janeiro de 2007)

Inicialmente, a análise dos dados coletados em campo envolveu a transcrição das entrevistas e a leitura do diário de campo, das observações e dos documentos coletados e a sua priorização para o estudo. É importante ressaltar que a transcrição das entrevistas não foi literal. Isso porque, como afirmam Beaud e Weber (2003: 245), “a transcrição literal torna o

texto difícil de ler e, longe de produzir uma simetria entre entrevistador e entrevistado, pode levar a aumentar o fosso entre os interlocutores”.

Após a sua priorização, os dados das entrevistas, das observações, do jornal de campo e dos documentos foram classificados e contextualizados. Isso permitiu a construção de uma cronologia de pesquisa (BEAUD; WEBER, 2003), onde foram destacados os encontros mais significativos e foram situadas as entrevistas e observações. A análise dos dados exigiu um retorno ao enfoque analítico e sua revisão, com base nas evidências obtidas em campo. Desse modo, num segundo momento, os dados começaram a ser interpretados, com base nas questões de pesquisa e no enfoque analítico adotado. Procurou-se também levar em consideração os “imprevistos da pesquisa”. Neste momento, foram elaboradas freqüentes re-significações, novas construções conceituais e interpretações, num processo constante de ida e vinda dos conceitos aos dados coletados (LAPLANTINE, 1996).

O exame das observações, das entrevistas e dos documentos possibilitou a elaboração da linha de argumentação do estudo. Para construir os casos, foi utilizada uma combinação de descrição longitudinal, enfocando a história dos atores e das ONGs e polifônica, considerando relatos dos mais variados sujeitos entrevistados (OLIVIER de SARDAN, 2003). Além disso, na escrita do texto, foram utilizados extratos de entrevistas, retratando os discursos e as representações dos atores e as interpretações da pesquisadora, como testemunho das interações presenciadas durante a pesquisa. Com isso, a escrita pretende fazer “ouvir” os atores entrevistados e fazer “ver” as cenas da pesquisa.

A figura 1, a seguir, sintetiza o processo de análise dos dados coletados no trabalho de campo.

d) Crônica da pesquisa ou considerações sobre os seus desafios e limites

A elaboração desta tese estendeu-se por um período de três anos e envolveu inúmeros desafios, desde o seu início. Em primeiro lugar, a amplitude da problemática e a sua característica eminentemente interdisciplinar exigiram uma incursão aprofundada em novos campos de pesquisa. Mais do que elencar teorias e abordagens disciplinares, buscou-se relacioná-las, de modo a construir um modelo de análise coerente que pudesse dar conta da problemática delimitada no estudo. Neste processo, algumas leituras teóricas e abordagens

podem ter sido pouco aprofundadas ou ainda desconsideradas no escopo deste trabalho. Porém, este limite é inerente à própria natureza da pesquisa que exige, no seu curso, o exercício de escolhas e de síntese por parte do pesquisador.

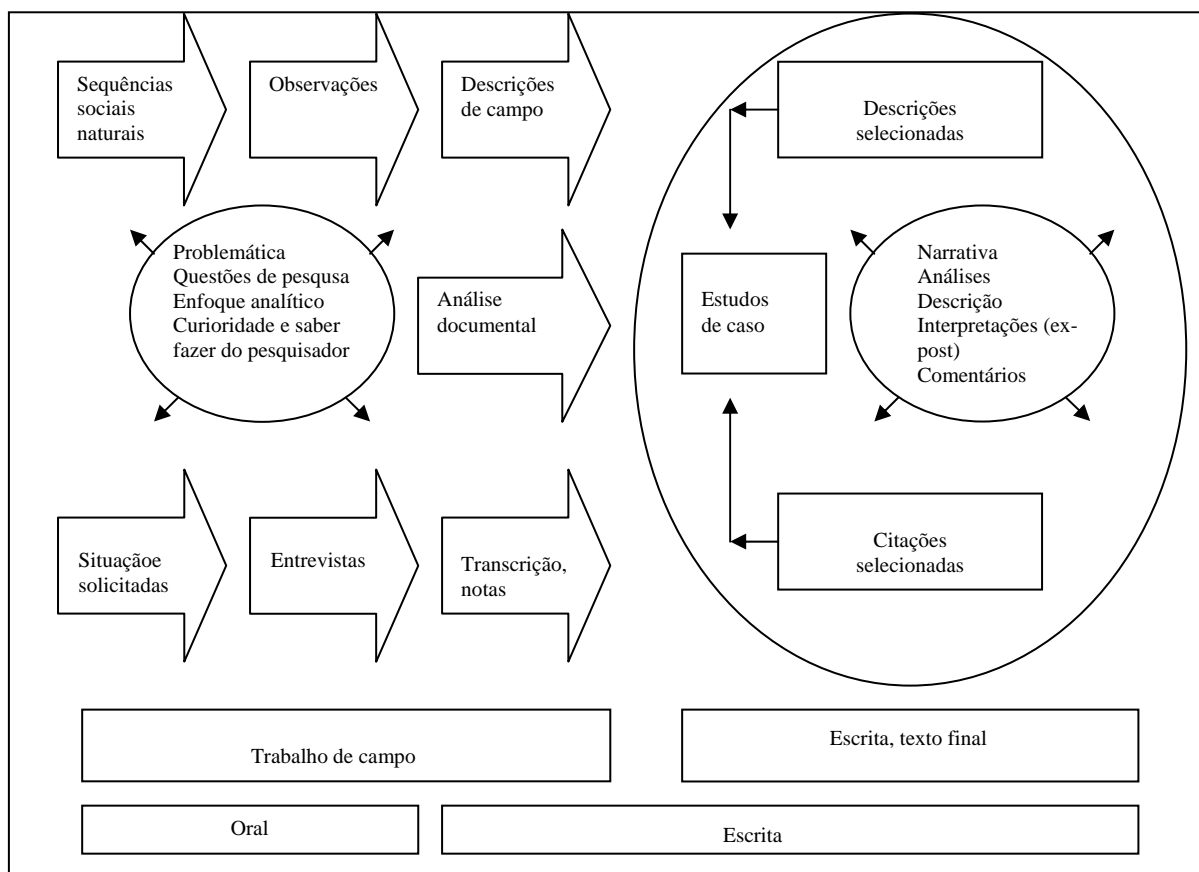


FIGURA 1 – Processo de análise dos dados etnográficos

Fonte: Adaptado de Olivier de Sardan (2003)

Por outro lado, foram escolhidas três regiões para estudo, com culturas, histórias e trajetórias de desenvolvimento muito distintas. Isso implicou um amplo trabalho de coleta de dados secundários, com a finalidade de compreender as particularidades, tanto das trajetórias de desenvolvimento do Estado de Santa Catarina e das regiões estudadas, quanto do universo das ONGs pesquisadas. Além disso, minha experiência profissional e como pesquisadora, narrada brevemente no início desta introdução, foi construída no meio urbano. Este trabalho exigiu-me apreender e vivenciar as especificidades das zonas rurais, além de adentrar no amplo e complexo universo da agricultura familiar e dos movimentos sociais que atuam no campo. O fato de ser uma espécie de *outsider* em relação a este universo ajudou-me a manter a postura crítica e o estranhamento, tão importantes na etnografia, mas significou também um grande esforço para me apropriar do contexto da pesquisa e entender as suas peculiaridades.

Nesta tarefa, ajudou muito o fato de pertencer a um grupo interdisciplinar do qual fazem parte outros pesquisadores que desenvolvem trabalhos nas mesmas regiões, o que ocasionou o compartilhamento de informações e a troca de experiências e percepções, desde a fase de estruturação da pesquisa, até a sua conclusão.

Já durante o trabalho de campo, a tarefa não foi menos complexa e implicou novos desafios. A aceitação da pesquisa pelas organizações foi o primeiro deles. Depois de realizado o mapeamento e definidas as ONGs que seriam pesquisadas, foi feito um contato prévio com os coordenadores de cada uma das organizações. Em duas delas (a APACO e o Centro Vianei) a receptividade foi imediata e a pesquisa exploratória foi iniciada, logo no final de 2004. Porém, na AGRECO, a resposta só veio mais tarde, e o trabalho teve início apenas em março de 2005. Isso porque, segundo os dirigentes da ONG, com as eleições para prefeito em 2004, os conflitos político-partidários influenciavam fortemente a atuação da AGRECO e, desse modo, poderiam também ter um impacto sobre os dados levantados pela pesquisa. É importante ressaltar, porém, que esse ambiente “pós-eleitoral” estava presente nas três regiões pesquisadas, durante a realização do trabalho de campo e isso teve um impacto em termos dos resultados obtidos¹¹. No caso da região Oeste, particularmente em Chapecó, o Partido dos Trabalhadores (PT) tinha acabado de perder as eleições municipais, após dois mandatos seguidos.

Um outro desafio importante refere-se à definição de critérios para a escolha dos atores pesquisados em cada uma das regiões. Para evitar que houvesse uma influência demasiada dos informantes chave das ONGs nesta decisão (o que poderia enviesar a pesquisa), foi dada uma atenção especial à diversidade de sujeitos pesquisados. Foram então entrevistados agricultores membros de grupos bem sucedidos e também daqueles considerados desestruturados ou cujas agroindústrias estavam desativadas, por exemplo. Quanto ao poder público e aos demais “promotores do desenvolvimento”, foram entrevistados tanto aqueles que apoiavam e mantinham vínculos de parceria com as ONGs, quanto aqueles que possuíam projetos distintos ou até conflitantes com estas últimas. Neste aspecto, um dos limites da pesquisa consiste na baixa representação dos atores da esfera privada (principalmente os representantes das grandes empresas que atuam na região). Todavia, isso não se deve apenas aos limites desta pesquisa em particular. Esse pequeno número reflete

¹¹ Destaca-se, particularmente, a dificuldade de coletar informações junto a algumas prefeituras, cuja gestão havia acabado de começar.

também o reduzido engajamento de representantes do universo empresarial nas principais questões relacionadas ao desenvolvimento rural em Santa Catarina.

As restrições em termos de locomoção, de recursos e de tempo também não podem ser desconsideradas. Desse modo, o número de grupos estratégicos pesquisados, municípios visitados e experiências vivenciadas estão condicionados a esses limites. Apesar de incluir um trabalho de campo durante oito meses e a vivência de muitas experiências relevantes junto às organizações e às pessoas pesquisadas, a pesquisa capta apenas “momentos” da vida desses grupos e será sempre insuficiente para retratar a intensidade do fluxo cotidiano de suas experiências vividas. Esses limites também dificultaram uma maior participação e implicação dos atores pesquisados no processo da pesquisa. Para responder a isso, estão previstas ocasiões para devolução dos resultados em cada uma das organizações estudadas.

Por estas razões, é importante declarar que esta tese não exaure em absoluto a imensa riqueza da temática tratada. Sabe-se que uma pesquisa, por mais aprofundada que seja, será sempre insuficiente para retratar a enorme complexidade embutida nos processos de desenvolvimento. Esses processos estão em emergência e a maioria das suas conseqüências não pode ser estabelecida *a-priori*. Portanto, mais do que apresentar respostas definitivas às questões de pesquisa apresentadas, este trabalho corporifica uma leitura crítica, que evita tanto a estigmatização, quanto a mistificação das ONGs. Ele busca também indicar alguns caminhos e cenários possíveis, tendo em vista o fortalecimento do papel das ONGs como protagonistas na promoção de modelos de desenvolvimento mais sustentáveis no Estado de Santa Catarina.

Estruturação dos capítulos

A tese está estruturada em cinco capítulos. Os dois primeiros detalham o marco teórico e o enfoque analítico adotado no estudo. O Capítulo 1 **introduz o conceito de Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS)**. Para tanto, é realizada uma incursão no campo dos estudos sobre o desenvolvimento, ressaltando suas principais correntes e os pressupostos da *epistème* predominante. Esta análise evidencia que a *epistème* clássica vem sendo questionada, sobretudo a partir da década de 70, abrindo espaço para novas abordagens que passaram a ser integradas nos debates atuais sobre o DTS. Em particular, são focalizados os debates sobre a sustentabilidade, a noção de território e o *retorno do ator* no campo de

estudos sobre o desenvolvimento, buscando caracterizá-los e colocá-los em relação, evidenciando as leituras teóricas que serão priorizadas no enfoque analítico deste trabalho.

Ainda neste capítulo, podem ser encontradas considerações sobre a aplicação da concepção do DTS no meio rural, visando ressaltar as suas particularidades. Um destaque especial foi concedido à emergência da discussão sobre as “novas ruralidades” e seus impactos na redefinição das noções de desenvolvimento rural, de agricultura familiar e do próprio espaço rural. Na parte final, foi incluída uma sinopse do enfoque analítico, que parte do conceito de DTS e o decompõe nas dimensões constitutivas mencionadas anteriormente: a normativa e a empírica. Em cada uma dessas dimensões, são detalhados os componentes e as variáveis que nortearam a análise.

O Capítulo 2 aborda a **discussão teórica sobre as ONGs**, enfocando mais detalhadamente os desafios envolvidos na sua inserção nos processos de desenvolvimento. Para delimitar o conceito de ONGs utilizado e discutir a identidade dessas organizações é feita inicialmente uma análise histórica da sua trajetória, abordando estudos que descrevem sua gênese e seu reforço institucional nas últimas décadas, num contexto de fortalecimento da sociedade civil organizada no Brasil. Em seguida, é efetivada uma análise do campo das ONGs no país, ressaltando a variedade de organizações e as lógicas institucionais que condicionam a dinâmica desse universo.

O debate sobre os papéis das ONGs é examinado em seguida, a partir da reflexão sobre três dimensões de sua atuação: a política, a econômica e aquela relativa à transformação socioambiental. Trata-se de demonstrar que esses papéis são constitutivos do perfil institucional das ONGs. Entendê-los revela-se como fundamental para analisar a inserção dessas organizações nos processos de desenvolvimento. Esse tema é abordado mais especificamente na parte conclusiva do capítulo, que levanta as interpretações que predominam no debate sobre a ação das ONGs enquanto promotoras do desenvolvimento, bem como os dilemas que são colocados em pauta nesse debate. Constata-se que esse fenômeno apresenta múltiplas facetas e a inserção das ONGs nos processos de desenvolvimento pode contribuir para o avanço da democracia, mas pode levar também a uma “precarização” desses processos, priorizando ações pontuais e de curto prazo. No lugar de partir de interpretações rígidas e generalizantes, pressupõe-se que a diversidade e a

complexidade das situações reais exigem que as experiências sejam reportadas aos seus contextos, para que se possa analisá-las com mais profundidade.

Este é o objetivo do Capítulo 3, que busca **compreender o contexto socioterritorial no qual as ONGs vão se inserir enquanto promotoras do desenvolvimento rural em Santa Catarina**. O capítulo inicia com uma reflexão sobre as particularidades da trajetória de desenvolvimento catarinense e sobre as transformações ocorridas nas últimas décadas. Neste contexto mais amplo, as ONGs se colocam como um contraponto ao modelo de “modernização da agricultura”. Procura-se evidenciar que o discurso oficial que justifica a inserção dessas organizações nos processos de desenvolvimento coloca em destaque a sua contribuição eventual na implementação de um modo de desenvolvimento alternativo. Isso ocorreria por meio da construção de novas relações entre a natureza e a sociedade, à luz do enfoque da agroecologia. Mas, neste cenário, as ONGs não estão sozinhas. Elas inserem-se em contextos territoriais específicos, compostos por conjuntos diversificados de atores, com seus próprios objetivos e projetos. Na última parte do capítulo são abordados alguns dos principais programas, políticas, instâncias e atores que atuam na cena do desenvolvimento no meio rural de Santa Catarina, defendendo a idéia de que as regiões analisadas de forma alguma deveriam ser confundidas com espaços homogêneos. Elas caracterizam-se, antes, pelos conflitos de percepção e de interesses envolvendo uma grande diversidade de grupos estratégicos.

O Capítulo 4 focaliza **a trajetória e a lógica de intervenção das ONGs nas dinâmicas de desenvolvimento em suas regiões específicas**. Para tanto, são narradas e analisadas as trajetórias de cada uma das ONGs pesquisadas em suas regiões de atuação, visando compreender como e porque elas se tornaram agências “promotoras de desenvolvimento” e de que maneira elas interpretam essa mudança. Os “sistemas de ação” das ONGs são então decompostos e examinados, para cada um dos casos estudados, tendo em vista a ação local das ONGs e a sua inserção no contexto mais amplo discutido no Capítulo 3. Dessa maneira, são identificadas as concepções do desenvolvimento que as ONGs expressam, assim como as estratégias que elas colocam em prática. As interações das ONGs com outros promotores do desenvolvimento são também analisadas, bem como os compromissos e conflitos gerados no bojo dessas interações. Por fim, são examinadas as ações coletivas nessas organizações e explicitados os mecanismos de regulação e de coordenação colocados em prática por elas. Trata-se, assim, de elucidar em que medida as ONGs contribuem, por meio

de seus sistemas de ação, para uma real renovação das concepções, e, principalmente, das práticas do desenvolvimento no meio rural catarinense.

No último capítulo são analisados **os efeitos da ação das ONGs nas dinâmicas de desenvolvimento nas suas respectivas regiões**. Com este intuito, são avaliadas as principais inovações (organizacionais ou institucionais) incitadas por essas organizações nas dinâmicas socioeconômica, sociocultural e ecológica das zonas rurais. Para cada uma dessas dinâmicas são examinados os principais problemas encontrados nas regiões pesquisadas. Em seguida, busca-se evidenciar quais os avanços e os limites, em termos de resultados alcançados pelas ONGs, na resposta a esses problemas, a partir da análise das iniciativas fomentadas pelos seus sistemas de ação nessas regiões. Procura-se, assim, discutir e compreender quais as principais contribuições dessas organizações e também as restrições da sua intervenção, tendo em vista o fortalecimento da sustentabilidade dos territórios rurais.

Por fim, nas considerações finais, retomam-se os objetivos e as hipóteses do trabalho e elaboram-se cenários e recomendações, visando subsidiar as ações de profissionais das ONGs, bem como novas pesquisas sobre a temática. Busca-se também contribuir para a concepção e implementação de programas e políticas públicas para fomentar o desenvolvimento territorial sustentável nas zonas rurais, tendo as organizações da sociedade civil como parceiras ou protagonistas.

CAPÍTULO 1 – CONCEITUANDO O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

A filosofia do domínio corre o risco de cancelar a natureza e com ela, obviamente, também cancelar o ser humano. A filosofia da submissão está fundamentada na rejeição da presença do humano e nos torna impotentes. Para além das duas intenções, tais filosofias tendem ambas a destruir a nossa possibilidade de habitar a terra¹.

O objetivo deste capítulo é delimitar a noção de Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS), conceito balizador deste estudo. Para isso, o texto inicia com uma incursão no debate sobre o desenvolvimento no campo das ciências sociais, fazendo uma recomposição das diferentes correntes teóricas presentes neste debate ao longo do tempo, seus paradigmas de base e, sobretudo, a *epistème* subjacente às mesmas. A intenção é demonstrar que essa *epistème* foi se enfraquecendo nas últimas décadas, abrindo espaço para o surgimento de novas abordagens. Dessa forma, tanto o sentido quanto a prática do desenvolvimento estão sendo repensados.

Tratando do debate atual sobre o desenvolvimento, mas sem perder de vista a historicidade desse campo de conhecimento, serão identificadas as abordagens teóricas que fundamentam a tese, em particular, os enfoques do desenvolvimento sustentável e do desenvolvimento territorial, além dos estudos que tratam do *retorno do ator* e da *ação coletiva* no campo do desenvolvimento. A análise das contribuições e das lacunas em cada uma dessas correntes, assim como das complementaridades existentes entre elas, acompanha-se da tentativa de compor um enfoque integrado para delimitar o escopo do conceito de DTS aqui utilizado.

Para finalizar, a inserção da temática do desenvolvimento territorial sustentável no meio rural será examinada à luz das concepções de ruralidade, de agricultura familiar e de desenvolvimento rural, consideradas noções centrais neste estudo. Em seguida, será apresentada uma sinopse do enfoque analítico, incluindo as duas dimensões complementares do DTS: a dimensão empírica, que focaliza as práticas sociais efetivas das ONG, em interação com os demais atores no território, e a dimensão normativa, que permite evidenciar os efeitos

¹ ROSSI, P. Attengiamenti dell'uomo verso la natura. In: CERUTI, M. e LAZLO, E. **Physis: abitare a terra**. Milão: Feltrinelli, 1988: 204. Tradução por Selvino J. Assmann.

da ação das ONGs sobre os processos de desenvolvimento nas regiões estudadas. Em cada uma delas serão elencados os componentes e as variáveis que serão utilizados na análise.

1.1 Caracterização da transição epistemológica nos estudos sobre o desenvolvimento

Para compreender o sentido atribuído ao conceito de DTS utilizado neste trabalho, faz-se necessário contextualizar a sua emergência e consolidação, mediante uma análise histórica. Isso porque a própria concepção de desenvolvimento tem assumido múltiplos significados ao longo do tempo, segundo pressupostos paradigmáticos distintos. A emergência da noção de desenvolvimento territorial sustentável, mais do que trazer à tona um novo “conceito” ou “sentido”, exprime a complexificação do debate epistemológico no campo dos estudos sobre desenvolvimento. A seguir, por meio de uma breve historiografia do conceito de desenvolvimento, serão identificados os principais “paradigmas” que lhe deram forma, caracterizando-se também a orientação epistemológica a partir da qual eles foram concebidos.

1.1.1 As raízes da *epistème* clássica sobre o fenômeno do desenvolvimento e seus pressupostos

O desenvolvimento é um conceito polissêmico que assume múltiplos significados ao longo da história, tendo por base as visões de mundo que os sustentam. Tradicionalmente, o termo tem sido interpretado como sinônimo de progresso e aumento de riqueza, caracterizando os estágios das dinâmicas econômica, social e política de uma dada comunidade, com altos índices de rendimento dos fatores de produção (capital, trabalho e recursos naturais).

Segundo essa interpretação, monetarista e funcionalista, o desenvolvimento é definido como um processo evolutivo e “natural” que possui uma direção e um objetivo (refletidos na passagem para uma etapa de maior riqueza e crescimento). Tal concepção é tributária de uma visão de mundo que tem suas raízes na transição ideológica ocorrida nos séculos XVI e XVII e que condiciona a formação da Modernidade². Dessa visão de mundo, destacam-se duas

² A Modernidade é aqui entendida como um modo de vida ou organização social que emerge na Europa a partir do século XVII e que, posteriormente, será incorporado mundialmente (GIDDENS, 1991). Segundo Touraine (1992), a idéia de modernidade, na sua forma mais ambiciosa, traz à tona a afirmação do homem e de tudo o que ele faz. A modernidade se apóia, segundo o autor, sobre uma correspondência entre os princípios de uma cultura científica, de uma sociedade ordenada e de indivíduos livres e interessados. Todos esses princípios repousam, por sua vez, sobre a idéia de triunfo da razão, elemento capaz de estabelecer uma relação entre ação humana e a

categorias principais que são centrais para a construção do sentido tradicional de desenvolvimento: a noção de **sociedade ideal** e a noção da **relação homem-natureza**. Percebe-se que, na Modernidade, essas duas noções vão assumir significados particulares. Como afirma Azoulay (2002), a consolidação do mundo industrializado fará do modo de vida do homem branco e europeu o modelo em termos de avanço de civilização. A relação homem/natureza passa também a ser redefinida: o ser humano será representado com elemento externo à natureza e como seu proprietário. A natureza torna-se assim objeto da ciência (KESSELRING, 1992).

Essa visão de mundo nem sempre predominou na história e contrasta com aquela presente na Antiguidade clássica. O ideal grego de civilização tem por base a idéia de que uma sociedade harmoniosa pressupõe o bom funcionamento de suas instituições e a existência de cidadãos virtuosos³, ou seja, corajosos, honestos e voltados para o interesse geral (ALLEMAND, 2001). Essa concepção pode ser encontrada, sobretudo, nos escritos de Sócrates e Aristóteles, para os quais o interesse individual deveria estar atrelado a um projeto de bem comum, entendido como a essência do conceito de política. No mundo grego, a política – enquanto participação nas questões públicas – era vista como uma dimensão essencial da vida. A própria existência do indivíduo estava condicionada à sua participação nos assuntos da comunidade. Para os filósofos gregos, o homem é um animal cívico e, como tal, é destinado a compor a sociedade política: “Todo homem incapaz de participar no pudor e na justiça deve morrer como um parasita da cidade” (Platão – Protágoras). Desta forma, na visão de “sociedade ideal” dos gregos, não há separação entre as esferas social, política e econômica, todas elas julgadas igualmente importantes e interdependentes.

Quanto à relação homem-natureza, essa noção é também peculiar no prisma dos gregos. Na Antiguidade, o conceito de natureza se contrapõe ao conceito de arte e artesanato (technè). A natureza (physis) representa o cosmos, o universo e tudo que existe e, por isso, é o princípio e o fim de todas as coisas: não há nada fora da natureza (KESSELRING, 1992). Esta

ordem do mundo. É a razão que vai animar a ciência, que promoverá a adaptação da vida social às necessidades coletivas e que substituirá o arbitrário da “ordem natural” pelo Estado de direito e pelo mercado. Para Touraine (op.cit.: 11), a afirmação central da modernidade é de que “agindo segundo as leis da razão, a humanidade avançaria para a abundância, a liberdade e a felicidade”.

³ Porém, é preciso lembrar que a cidadania na Grécia Antiga tinha uma conotação bastante distinta daquela adotada no modelo das democracias modernas. O exercício pleno da cidadania só era exercido por poucos e os escravos (que formavam a grande maioria da população) eram excluídos desse processo.

última é então percebida como a esfera do imutável e, neste sentido, como destaca Galimberti (1999), o ser humano não pode dominar, mas apenas “desvelar” a natureza.

Essa visão transforma-se profundamente na transição para a na Era Cristã. Segundo as leis cristãs, existe um criador, que não faz parte do mundo, e a natureza está submetida ao ser humano, a quem ela foi confiada (GALIMBERTI, 1999). O mundo teria um início e um fim e, portanto, uma regularidade; a natureza adquire, assim, um componente normativo e passa a depender do ser humano (KESSELRING, 1992). Essa idéia de uma “ordem universal” foi um dos motores que viabilizaram a transição para a Modernidade e a consolidação da ciência. Como afirma Kneller (1980), na sua origem, um dos principais impulsionadores da investigação natural foi a busca de uma explicação plausível para os desastres da natureza. A impotência, o medo e o assombro diante das forças naturais eram aliviados pela idéia de que o cosmos é ordenado e inteligível. Para esse autor, a visão de uma natureza externa ao homem, coordenada por um Deus (legislador divino) e regida por leis que poderiam ser descobertas pelo homem, foi o motor central que fez avançar a ciência ocidental e a fez suplantiar as "outras ciências" – a exemplo da chinesa.

Os significados das noções de “sociedade ideal” e da “relação ser humano-natureza” mudam profundamente na época moderna. Alguns ideais iluministas reforçam essa transição, diminuindo a importância do *cidadão virtuoso* em privilégio do *cidadão comerciante*, que passa a ser visto como um ideal de indivíduo na sociedade nascente (ALLEMAND, 2001). Através desse personagem, vários filósofos descobrem as virtudes do comércio como forma de acalmar as paixões e os interesses e de promover o desenvolvimento social. Por trás desta máxima encontra-se a idéia de que, mediante o jogo dos interesses pessoais, especialmente daqueles voltados para o êxito econômico, o bem estar social estaria automaticamente contemplado. Na sua célebre obra *As Paixões e os Interesses*, Hirschman (1977) mostra como as manifestações do interesse pessoal (avareza, acumulação, ambição, etc.) passaram a ser legitimadas pela sociedade nascente, na medida em que o comércio passou a ser percebido como a melhor forma de regulação social.

A busca dos interesses pessoais, vista como o principal motor da harmonia social, se legitima definitivamente com a difusão das idéias de Adam Smith. Deste ponto de vista, pela busca da realização do interesse individual, no processo de divisão social do trabalho, as

peessoas poderiam caminhar com segurança rumo à concretização do interesse coletivo. Existiria então uma *mão invisível*, que permitiria a regulação social. Isso porque cada indivíduo, fiel à busca dos seus interesses, trabalharia de uma maneira mais eficaz para o interesse da sociedade do que se estivesse agindo em nome do interesse comum. Para Smith, o grau de divisão do trabalho deveria ser visto como um indício do nível de “progresso” alcançado por uma dada sociedade:

Essa divisão ocorre naqueles países que possuem o maior grau de industrialização e inovação; o que é feito pelo trabalho de um homem numa sociedade atrasada será feito com vários numa sociedade avançada (SMITH, 1970:111).

De forma sintética, pode-se afirmar que, subjacente à concepção moderna de sociedade ideal, vê-se cada vez mais fortalecida uma clivagem entre duas categorias: “os bons selvagens” e os “civilizados”, num primeiro momento⁴, e os “industrializados” e os “atrasados”, num segundo momento (AZOULAY, 2002). Essa clivagem irá se atualizar ao longo da história, mudando apenas as terminologias que as caracterizam. Além disso, essa concepção veicula uma determinada visão da natureza humana e da sociedade. Para Smith, a propensão natural do homem para a troca responde pelo equilíbrio social. A tendência à troca é naturalizada no comportamento humano e a sociedade centrada no mercado é então colocada como o modelo mais avançado de civilização, desconsiderando outras possíveis formas de regulação econômica e promovendo uma autonomização da economia em relação às outras esferas sociais – sociedade e política (RAMOS, 1989).

Essa concepção peculiar da sociedade e do ser humano é acompanhada por uma visão, também específica, da relação que os seres humanos mantêm com a natureza. Como ressalta Galimberti (1999), a natureza já não é mais interpretada como a expressão de uma ordem imutável, mas como o domínio de uma vontade, a do legislador divino na Idade Média, papel que na Modernidade será substituído pelas leis naturais produzidas pela ciência. O significado de natureza já não é mais cosmológico, mas antropológico: ela se “objetiva” e torna-se matéria a ser manipulada pelo ser humano. Este último separa-se então da natureza, colocando-se definitivamente acima dela.

As concepções de sociedade, de ser humano e de sua relação com a natureza, exploradas acima, constituem os fundamentos do que neste trabalho denomina-se de

⁴ Especialmente no período da colonização.

“*epistème* clássica” do desenvolvimento. Essa *epistème* tem sua origem na própria gênese da Era Moderna e vai se atualizar no século XIX e no início do século XX, endossada pelos argumentos de boa parte dos teóricos clássicos, os quais preconizam o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico.

Dentre os autores considerados clássicos da teoria do crescimento econômico encontram-se, além de Adam Smith, David Ricardo, Stuart Mill e Joseph Schumpeter. Sem focalizar as suas particularidades, o que extrapolaria os limites deste estudo, pode-se afirmar que as concepções desses autores têm em comum o foco no investimento econômico como peça-chave para impulsionar o desenvolvimento. Isso ocorreria por meio do fortalecimento da esfera produtiva, vista como principal motor da riqueza coletiva. Para esses autores, o desenvolvimento tem por base a otimização dos fatores de produção, o que leva à geração de riqueza e à distribuição de renda, por meio de um mercado livre de regulação. O crescimento econômico corresponde a uma dinâmica que emana, automaticamente, do bom funcionamento do mercado (FURTADO, 1967).

Pode-se concluir que as bases epistemológicas que darão sustentação ao conceito tradicional de desenvolvimento têm uma história e a sua origem coincide com a própria transição para a Modernidade. Essa *epistème* clássica, que vem se atualizando ao longo do tempo, tem raízes que são muito anteriores ao período em que o fenômeno do desenvolvimento se torna efetivamente um objeto de estudo instituído e dotado de legitimidade. Isso ocorrerá muito tempo depois, já no século XX, quando se forma o campo da economia do desenvolvimento.

1.1.2 Os paradigmas teóricos e a atualização da *epistème* clássica

No século XX, principalmente a partir do pós-guerra, emerge uma forte preocupação com a questão do desenvolvimento. Nesse período, consolida-se nas ciências sociais a pesquisa sobre a economia do desenvolvimento e, posteriormente, sobre a sociologia do desenvolvimento. Percebe-se, a partir de então, a instauração de uma polaridade que será fundadora nos estudos efetivados neste campo. Duas grandes orientações vão se estruturar e se opor: de um lado, as abordagens desenvolvimentistas, e de outro, as teorias críticas da dependência, do estruturalismo e do marxismo (GUICHAOUA; GOUSSAULT, 1996). Apesar das nuances entre os diferentes paradigmas e as correntes emergentes, a partir de

então, observa-se que essas orientações não promovem um rompimento com os fundamentos da *epistème* clássica detalhados acima. Sem dúvida, as teorias que foram concebidas nesse período fizeram avançar as reflexões e permitiram uma legitimação do campo emergente de estudos sobre o desenvolvimento. Mas, a preocupação central dessas orientações concentrou-se ainda na esfera econômica do desenvolvimento, sendo traduzida por abordagens macro que visam diminuir as desigualdades entre países “ricos” e “pobres”.

Esse rumo adotado pelas correntes teóricas sobre o desenvolvimento começará a ser questionado a partir da década de 1970, com a crise do Fordismo⁵, e o desencantamento geral diante das “fórmulas do progresso” propostas por essas abordagens. Como analisam Guichaoua e Goussault (1996), nesta época, o ceticismo sobre a capacidade dos países em desenvolvimento de alcançarem os países do Norte ganhará terreno. A ênfase excessiva nas dominantes estruturais dos processos de desenvolvimento será contestada e os sistemas explicativos globais entrarão em declínio. Tudo isso acaba minando o poder de persuasão das correntes tradicionais.

A seguir, tendo por inspiração o trabalho de Azoulay (2002), são apresentadas as linhas gerais dos principais paradigmas que dominaram o pensamento no campo de estudos sobre o desenvolvimento – da década de 1940 até os anos 1980. Busca-se destacar os seus principais argumentos, suas contribuições e seus limites e mostrar, indicando como eles influenciam as teorias e as políticas de desenvolvimento colocadas em prática em cada época e ocasionam uma atualização dos pressupostos da *epistème* clássica.

1.1.2.1 O paradigma desenvolvimentista

Os economistas são os principais mentores do paradigma desenvolvimentista, que teve o seu período fausto nos trinta anos gloriosos do pós-guerra (1945 a 1975). Nesse período, observa-se um crescente interesse pelo conceito de desenvolvimento e o surgimento da

⁵ Os economistas da escola da regulação, em particular Lipietz (1991), descrevem o Fordismo como um modelo de desenvolvimento que foi implementado de forma plena nos países do Norte no pós-guerra e depois exportado para vários países do Sul. Tem como princípios (1) um modo de organização do trabalho baseado na produção em massa; (2) um modo de acumulação que permite a repartição regular do valor agregado, levando ao crescimento do poder aquisitivo dos trabalhadores e possibilitando o consumo de massa; e (3) um modo de regulação que tem como ator principal o Estado do Bem Estar Social, garantidor de direitos e responsável pelo planejamento e pela implementação das políticas públicas.

economia do desenvolvimento. Esta área será formada por diferentes correntes, dentre as quais destacam-se *o modelo dualista* (LEWIS, 1955) e *o modelo linear* (ROSTOW, 1966). O *modelo dualista* tem como objeto a análise do crescimento dos setores modernos da economia pela transferência de mão de obra proveniente dos setores tradicionais, especialmente do setor agrícola. A taxa de crescimento e, conseqüentemente, a transferência de trabalhadores relacionam-se com a taxa de investimento nos setores modernos, em particular a indústria.

Já *o modelo linear* ressalta que o subdesenvolvimento é um fenômeno que resulta do atraso dos países do Sul. Para que se equacionem as distâncias entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, recomenda-se a adoção do modelo de desenvolvimento prevalecente no Norte. Segundo Rostow, o desenvolvimento assume a forma de uma curva de evolução em cinco etapas a serem percorridas por todos os países, a saber: a sociedade tradicional; as condições para a arrancada; a arrancada; a marcha para a maturidade e a era do consumo de massa. As abordagens dualista e linear apresentam algumas proposições comuns, que traduzem as premissas básicas do paradigma desenvolvimentista:

- O desenvolvimento é considerado como sinônimo de crescimento econômico e de industrialização. Exprime o declínio dos setores tradicionais da economia, especialmente a agricultura, cuja mão-de-obra excedente passa a ser absorvida no processo de modernização.
- O desenvolvimento pressupõe, assim, a transição da sociedade do estado tradicional, caracterizado pela estagnação e subsistência, para uma economia capitalista típica dos países do Norte.
- O papel do Estado é considerado essencial e a sua intervenção ocorre por meio de um processo de planejamento que se constitui num “instrumento” indispensável ao desenvolvimento. Neste sentido, o crescimento não resulta apenas do equilíbrio de forças do mercado, como afirmavam a maioria dos economistas clássicos.

Enquanto política, o paradigma desenvolvimentista é colocado em prática por meio do modelo de desenvolvimento Fordista que atingiu seu auge em meados da década de 1970, em diferentes países ditos “desenvolvidos”. Inspirado nos princípios Keynesianos, este modelo

apóia-se em dois pilares essenciais: de um lado, uma ação centralizadora e polarizadora por parte do Estado, que atua como promotor e garantidor dos direitos sociais básicos; de outro, o crescimento econômico induzido por um sistema de mercado livre, gerador e distribuidor de riquezas, por meio dos seus próprios mecanismos internos (LIPIETZ, 1991). Esse modelo vai consolidar a chamada “sociedade salarial” (CASTEL, 1995) que tem o trabalho e o consumo como fundamentos da cidadania. De acordo com Klein (1989: 191):

Estas noções veiculavam concepções operatórias do espaço que tinham como objetivo a modernização, a urbanização e a industrialização das regiões consideradas atrasadas. [...] Bem que diferentes sob o plano instrumental, todas estas fórmulas repousam sob a mesma estratégia de desenvolvimento: a difusão de modelos de produção e de consumo próprios às regiões centrais.

O paradigma desenvolvimentista, inspirando-se nos teóricos da economia política, retoma os pressupostos da *epistème* clássica do desenvolvimento ressaltados acima. De fato, as idéias dos desenvolvimentistas legitimaram a visão “naturalizada” do conceito de desenvolvimento, associando-o a um processo de crescimento que possui direção (tendo etapas e objetivos determinados), continuidade e cumulatividade (cada etapa depende da etapa precedente e conduz a um estágio mais avançado) (AZOULAY, 2002). Esta concepção, que coloca o econômico como a principal dimensão do processo de desenvolvimento, vai predominar durante décadas na teoria e na prática. Somente nos anos 1960 e 1970 vai emergir um paradigma, de certo modo, concorrente inspirado nos pressupostos da teoria marxista.

1.1.2.2 O paradigma heterodoxo

Para os autores do paradigma heterodoxo, as correntes precedentes não levavam em conta a complexidade das situações econômicas dos países subdesenvolvidos. Tendo como fundamentos os conceitos centrais da teoria marxista, tais como modo de produção, forças produtivas e relações de produção, os autores desse paradigma consideram as dimensões histórica e cultural inerentes ao processo de desenvolvimento, buscando compreender as especificidades dos países ditos “subdesenvolvidos”. Eles ressaltam as diferenças e denunciam as relações de dominação existentes entre os países do Norte e do Sul, fazendo uma crítica ao modelo desenvolvimentista que excluiu da sua análise a história, os valores, os conflitos, as estruturas de poder e as instituições.

A difusão do paradigma heterodoxo alcançou seu ponto máximo nas décadas de 1960 e 1970. Dele fazem parte diferentes autores e correntes, dentre as quais destacam-se: a *neo-marxista*, a da *economia política internacional*, a *estruturalista* e a *dependentista* (AZOULAY, 2002). A corrente *neo-marxista* é composta, entre outros, pelo trabalho de Bettelheim (1976). Aqui, em contraposição às idéias desenvolvimentistas, o sub-desenvolvimento não é visto como sinônimo de atraso, mas como um produto histórico condicionado pelas relações de dominação constitutivas do sistema capitalista. O aumento das distâncias entre os países industrializados e os demais reflete um modo de produção específico que privilegia alguns países em detrimento de outros. Essa distância não pode ser atribuída apenas à existência de bloqueios internos nos países subdesenvolvidos. Desse modo, para os neo-marxistas, uma maior integração ao mercado mundial (com ampliação das trocas comerciais entre os países) não favorece necessariamente o desenvolvimento e, inclusive, pode ampliar as assimetrias entre os países industrializados e os países economicamente dependentes.

Já a corrente da *economia política internacional* é composta por autores como Perroux (1962), Amim (1970) e Wallerstein (1980). Ao distinguir os conceitos de desenvolvimento e de crescimento econômico, Perroux inaugura uma nova linha de pensamento nos estudos sobre o desenvolvimento. Para este autor, o crescimento é definido como o aumento da renda de uma determinada sociedade, que provém da ampliação do investimento e do consumo globais. Segundo ele, nos modelos de crescimento:

O produto varia, ao longo dos séculos, entre máximos e mínimos, ou em torno de uma tendência de equilíbrio, como se as instituições, suas formas e a mudança de suas formas não significassem *nada* quanto à aceleração positiva ou negativa da taxa de crescimento do produto (PERROUX, 1962:18).

Perroux vai então mostrar que os modelos de crescimento são impermeáveis ao desenvolvimento. Isso porque este último envolve mudanças nas relações sociais, na cultura e nas instituições, aspectos considerados essenciais para garantir o dinamismo econômico. Conforme o autor, os “quase-mecanismos da macroeconomia” não dão conta de captar esses aspectos. O desenvolvimento, na definição de Perroux, inclui então componentes culturais e materiais, os primeiros determinando os segundos.

Assim como Perroux, Amim e Wallerstein vão colocar os vínculos sociais no centro da análise econômica. Para eles, as relações internacionais exprimem assimetrias entre

Estados, entre atores privados e entre Estados e atores privados. O mercado é então concebido não apenas como uma rede de trocas, mas também como uma rede de poderes, ressaltando a articulação existente entre as dimensões econômica e política. Desse modo, pode-se verificar que a corrente da *economia política internacional* acentua o papel dos interesses, dos poderes hegemônicos, das instituições, da cultura e das ideologias nos processos de desenvolvimento.

As correntes *estruturalista* e da *dependência*, por sua vez, têm por base o pensamento de autores membros da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL) cujo principal percussor foi Raúl Prebisch. Os trabalhos de Furtado (1967) e Cardoso (1971) são expressivos dessa corrente. Os estruturalistas, assim como as correntes tratadas anteriormente, afirmam que o subdesenvolvimento tem por base um processo histórico e que as assimetrias existentes no plano mundial são em grande parte fruto do processo de integração dos países subdesenvolvidos ao mercado internacional. Para os representantes dessa corrente, as estruturas do sistema econômico e político mundial exercem um forte efeito sobre as potencialidades dos países em desenvolvimento.

A corrente vinculada à teoria da dependência compartilha esses mesmos argumentos e busca analisar os modos específicos pelos quais as economias dos países subdesenvolvidos são articuladas com os sistemas de dominação internos (existentes dentro dos próprios países subdesenvolvidos) e externos (presentes no plano internacional):

Ao aceitar como ponto de partida teórico a perspectiva da dependência para caracterizar uma classe ou grupo social particular ou uma economia nacional subdesenvolvida, não assumimos que a relação exterior-interior se produza nestes termos e nessa seqüência, mas, ao contrário, sustentamos que é no seio da própria situação de dependência que se encontram os elementos que a vinculam aos pólos hegemônicos e que expressam a dependência (CARDOSO, 1971:52-53).

As relações de dependência presentes entre os países do Norte e do Sul se reproduzem, segundo estes autores, no âmbito interno dos países em desenvolvimento, onde se observa uma acumulação de capital, a partir de um processo de concentração de renda e de desigualdade que favorece os detentores de capital. Ocorre então nos países periféricos um processo de modernização que consiste, como assinala Furtado (1974), na adoção de padrões de consumo sofisticados (por uma elite privilegiada), típicos dos países desenvolvidos, sem o correspondente processo de acumulação de capital e avanço dos métodos produtivos. Mais tarde, Lipietz (1991) irá denominar esse fenômeno de “Fordismo Periférico”, ressaltando as

diferenças de condições entre os fenômenos de industrialização nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Apesar das nuances presentes nos argumentos das diferentes correntes analisadas, percebe-se que o paradigma heterodoxo tem como principal contribuição o fato de trazer para o debate uma visão mais complexa do fenômeno do desenvolvimento. Essas correntes concentram-se não apenas na dimensão econômica; a intenção é inseri-la nos contextos históricos e culturais, bem como nas relações sociais e de poder que lhes dão forma. Neste sentido, promovem um avanço em relação ao paradigma desenvolvimentista, permitindo uma compreensão mais abrangente do conceito de desenvolvimento e da sua operacionalização. No que tange às políticas, essas passam a levar em conta e valorizar os potenciais dos países ditos subdesenvolvidos, na busca de um tipo de desenvolvimento endógeno (*self reliance*), capaz de impulsionar a autonomia local.

Entretanto, pode-se também afirmar que o paradigma heterodoxo não rompe definitivamente com a *epistème* clássica do desenvolvimento. Na visão marxista, o desenvolvimento continua a ter como seu principal indicador o crescimento econômico, apesar de outros fatores (como a desigualdade social, as instituições e a mudança cultural) serem considerados. A dinâmica principal deste crescimento ainda se encontra na esfera produtiva, que tem sua dicotomia central na relação capital-trabalho e é complementada pela ação do Estado. Os pressupostos do desenvolvimento entendido como progresso e de assimetria entre a natureza e o ser humano, que fundamentam o paradigma desenvolvimentista, são pouco questionados pelo paradigma heterodoxo e só terão seu contraponto mais tarde, quando manifestam-se em âmbito internacional os debates sobre a conexão entre desenvolvimento, meio ambiente e território e uma abordagem interdisciplinar começa a tomar forma.

1.1.2.3 O paradigma neoliberal

Nos anos 1980, conhecidos no Brasil como a *década perdida*, observa-se um certo descrédito em relação à noção de desenvolvimento. A gestão internacional da dívida torna-se uma preocupação central a ser enfrentada, mediante políticas de ajuste estrutural. A teorização e a prática do desenvolvimento não se encerram nos muros das universidades e tornam-se

definitivamente objeto das instituições internacionais, a exemplo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE). Tendo a teoria neoclássica (HAYEK, 1943 e FRIEDMAN, 1971) como inspiração, os princípios do paradigma neoliberal são colocados em prática pelas políticas de Margareth Thatcher na Inglaterra e de Ronald Reagan nos EUA, além do Consenso de Washington. Essas políticas questionam a necessidade da intervenção estatal e retomam com vigor a idéia do mercado livre, entendido como motor privilegiado de alocação de recursos nas economias em desenvolvimento. A ideologia liberal dos economistas clássicos é revisitada, trazendo de volta o discurso das leis universais “da luta contra a escassez e da mobilização a baixo custo dos recursos produtivos, visando satisfazer, da forma mais econômica possível, as necessidades solváveis” (AZOULAY, 2002: 38).

Nesse contexto, os países periféricos, como é o caso do Brasil, em função de sua dependência econômica e política, serão levados (como contrapartida aos novos financiamentos) a colocar em prática políticas de ajuste estrutural determinadas pelas instituições internacionais que se ocupam da gestão da dívida externa. O ajuste estrutural pode ser definido como um conjunto de mudanças nas estruturas econômicas e institucionais necessárias ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Caracteriza-se, segundo Azoulay (2002), pela realocação de recursos que é obtida pela variação dos preços relativos, das rendas e das taxas de juros, visando restabelecer o equilíbrio na balança de pagamentos e garantir a solvabilidade dos países em desenvolvimento.

O paradigma neoliberal faz assim ressurgir o ideal dos clássicos de um mercado (agora mundial) livre de regulação e que seria responsável pelo desenvolvimento. Sua visão monetarista deslegitima toda forma de regulação fora da lógica de mercado, ignorando também as considerações a respeito de questões históricas, culturais e políticas trazidas pelo paradigma heterodoxo. Entretanto, o mito do mercado global se concretiza apenas para poucos, em função das conseqüências negativas de sua aplicação que geraram a ampliação da exclusão social e da crise socioambiental dentro e entre os países. As políticas de desenvolvimento baseadas no paradigma neoliberal começam então a ser questionadas no final da década de 1980 e principalmente nos anos 1990, tornando mais aguda a crise epistemológica no campo dos estudos sobre o desenvolvimento.

1.1.3 A irrupção da crise socioeconômica e ambiental e o fracasso da *epistème* clássica

A idéia neoliberal de criação de um mercado global livre de regulação, longe de promover as mudanças esperadas, aumentou as desigualdades entre os países ricos e pobres, gerando um fosso na repartição da renda e uma concentração historicamente inédita de riquezas. Apesar do ritmo acelerado de crescimento que ocorreu nos últimos 50 anos nos países industrializados, constata-se, ao mesmo tempo, um aumento sem precedentes das desigualdades sociais, entre e dentro dos países, além de uma crise ambiental em escala planetária. Esses fenômenos estão ligados, em grande parte, à crise do modelo de desenvolvimento Fordista e às conseqüentes fissuras provocadas nas bases da “sociedade salarial” (CASTEL, 1995).

Os dados atuais sobre a distribuição de renda no planeta mostram uma acentuada disparidade entre os países do Norte e do Sul. Considerando a evolução do PIB, o relatório apresentado pelo PNUMA, IBAMA e UMA (2004) demonstra que a economia mundial cresceu 3,1% ao ano entre 1980 e 1990 e 2,5% anualmente, entre 1990 e 1998, com taxas de renda per capita de 1,4% e 1,1%, respectivamente. Apesar desse crescimento, a lacuna entre a população rica e a pobre aumentou, tanto entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, quanto dentro dos países, particularmente na América Latina e na África Subsaariana. Cerca de 3,5 bilhões de pessoas de países mais pobres ganham menos que 20% da renda mundial, ao passo que 1 bilhão de pessoas que vivem em países desenvolvidos absorve 60% desta renda. A relação entre a renda dos países onde vivem os 20% mais ricos da população mundial e a dos países onde vivem os 20% mais pobres também aumentou de 30:1, em 1960, para 60:1, em 1990; e 74:1, em 1997.

Esse aumento das desigualdades na distribuição de riquezas ocorre também no âmbito interno das nações, mesmo nos países ditos desenvolvidos. No caso dos países do Sul, as conseqüências sociais da opção por um modelo de desenvolvimento polarizador são mais visíveis. No Brasil, a ênfase nesse modelo teve como conseqüência a formação de grandes centros urbanos em contraposição às regiões rurais, consideradas como periféricas, fortalecendo assim as desigualdades regionais e intra-regionais⁶. Segundo dados do IBGE

⁶ Essa realidade é explicitada no *Atlas de Exclusão Social* organizado por Pochman e Amorim (2003) com base nos dados de todos os municípios brasileiros. O relatório elaborado pelos autores permite identificar um retrato da desigualdade no país, por meio de alguns dados bastante significativos: 49% dos municípios pesquisados têm elevado grau de desigualdade; a maioria dos municípios mais pobres do Nordeste possui alta participação de

(2004), o índice de Gini⁷ que mede o grau de desigualdade no país era, em 2002, de 0,573; em 1992 esse mesmo índice era de 0,575. Observa-se então que, em dez anos, as desigualdades tiveram uma diminuição irrisória, considerando que o PIB do país na mesma época teve um aumento de 33%, enquanto o PIB per capita cresceu 16%.

Já a situação socioambiental mundial coloca desafios não menos relevantes para a proposição de estratégias alternativas de desenvolvimento. Constata-se uma crescente degradação dos ecossistemas nas últimas décadas, com impactos ecológicos e humanos evidentes (detalhados no Box 1). Esse processo implica na perda de resiliência pelos ecossistemas, ou seja, na diminuição da sua capacidade de absorver os distúrbios e de se manter como sistemas dinâmicos capazes de continuar gerando bens e serviços ambientais. Como afirmam Berkes, Colding e Folke (2003) a perda de resiliência pode levar os ecossistemas a patamares próximos ao seu limite, causando uma mudança de um estágio de equilíbrio para outro. Quando a perda de resiliência é relevante, os estoques de recursos naturais podem entrar em colapso e não renovar-se, apesar da adoção de medidas especiais de conservação.

A perda de resiliência dos ecossistemas amplia também o nível de “surpresas”, ou seja, das mudanças que não podem ser antecipadas e/ou possuem conseqüências irreversíveis tanto nos sistemas ecológicos, quanto sociais. Esses sistemas são, por natureza, não-lineares, passando por múltiplos estágios de equilíbrio dinâmico e apresentando comportamentos descontínuos no tempo e no espaço (BERKES; COLDING; FOLKE, 2003). Porém, a perda da resiliência amplia essa margem de imprevisibilidade. Nos últimos anos, observa-se uma série de episódios ligados a esse fenômeno, como as crises da vaca louca e da gripe aviária, na Europa; os ciclones na costa americana e as enchentes mais freqüentes nos países costeiros, devido ao aumento do nível do mar. Essa situação torna-se ainda mais problemática se contemplamos a assimetria Norte/Sul, que amplia consideravelmente as desigualdades no acesso aos recursos naturais e afeta drasticamente a capacidade dos países pobres de gerir de forma preventiva e proativa as suas relações com o meio-ambiente biológico, numa perspectiva de longo prazo.

jovens na sua população; 53,2% das famílias têm chefes com pouca escolaridade; somente 10,3% dos municípios conta com uma estrutura ocupacional marcada pela formalidade; 41,6% dos municípios apresentam altos índices de exclusão social.

⁷ O índice de Gini é expresso por um valor de 0 a 1 e quanto mais os valores se aproximam de 1, pior a situação de desigualdade.

Box 1 - Alguns dados sobre a situação socioambiental do planeta

A *Millenium Ecosystem Assessment* (MA) é uma iniciativa lançada pela ONU em 2001, visando avaliar os principais ecossistemas que possibilitam a vida no planeta como as pastagens, os rios, lagos e oceanos e as terras cultiváveis. O trabalho foi desenvolvido em 4 anos, envolveu um investimento de US\$ 21 milhões e contou com a participação de 1500 cientistas de diversas áreas e países do mundo (PNUMA; IBAMA; UMA, 2004).

Segundo o relatório do MA, divulgado em 2005, nos últimos 50 anos os seres humanos modificaram os ecossistemas mais rapidamente e extensivamente que nenhum outro período da história humana. Essa transformação tem contribuído para ampliar o bem estar humano e promover o desenvolvimento econômico, mas nem todas as regiões do mundo têm beneficiado deste processo e muitas têm sido prejudicadas. Um outro aspecto importante levantado pelo relatório é que os custos reais associados aos ganhos do processo de industrialização só agora têm se tornado aparentes.

O relatório destaca três problemas maiores associados à gestão dos ecossistemas que estão gerando prejuízos significativos para uma grande parte da população mundial, principalmente os mais pobres. Os mesmos problemas são também levantados por outros relatórios recentes como o do PNUMA, IBAMA e UMA (2004) e o do WWF (2004) e são sintetizados a seguir, incluindo alguns dados que ilustram a sua amplitude.

- 60% (15 de 24) dos ecossistemas examinados pelo MA estão sendo degradados ou usados de maneira não sustentável, incluindo a água potável, as zonas pesqueiras, o ar e a regulação local e regional do clima, dos desastres naturais e das pestes. A avaliação mostra que a degradação dos ecossistemas tem aumentado substancialmente nas últimas décadas:
 - Aproximadamente 20% dos recifes de corais do mundo foram perdidos e um adicional de 20% foram degradados nas últimas décadas do século XX.
 - De 1750 a 2003, a concentração atmosférica do dióxido de carbono aumentou aproximadamente 32%, principalmente devido à combustão de combustíveis fósseis. Aproximadamente 60% desse aumento ocorreu a partir de 1959.
 - Mais de 2/3 da área de 2 dos 14 principais biomas terrestres e mais da metade de 4 outros importantes biomas estavam totalmente convertidas para a agricultura em 1990.
 - A distribuição das espécies na terra está se tornando mais homogênea, principalmente em função da introdução de espécies exóticas, de forma intencional ou não. A diversidade genética também declinou globalmente, particularmente entre as espécies cultivadas.
 - Em 2001, o Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) previu que a temperatura média do planeta aumentaria de 1,4° C a 5,8°C durante o século XXI.
- É uma evidência, porém ainda não comprovada, que essas mudanças nos ecossistemas aumentam a probabilidade de transformações não lineares (incluindo mudanças abruptas e irreversíveis que têm conseqüências diretas para os indivíduos). Exemplos de tais mudanças incluem a emergência de novas doenças, as alterações abruptas na qualidade da água, o colapso das zonas pesqueiras e os deslocamentos dos climas regionais.
- A degradação dos ecossistemas é desproporcional entre os países e os seus efeitos são muito mais intensos entre as populações mais pobres. Desse modo, há uma relação direta entre gestão dos ecossistemas e aumento das desigualdades entre os povos:
 - Para muitas das populações mais carentes do mundo, uma das maiores ameaças ambientais à saúde permanece sendo o uso contínuo de água não tratada. Embora o percentual da população com acesso a água tratada tenha aumentado de 79% (4,1 bilhões) em 1990, para 82% (4,9 bilhões) em 2000, 1,1 bilhão de pessoas ainda não têm acesso a água potável, e 2,4 bilhões carecem de saneamento adequado.
 - Apesar do crescimento da produção per capita de comida nas últimas duas décadas, estimava-se 842 milhões de pessoas subnutridas no mundo entre 2000-2002, contra 37 milhões, entre 1997-1999.
 - A pegada ecológica, indicador que mede a pressão antrópica sobre os ecossistemas expressas em unidades de área, era, em 2004, de 9,2 ha, no caso de um norte americano médio, 3,8 ha para um europeu ocidental e apenas 1,2 ha para um africano. Segundo os cientistas do *footprint* a biocapacidade da terra, considerando sua área biologicamente produtiva, era de 1,8 ha por pessoa em 2000.

Fonte: MA (2005), PNUMA; IBAMA e UMA (2004) e WWF (2004)

Essas constatações vão agravar a crise das ciências sociais do desenvolvimento que se manifesta na falência dos seus paradigmas e teorias tradicionais (GUICHAOUA; GOUSSAULT, 1996). Isso leva ao questionamento da *epistème* clássica e, por conseqüência, da visão dominante do desenvolvimento como um movimento progressivo para uma sociedade moderna, tecnicista e institucionalmente mais complexa, que emana dos “centros de poder” dentro e fora dos países segundo um padrão determinado (LONG, 1984). Novas abordagens passam então a ocupar a cena, trazendo consigo outros significados para o conceito de desenvolvimento.

1.2 O meio-ambiente, o território e a ação coletiva: noções chave para a concepção do Desenvolvimento Territorial Sustentável

Neste cenário de transição das ciências sociais do desenvolvimento – cada vez mais integradas e pilotadas por novos atores, também de fora do meio acadêmico – vão emergir três novos campos de estudos considerados centrais na configuração da noção de DTS assumida neste trabalho. O primeiro, refere-se ao debate que reintegra as variáveis ambientais nos processos de desenvolvimento, religando as dimensões ecológica, econômica e social, a partir da noção de sustentabilidade. O segundo diz respeito à inscrição espacial, social, política e cultural do desenvolvimento, em torno da noção de território. O terceiro, ligado aos outros dois, busca compreender e descrever como os processos de desenvolvimento são colocados em prática na atualidade, a partir da institucionalização da ação coletiva e do “retorno do ator” na gestão de estratégias de desenvolvimento.

Nas próximas sessões, pode ser encontrada uma caracterização mais precisa do debate em cada um desses campos de estudo, incluindo a explicitação de suas contribuições e lacunas e a identificação do leque de categorias conceituais que foram integradas no enfoque analítico deste trabalho.

1.2.1 A relação entre desenvolvimento e meio-ambiente

Apesar da evidente interdependência entre os processos de desenvolvimento e as dinâmicas ambientais, a relação entre meio-ambiente e desenvolvimento emerge nos debates científicos e políticos internacionais apenas a partir do final da década de 1960, em função de pelo menos três movimentos inter-relacionados. Primeiramente, destacam-se as discussões

que ocorreram no quadro das grandes organizações internacionais, especialmente a Organização das Nações Unidas (ONU). Essas discussões, por sua vez, foram influenciadas e influenciaram o campo acadêmico, de onde emergiram abordagens teóricas tratando da dimensão ecológica do desenvolvimento. Além disso, o movimento ambientalista e a sua institucionalização desempenharam também um papel importante na estruturação do debate sobre o meio-ambiente e o desenvolvimento. A seguir, procura-se reconstituir os principais marcos fundadores desse debate, considerando a influência dos movimentos supracitados na concepção dos diferentes “significados” que o conceito de desenvolvimento sustentável assume na atualidade, para depois assinalar aquele que foi selecionado neste trabalho.

A preocupação com os efeitos das pressões antrópicas sobre o meio-ambiente emerge com maior ênfase na comunidade científica no decorrer da década de 1960, quando surgem alguns trabalhos de referência que sinalizam para os limites ecológicos do crescimento – a exemplo da *Primavera silenciosa*, de Rachel Carson e da *Tragédia dos Bens Comuns*, de Garrett Hardin. Já na esfera dos fóruns e conferências internacionais, a relação entre desenvolvimento e meio-ambiente passa a ser discutida com mais intensidade no início da década de 1970. Um dos marcos neste sentido foi a reunião de Founex, na Suíça realizada em 1971, antes da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que ocorreria um ano depois em Estocolmo, na Suécia. O “Documento de Founex” – como ficou conhecido o relatório produzido a partir dessa reunião – questionava as concepções dominantes sobre as finalidades e as estratégias de desenvolvimento, tornando-se um importante instrumento de difusão da crítica ao ideário do crescimento econômico ilimitado.

Um ano após Founex, foi publicado o relatório intitulado “Os Limites do Crescimento” (MEADOWS *et al.*, 1972), encomendado pelo Clube de Roma. Esse relatório tinha como proposta compreender os componentes interdependentes que mantêm o sistema global (sintetizados em cinco variáveis: tecnologia, população, nutrição, recursos naturais e meio-ambiente) e chamar a atenção para a possibilidade de uma crise planetária, caso não fossem operadas mudanças nos padrões de crescimento e nos estilos de vida. A principal conclusão do estudo foi de que, caso as tendências de industrialização e de crescimento populacional se mantivessem estáveis e nada fosse feito para conter as tendências, o sistema global sofreria uma deterioração entre 2015-2020 e entraria em colapso no final do século

XXI. Para os autores do relatório, a solução residia então na limitação do ritmo de crescimento demográfico e econômico.

A idéia de determinar limites para o crescimento ou até a defesa do *crescimento zero* predominava como proposta nesta época, sendo defendida pelo pensamento ambientalista nascente e pelos estudiosos da temática que alertavam para a incompatibilidade entre a preservação ambiental e o crescimento econômico. A noção de meio-ambiente que então domina o debate é ainda restritiva; enfatizando os aspectos bio-físicos, acaba deixando em segundo plano o ser-humano. Questões relacionadas ao manejo da fauna e da flora silvestre, a conservação do solo, a poluição da água, a degradação da terra e desertificação aparecem com frequência nas pautas dos debates (PNUMA; IBAMA; UMA, 2004).

Esta visão comparece também no campo nascente da sociologia ambiental. Como explica Vaillancourt (1995), até a década de 1970, em função da influência das correntes da Ecologia Humana (inspirada nos sociólogos da escola de Chicago) e da Ecologia Social, prevalece uma concepção que focaliza a importância dos fatores ambientais na organização social. O meio ambiente é visto como uma variável independente, enquanto a organização social é tida como uma variável dependente. Esse “paradigma ecológico”, como foi denominado por Catton e Dunlap (1978), vem se contrapor ao “paradigma da exceção humana”, predominante na sociologia, que vê os seres humanos como independentes da natureza, como seres sociais e culturais, mais do que naturais. Segundo Vaillancourt, apenas mais tarde, na década de 1980, é que será criada uma nova versão, mais complexa, da sociologia ambiental, que vai ressaltar as relações de interdependência entre o ser-humano e o meio-ambiente, aspecto que será tratado mais adiante.

Ainda em 1972, por ocasião da Conferência de Estocolmo, nasce o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Esse evento constituiu um marco no início da mudança de percepção do movimento ambientalista e da comunidade científica sobre o fenômeno do desenvolvimento. Foram então feitas críticas à idéia do crescimento zero e à suposta dicotomia entre preservação ambiental e crescimento econômico (SACHS, 1980). A Conferência de Estocolmo contribuiu também para legitimar a relevância da questão socioambiental, tanto em escala nacional quanto internacional. Nesta ocasião, foi produzida uma declaração que constituiu o primeiro conjunto de *soft laws* (LONG, 2000) para as

questões ambientais internacionais: a Declaração de Estocolmo. Muitas legislações nacionais sobre o meio-ambiente foram também criadas após a Conferência⁸. Além disso, em 1982, 110 países possuíam ministérios ou departamentos responsáveis pela pasta meio-ambiente, quando esse número era apenas de quatro antes de Estocolmo (PNUMA; IBAMA; UMA, 2004).

É ainda nesse contexto que surge o conceito de **ecodesenvolvimento**⁹, reelaborado por Ignacy Sachs num texto clássico de 1974. Segundo esse autor, a questão não deveria ser colocada em termos de estagnação do crescimento e sim de concepção de novas modalidades de desenvolvimento, compatíveis com o equacionamento das desigualdades sociais, com a descentralização política e com a gestão prudente dos recursos naturais. Esta concepção implica, portanto, o resgate de algumas das premissas do paradigma heterodoxo do desenvolvimento, especialmente aquelas que se referem à denúncia das relações assimétricas Norte e Sul e à necessidade de superar as relações de dominação que as perpetuam.

Insistindo na particularidade do conceito, Vieira (2001: 54 e 55) ressalta que o termo *ecodesenvolvimento* indica, num primeiro momento:

um ‘estilo de desenvolvimento’ aplicável a projetos localizados não só a áreas rurais, mas também urbanas, oposto à diretriz mimético-dependente tradicionalmente incorporada pelos países pobres, orientado prioritariamente pela satisfação das necessidades básicas e pela promoção da autonomia (*self reliance*) das populações envolvidas no processo. [...] Num segundo momento, o conceito de *ecodesenvolvimento* designa também um enfoque de planejamento participativo de estratégias plurais de intervenção, adaptadas a contextos culturais e ambientais específicos.

Mais do que uma nova categoria de análise, o termo *ecodesenvolvimento* indica uma mudança de orientação no debate sobre o nexo *desenvolvimento e meio-ambiente*. Essa mudança se expressa também no campo da sociologia do meio ambiente, com os trabalhos do paradigma ecológico (CATTON; DUNLAP, 1978) que enfatizam a relação recíproca entre ambiente e sociedade. O foco na escassez de recursos e numa perspectiva “conservacionista”, presente no início das discussões, passa a conviver com outras concepções que focalizam a questão da distribuição dos recursos naturais, relacionando a questão ecológica com as

⁸ Entre 1971 e 1975, 31 leis ambientais em âmbito nacional foram aprovadas nos países da OCDE, contra somente quatro, entre 1956 e 1960 e dez, de 1960 a 1970.

⁹ O termo foi lançado por Maurício Strong, secretário geral da conferência de Estocolmo sobre o meio ambiente, em 1972. “Tinha na sua origem uma interpretação ligada à utilização prudente dos recursos locais e do saber fazer camponês aplicados às zonas rurais do 3º mundo” (SACHS, 1980: 11). Essa versão foi reelaborada em um texto hoje considerado clássico de Ignacy Sachs publicado na revista *Annales*, em 1974, e intitulado *Environnement et styles de développement*.

dimensões social e econômica. A variável ambiental é percebida por essas novas concepções não apenas como um limite, mas como uma oportunidade, condicionada à disponibilidade de recursos disponíveis, que deve ser identificada e valorizada, por meio da pesquisa científica de ponta, somada ao saber tradicional das populações (VIEIRA, 2001).

A Declaração de Cocoyoc¹⁰, de 1974, reforça essa orientação, colocando em pauta importância do desenvolvimento endógeno, consciente da sua dimensão ecológica e submetido à lógica das necessidades da população (SACHS, 1980). O final da declaração de Cocoyoc é ilustrativo neste sentido:

O caminho à frente não se encontra no desenvolvimento pelo fim dos tempos, nem em um otimismo fácil, resultante de sucessivas soluções tecnológicas. Ele se encontra na avaliação cuidadosa e imparcial dos 'limites externos', na busca conjunta por meios de alcançar os 'limites internos' dos direitos humanos fundamentais, na construção de estruturas sociais que expressem esses direitos e no trabalho paciente de elaborar técnicas e estilos de desenvolvimento que aprimorem e preservem o nosso patrimônio terrestre (PNUMA, IBAMA, UMA, 2004: 08).

Um dos elementos cruciais da concepção implícita na noção de ecodesenvolvimento e na Declaração de Cocoyoc é a necessidade de redefinir os estilos de desenvolvimento, o que leva ao questionamento dos modos tradicionais de pensá-lo e praticá-lo. Trata-se de conceber estratégias alternativas consideradas ecologicamente prudentes, socialmente equitativas, politicamente descentralizadas e economicamente solidárias.

Por discutir as assimetrias Norte e Sul e acentuar a importância de rever os próprios pressupostos do modelo de desenvolvimento tradicionalmente adotado pelos países do Norte, o termo ecodesenvolvimento vai adquirir um sentido político, passando a ser visto como um “conceito incômodo” nas esferas internacionais. Assim, no final da década de 1980, começa a ser disseminado o adjetivo “sustentável” como qualificativo dos processos de desenvolvimento que levam em conta a interface entre as dimensões ecológica, econômica e social. Difundido pelo relatório Brundtland¹¹ – elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) das Nações Unidas – o **desenvolvimento**

¹⁰ A declaração de Cocoyoc resultou de uma reunião do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (PNUMA) e da *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD).

¹¹ O relatório Brundtland, proveniente do nome da Sra. Gro Harlem Brundtland, primeira ministra norueguesa, foi publicado em 1986. Ele é oriundo do trabalho da CMMAD, criada em 1983, sob proposição da Assembleia Geral das Nações Unidas. O relatório Brundtland publicado sob o título *Nosso Futuro Comum* é um dos documentos fundadores do conceito de desenvolvimento sustentável.

sustentável é então definido como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (CMMAD, 1988: 46).

Segundo alguns autores, a exemplo de Leis (1999), essa transição conceitual teve efeitos positivos, pois representou o predomínio de uma perspectiva mais realista e de continuidade com relação aos pressupostos predominantes nas décadas anteriores. Nesta perspectiva – ao unir de uma vez por todas as noções de desenvolvimento e meio ambiente e fazendo isso sem negar o crescimento econômico – os defensores do conceito de desenvolvimento sustentável conseguiram “amplas bases de consenso para a causa ambientalista e legitimaram, impensadamente, o acesso a considerações éticas no cenário da política internacional” (op. cit.: 152).

Já para outros analistas, apesar de propor reformas no campo político e institucional, o Relatório Brundtland não traz muitos avanços conceituais. Nesta leitura, o Relatório é caracterizado como menos transformador, em termos ideológicos, e como mais coerente com a nova ordem econômica internacional, já que pouco questiona o modelo de desenvolvimento das sociedades industriais e, portanto, desconsidera muitos dos seus limites. Além disso, o Relatório afirma a importância de um novo ciclo de crescimento econômico apoiado pelos países em desenvolvimento, sem qualificá-lo, ou seja, sem estabelecer formas concretas de adequação desse crescimento, tendo em vista os limites ambientais:

A satisfação das necessidades essenciais depende em parte que se consiga o *crescimento potencial pleno* e o desenvolvimento sustentável exige claramente que haja crescimento econômico em regiões onde tais necessidades não estão sendo atendidas (CMMAD, 1988: 47).

Dilworth (1994) é um dos defensores desse argumento. Segundo ele, o Relatório Brundtland não define com clareza o estilo de desenvolvimento que se quer promover. Para o autor, o sentido de desenvolvimento sustentável contido no Relatório fundamenta-se numa perspectiva “economicista” que enfraquece o potencial de crítica de outros conceitos que tratam da relação meio-ambiente e desenvolvimento, a partir de uma perspectiva ecológica. Para esta última, a sustentabilidade é vista como um fenômeno referente à biosfera como um todo; a sua promoção exigiria assim a diminuição do impacto dos seres humanos sobre a biosfera. Por conseguinte, a ampliação da sustentabilidade pressuporia mudanças nos padrões

de consumo e de uso dos recursos naturais, além da promoção de ações corretivas e preventivas quanto às fontes de degradação ambiental.

Já na perspectiva economicista, o mercado livre é visto como a principal esfera de regulação social: “ela focaliza os indivíduos e como eles se beneficiam mutuamente, a partir das trocas” (DILWORTH: 213). Nesta visão, somente o contínuo aumento das trocas fará com que se ampliem e sejam distribuídos os benefícios do desenvolvimento. O crescimento levaria então, por si só, a uma ampliação dos recursos devotados às finalidades ambientais, por meio de tecnologias limpas e pelo equacionamento das externalidades geradas pelo sistema. O autor ressalta que a perspectiva economicista contém em si uma contradição, citando Golley:

Se o desenvolvimento é definido como expansão da estrutura física do ambiente construído ou do número de pessoas, o desenvolvimento sustentável contém então um paradoxo. O desenvolvimento nunca pode ser sustentado indefinidamente, já que ele requer recursos para a sua expansão e um ambiente para receber os gastos e nem os recursos, nem o ambiente são infinitos (GOLLEY, 1990 *apud* DILWORTH, 1994: 222).

Sem desconsiderar a transição efetuada pelo conceito, não se pode negar que o desenvolvimento sustentável teve o mérito de aprofundar as discussões e popularizar a noção de sustentabilidade. Em particular, destaca-se a ampliação da preocupação com o meio ambiente, que deixa de ser exclusiva de algumas poucos setores sociais. A popularização do conceito de desenvolvimento sustentável desempenhou um importante papel na estruturação do novo movimento ambientalista “ramificado e multisetorial”, formado por uma multiplicidade de atores como: organizações não governamentais que atuam nas esferas planetária e local, visando à proteção ambiental; grupos e organizações científicas que pesquisam os problemas ambientais; empresas, empresários, gestores e técnicos que implantam sistemas de gestão ambiental; mercado consumidor “verde” que busca uma vida mais saudável e preza pelo contato com a natureza, além das agências e tratados internacionais (LEIS; VIOLA, 1996).

O final da década de 1980 foi também caracterizado por um redirecionamento do debate. O avanço das pesquisas internacionais sobre as mudanças climáticas, com a detecção das alterações na camada de ozônio e de evidências do chamado *efeito estufa* e da sua relação com o aquecimento global vêm mostrar que os problemas ambientais são complexos e de

escopo transnacional, exigindo para o seu enfrentamento “estratégias de longo prazo, ações integradas e a participação de países do Norte e do Sul” (PNUMA; IBAMA; UMA, 2004). Um dos marcos neste sentido é a criação pelo PNUMA e pela Organização Meteorológica Mundial (OMM), em 1989, do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), formado por três grupos de trabalho: avaliação das mudanças climáticas, impactos ambientais e socioeconômicos e estratégias de resposta.

Na década de 1990, o conceito de desenvolvimento sustentável irá se popularizar definitivamente durante a conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (UNCED), realizada em 1992 no Rio de Janeiro, uma das maiores reuniões do gênero¹². Além de uma maior difusão e ampliação do interesse de diferentes atores nas questões do meio ambiente e desenvolvimento, a RIO-92 produziu outros importantes resultados: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (contendo 27 princípios); a Agenda 21 (ver Box 2); duas grandes convenções internacionais: a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB); além da criação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) no âmbito das Nações Unidas.

Os princípios da precaução e do poluidor-pagador (Box 2), ambos contidos na Declaração do Rio, trazem para o debate uma importante noção: a da gestão dos riscos ambientais (CHASSANDE, 2002). Essa noção é acompanhada da idéia de que é possível antecipar os custos de uma decisão ecológica e avaliar economicamente a “capacidade de carga” dos ecossistemas (ZUINDEAU, 2000). Numa visão extrema, essa interpretação pode conduzir a uma abordagem do **crecimento sustentável**, defendida pelos autores da economia neoclássica, que é definida por Zuideau (2000: 29) como:

Um raciocínio que é subtendido por uma hipótese de substituição, não somente entre os diferentes fatores de produção, segundo o qual é possível substituir o capital natural pelo capital técnico, mas também entre os diferentes bens entre si, com base no qual é possível substituir os bens naturais pelos bens materiais.

¹² A reunião contou com a participação de 176 representantes de governo, mais de 100 chefes de Estado, contra apenas dois que compareceram à Conferência de Estocolmo, cerca de 10 mil delegados, 1.400 ONGs e aproximadamente 9 mil jornalistas (PNUMA; IBAMA; UMA, 2004).

Box 2 - Os princípios da declaração do Rio e a Agenda 21

Os princípios da Declaração do Rio cobrem um amplo espectro de questões: o meio-ambiente, o desenvolvimento, sua integração, a cooperação entre nações, as relações Norte-Sul, o papel das mulheres, entre outras. Dois princípios, entretanto, merecem destaque pela importância que eles vão assumir no direcionamento das legislações ambientais e no debate internacional. O primeiro é o princípio nº 11, de **precaução**, que se refere à ação preventiva e de correção, por prioridade na fonte, das agressões ao meio-ambiente, utilizando as melhores técnicas disponíveis, a um custo economicamente aceitável. O segundo é o princípio nº 16, do **poluidor pagador**. Este princípio estabelece que as autoridades nacionais devem se esforçar para promover a internalização dos custos de proteção do meio ambiente e a utilização de instrumentos econômicos para protegê-lo. Isso com base na idéia de que é o poluidor que deve assumir o custo da poluição, visando o interesse público e sem influenciar a economia de mercado.

Já a **Agenda 21** estabelece um plano de ação para a promoção do desenvolvimento sustentável em quarenta capítulos. Suas recomendações cobrem uma ampla gama de temas divididos em quatro áreas principais:

- Questões sociais e econômicas como a cooperação internacional para acelerar o desenvolvimento sustentável, combater a pobreza, mudar os padrões de consumo, as dinâmicas demográficas e proteger e promover a saúde humana.
- Conservação e manejo dos recursos, visando o desenvolvimento, como a proteção da atmosfera, o combate ao desmatamento, o combate à desertificação e à seca, a promoção da agricultura sustentável e do desenvolvimento rural, a conservação da diversidade biológica, a proteção dos recursos de água doce e dos oceanos e o manejo racional de produtos químicos tóxicos e de resíduos perigosos.
- Fortalecimento da participação dos atores sociais, incluindo mulheres, crianças e jovens, povos indígenas e suas comunidades, ONGs, iniciativas de autoridades locais em apoio à Agenda 21, trabalhadores e seus sindicatos, comércio e indústria, a comunidade científica e tecnológica e agricultores.
- Meios de implementação do programa, incluindo mecanismos e recursos financeiros, transferência de tecnologias ambientalmente saudáveis, promoção da educação, conscientização pública e capacitação, arranjos de instituições internacionais, mecanismos e instrumentos legais internacionais e informações para o processo de tomada de decisões.

Fonte: PNUMA; IBAMA; UMA, 2004

Fazendo uma análise global das diferentes abordagens citadas e considerando a sua historicidade, podemos afirmar que o campo teórico de interface entre desenvolvimento e meio-ambiente é pluralista e vasto, caracterizado por uma orientação interdisciplinar e pela interação entre teoria e prática, entre técnica e política. Mais especificamente, percebe-se atualmente a coexistência de diferentes definições de sustentabilidade; não há, portanto, uma definição única, nem hegemônica de “desenvolvimento sustentável”. Entretanto, pode-se identificar pelo menos três “grandes” orientações no debate, as quais refletem visões distintas de aspectos como o meio-ambiente, a relação ser humano/natureza, a relação entre desenvolvimento e crescimento, entre outros:

- a orientação de **limitação ao crescimento econômico**, representada pelas propostas do Clube de Roma (MEADOWS *et al.*, 1972) e da *deep ecology*¹³;
- a orientação do **“ser-humano-no-ecossistema”**, representada pelas abordagens do ecodesenvolvimento (SACHS, 1980, 1986, 1997, 2000 e VIEIRA, 2001), do desenvolvimento durável (PASSET, 1979, 1992), complementada pelos estudos mais recentes no campo das ciências ambientais (VAILLANCOURT, 1995, JOLLIVET; PAVÉ, 1997, BERKES; FOLKES, 1998, BERKES; COLDING; FOLKE, 2003);
- a orientação do **crescimento econômico sustentável**, representada de forma extrema pelas propostas dos autores neoclássicos (PEZZEY, 1989) e de forma mais branda pela escola de Londres (PEARCE; MARKANDYA; BARBIER, 1989) e pelo conceito de desenvolvimento sustentável divulgado pelo relatório Bruntland.

No Quadro 2, a seguir, são comparados os principais argumentos dessas três orientações, situando-as num continuum que oscila de uma visão biocêntrica (sustentabilidade muito forte), a uma visão antropocêntrica (sustentabilidade fraca) da relação entre meio-ambiente e desenvolvimento.

Este trabalho terá por base a orientação do “ser-humano-no-ecossistema”, referida acima. Nessa orientação, o desenvolvimento sustentável é definido como um processo que se busca alcançar no longo prazo e cujas conseqüências não são totalmente previsíveis (HOLLING; BERKES; FOLKES, 1998). Essa definição baseia-se numa noção de sustentabilidade forte, que considera a solidariedade entre as gerações e que atenta para as três dimensões interdependentes do desenvolvimento: a dimensão ecológica, a dimensão social e a dimensão econômica. Duas abordagens, em particular, detalham o significado que será aqui atribuído ao conceito de desenvolvimento sustentável: a do **ecodesenvolvimento** e do **desenvolvimento durável**.

¹³ A *Deep Ecology* é uma expressão criada pelo filósofo Arne Naess, em 1972, o qual vai desenvolver posteriormente uma corrente de pensamento na filosofia, a ecosofia. Esta corrente considera o ser humano como parte integral do seu meio-ambiente e rejeita a idéia da existência de uma hierarquia entre os seres vivos. Segundo Naess (1990), o direito de todos os seres de viver é um direito universal. Neste raciocínio, nenhuma espécie de ser vivo, nem mesmo o ser humano, tem mais direito de viver e de se desenvolver do que as demais.

QUADRO 2 - Orientações teóricas no debate sobre a sustentabilidade

	Concepção biocêntrica	Concepção co-evolutiva	Concepção antropocêntrica
Orientações/ Variáveis	Limitação do Crescimento Econômico	Perspectiva dos “ser-humano-no-ecossistema”	Crescimento Econômico Sustentável
Meio Ambiente	Considera prioritariamente os meios naturais, contrapondo-os aos sistemas socioculturais, a partir de uma visão mais bio-física do ecossistema. A natureza assume um valor que lhe é próprio e não pode ser substituído.	Considera o conjunto de meios naturais ou artificializados da ecossfera onde o homem se instalou e que ele explora e administra, bem como o conjunto dos meios não submetidos à ação antrópica e que são necessários à sua sobrevivência. A dicotomia natureza cultura é superada por uma visão simbiótica entre ser humano e natureza.	A natureza é vista como uma fonte de recursos, que deve ser utilizada com responsabilidade pelo ser humano, o qual deve responder pelos custos de suas ações (política compensatória). Há uma capacidade quase infinita de substituição dos valores naturais e monetários. O foco maior são as conseqüências e não as causas das problemáticas ambientais.
Relação entre ser humano e natureza	O ser humano deve se integrar e submeter à lógica dos sistemas naturais, pois depende da natureza.	Relação simbiótica no sentido forte do termo. Abandona o falso critério de artificialidade e de naturalidade e mais do que postular um impossível <i>status quo</i> entre ser humano e natureza, busca formas socialmente úteis e ecologicamente prudentes de valorizar os recursos naturais.	O homem está acima da natureza, ele toma posse e exerce domínio sobre ela, por meio do trabalho e da tecnologia, visando atender as suas necessidades.
Relação entre desenvolvimento e crescimento	Defende a busca de um estado de equilíbrio econômico e ecológico (<i>steady state</i>) que pressupõe necessariamente a limitação do crescimento econômico e populacional e, no limite, o crescimento zero.	A questão não é parar o crescimento, mas buscar novas modalidades de desenvolvimento que possam adaptar, de forma ecologicamente prudente, o meio ambiente às necessidades do homem. Levanta a necessidade de repensar as formas tradicionais de crescimento, questionando a qualidade da relação entre o sistema sociocultural e o meio-ambiente.	O crescimento econômico – capaz de promover o desenvolvimento de tecnologias adaptadas – é um pré-requisito para atingir a sustentabilidade. Considera que a economia internacional deve acelerar o crescimento mundial, respeitando as limitações ecológicas, mas não discute o estilo de desenvolvimento que deve ser promovido.
Relação entre a tecnologia e o meio ambiente	Apenas o uso da tecnologia não tem um impacto nos problemas essenciais e não poderá evitar o colapso. Entretanto, o uso de tecnologias limpas e leves é necessário e bem vindo no estado de equilíbrio, tais como: reciclagem, energias limpas, avanço nos métodos contraceptivos, etc.	Enfatiza o uso de tecnologias apropriadas e que produzam poucos dejetos, no lugar da escalada atual de produção-poliuição e despoliuição. Isso implica a concepção de sistemas de produção que aproveitem às potencialidades locais e que favoreçam a busca de complementaridades das varias alternativas de dinamização socioeconômica.	Enfatiza a importância do uso de tecnologias limpas e adaptadas que possam contribuir para concretizar o ciclo do desenvolvimento sustentável.
Economia	Negligencia a dimensão econômica, enfatizando os aspectos para além do econômico (degradação ambiental).	Focaliza a economia plural, formada por diferentes formas de regulação e agentes tanto no espaço local, como global (economia formal e informal, mercantil e não mercantil). Trabalha com um novo conceito de eficiência econômica, baseado na idéia de ecoeficiência.	Privilegia a esfera da economia formal, formada pelas trocas mercantis.

Fonte: Elaborado pela autora a partir das referências citadas na página anterior.

Para Sachs (1980) e Vieira (2001), o ecodesenvolvimento é entendido como um estilo de desenvolvimento que tem por base alguns princípios.

- A prioridade do desenvolvimento recai na busca de satisfação das necessidades sociais básicas e na promoção da equidade e não apenas no crescimento econômico.
- Pressupõe um outro padrão de relação sociedade-natureza. Sugere o aprendizado de um padrão pautado pela relação da simbiose co-evolutiva com a natureza;
- Considera indispensável a participação da sociedade civil organizada e o fomento à autonomia das comunidades locais envolvidas (*self-reliance*). Atribui-se aos atores locais a capacidade de co-gerenciar de forma prudente a base de recursos disponíveis;
- Considera a viabilidade econômica, mas re-significa a economia, ou seja, efetua sua inscrição nos fenômenos sociais e ambientais. Isso significa rever as formas de consumo, considerando diferentes lógicas de regulação econômica e de uso do tempo nas sociedades. Além disso, estimula a revisão dos padrões usuais de oferta de bens e serviços (formas de produção), envolvendo a gestão da tecnologia, o abastecimento de matérias primas, o suprimento energético, a organização espacial das atividades produtivas e a política de gestão de recursos naturais.
- Leva em conta as perspectivas sincrônica e diacrônica do desenvolvimento, contemplando a necessidade de se garantir a transmissão intergeracional do patrimônio natural e cultural da humanidade.

Já Passet (1979 e 1992) define o desenvolvimento durável como uma síntese dialética entre os pressupostos da economia política e da ecologia. Tendo por base a abordagem dos sistemas complexos, Passet introduz a noção de bioeconomia, que propõe harmonizar a lógica produtiva e a lógica dos seres vivos. Segundo esse autor, o desenvolvimento durável implica uma adaptação dinâmica entre a economia e o padrão co-evolutivo da natureza:

As duas abordagens são racionais: por um lado, a reprodução da biosfera está condicionada à realidade física; por outro, o valor de uma soma de moeda depende muito do momento em que se possa dispor dela. Não poderíamos valorizar uma em detrimento da outra. Levar apenas o monetário em conta é conduzir o planeta à

catástrofe. Levar exclusivamente a realidade física em conta é provocar a falência da economia (PASSET, 1992:37).

Passet (op. cit.) defende uma articulação entre essas duas lógicas, levando em conta a necessidade de regular o mercado e a sociedade, considerando os limites ecológicos, mas sem menosprezar as determinantes econômicas mediante as quais, inclusive, se pode agir sobre o comportamento humano de modo a adequá-lo às exigências dos meios naturais. A sustentabilidade é então concebida na interface entre os sistemas ecológicos e os sistemas sociais, atentando para as exigências específicas de cada um deles.

Finalmente, a orientação aqui adotada é não somente heurística, mas também voltada para a ação (JOLLIVET; PAVÉ, 1997). O debate atual sobre o desenvolvimento sustentável mostra que os desafios do presente estão situados não apenas na esfera da produção teórica, mas, principalmente, na esfera da *práxis*. Inúmeras são as análises que mostram a defasagem existente entre os avanços que foram produzidos, em termos conceituais no campo acadêmico e no âmbito das conferências internacionais, quando comparados às mudanças efetivas empreendidas, tanto nos comportamentos individuais, quanto nos sistemas socioeconômicos e de gestão de recursos naturais contemporâneos (LEIS; VIOLA, 1996). O relatório do PNUMA confirma essa constatação, com a seguinte avaliação sobre a cúpula Rio + 5:

Cinco anos após a Rio-92, a comunidade internacional convocou uma nova cúpula chamada Rio + 5 para rever os compromissos empreendidos no Rio de Janeiro em 1992. Durante o encontro, realizado em Nova York, houve uma preocupação em relação à lenta implementação da Agenda 21. A conclusão geral foi a de que, embora um certo progresso houvesse sido feito em relação ao desenvolvimento sustentável, várias das metas da Agenda 21 ainda estão longe de se concretizar (PNUMA; IBAMA; UMA, 2004).

De fato, observa-se que o consenso vem sendo construído muito mais no nível das metas e dos objetivos do desenvolvimento sustentável do que nos meios e nos procedimentos para implementá-lo. Segundo Leis e Viola (1996: 94), isso constitui um dilema que deve ser resolvido:

O principal dilema do desenvolvimento sustentável parece que se encontra entre a necessidade de continuar ampliando e consolidando suas bases de sustentação político-social, a fim de transformá-lo numa alternativa realista ao modelo de desenvolvimento dominante, e a necessidade de dar uma forte base científica as suas políticas, a fim que também sejam realistas, ainda a risco de contradizer os pressupostos ideológicos de alguns setores de sua base político-social [...]. Acreditamos que a resolução do dilema demandará, precisamente, um longo processo de adequação política entre fins e meios.

Tais constatações trazem para o debate a importância de operar rearticulações entre o global e o local, por meio da análise de experiências concretas de desenvolvimento sustentável, identificando melhor os seus avanços e impasses, de modo a contribuir para o seu fortalecimento e disseminação. Isso implica considerar tanto as metas e os objetivos mais amplos do desenvolvimento sustentável, quanto as micro-iniciativas que buscam colocá-lo em prática. Tal abordagem seria um contraponto e um complemento a um movimento muito mais “de cima para baixo” que estruturou o campo dos estudos sobre meio-ambiente e desenvolvimento pautado, ao longo do tempo, muito mais por grandes discussões nos fóruns internacionais e macro abordagens teóricas, do que por análises empíricas. catálise

Nesse sentido, relacionar a sustentabilidade, com o local, o território e a ação coletiva pode ser um caminho frutuoso para preencher algumas lacunas desse debate, permitindo considerar a interface entre o global e o local nos processos de desenvolvimento sustentável.

1.2.1 A relação entre desenvolvimento e território

A valorização dos espaços locais nos processos de desenvolvimento não é algo novo. Como colocado anteriormente, tal preocupação já havia sido levantada por alguns autores do paradigma heterodoxo e pelos adeptos do enfoque do ecodesenvolvimento, já na década de 1970. Porém, observa-se um resgate e um aprofundamento deste debate, sobretudo no decorrer dos anos 1980, em resposta a dois fatores principais. Por um lado, a tomada de consciência dos limites do paradigma de planejamento estatatal e, por outro, a crise do modelo Fordista, centrado na industrialização e responsável pela formação de grandes pólos urbanos. As análises vão então enfatizar a inscrição espacial, social, histórica e cultural das atividades econômicas e, além disso, buscar compreender as conseqüências do processo de descentralização da ação pública, com a instauração de uma trama de coletividades e atores territoriais, nas últimas décadas, principalmente na Europa.

Inicialmente, o debate se estrutura em torno da noção de **desenvolvimento local**. Visto como uma alternativa às grandes operações de planejamento, o desenvolvimento local vai enfatizar o caráter endógeno das iniciativas, reforçando a importância das estratégias que privilegiam os recursos e as vocações locais (VACHON, 2001 e CASAROTTO FILHO; PIRES, 2001). Além de contemplar os espaços de proximidade, os estudos sobre o

desenvolvimento local vão mais tarde atentar para o valor da abertura em relação ao exterior, por meio da construção de redes e da busca de apoio fora do domínio geográfico dos programas de desenvolvimento analisados (COULMIN, 1986).

Mais do que trazer à tona novos conceitos, a leitura do desenvolvimento local vai revalorizar noções que pareciam esquecidas no debate contemporâneo sobre o desenvolvimento, abrindo o caminho para estudos posteriores. Esta leitura recupera a idéia de inscrição social, política e cultural dos processos do desenvolvimento, já levantadas por autores do paradigma heterodoxo. Por outro lado, o projeto de desenvolvimento é colocado como uma co-construção de “múltiplos atores interessados”, aspecto também já abordado pelos estudos do ecodesenvolvimento. De uma forma sintética, o desenvolvimento local propõe um foco na ação coletiva e na sua permanente avaliação, visando adequá-la aos desafios locais e globais (DEFFONTAINES; MARCELPOIL; MOQUAY, 2001).

A proposta “humanista” resgatada pelo desenvolvimento local, que coloca os atores sociais no centro do processo de desenvolvimento, é enriquecida por outras correntes de estudos que surgem em seguida. Uma das mais importantes é representada pelos trabalhos empíricos dos pesquisadores da chamada *Terceira Itália* (PIORE; SABEL, 1984, BAGNASCO, 1988 e BECATTINI, 1987). Analisando regiões específicas do Centro e do Leste da Itália, esses autores defendem a hipótese segundo a qual a competitividade dessas regiões no âmbito internacional não se deve aos critérios tradicionalmente considerados nos paradigmas do desenvolvimento como a existência de grandes empresas integradas, a forte industrialização ou a presença de pólos urbanos. Apoiando-se na noção de distrito industrial, criada pelo economista inglês A. Marshall no início do século XX, os pesquisadores italianos defendem que nessas regiões emergem **Sistemas Produtivos Locais (SPL)**. Esses sistemas permitiriam integrar as esferas econômica, cultural e institucional, tornando essas regiões altamente competitivas. Cocco, Galvão e Silva (1999), destacam algumas características dos SPLs.

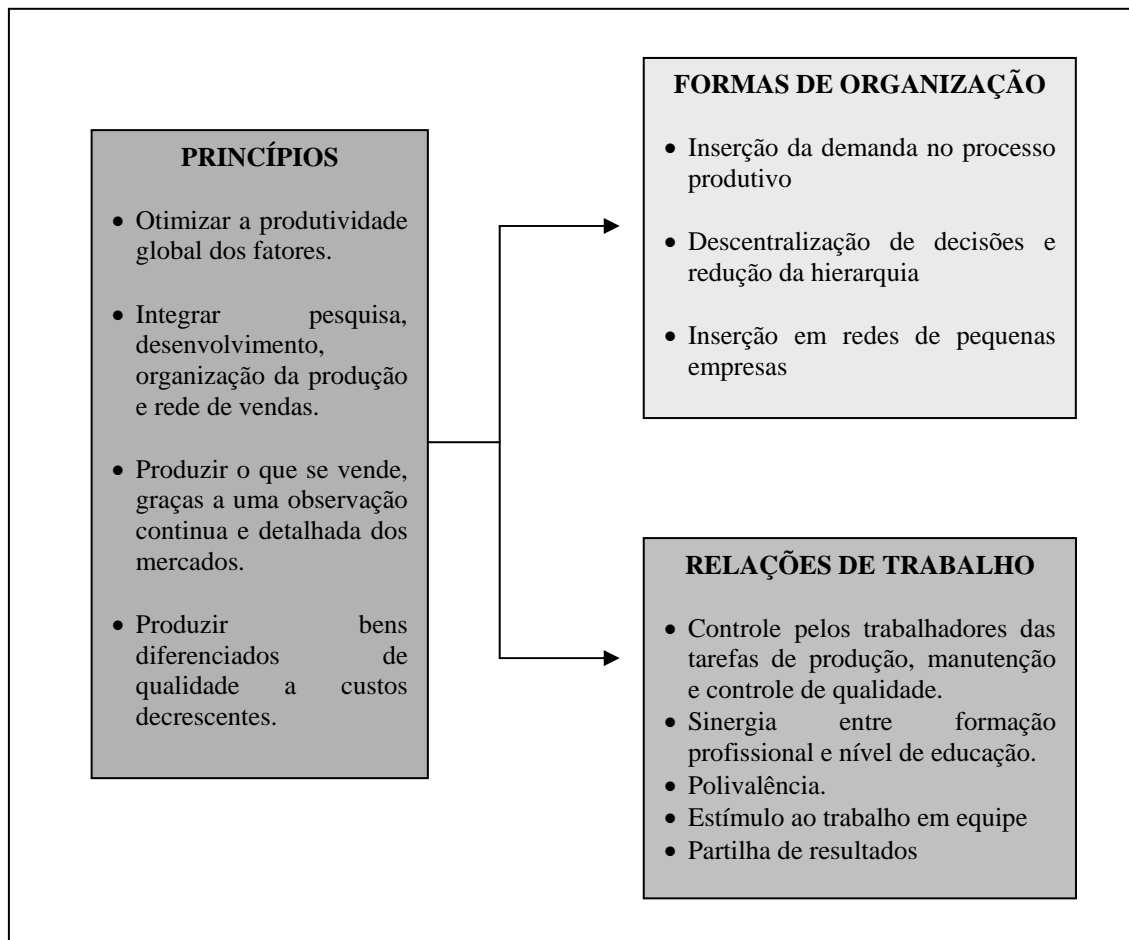
- *O estreitamento das relações existentes entre produção e território.* A grande unidade fabril deixa de ser a referência em termos de organização produtiva e a densidade e a organização de pequenas e médias empresas em rede no território passa a ocupar essa posição.

- *A construção de redes materiais e cognitivas capazes de internalizar as inovações tecnológicas nos processos locais de aprendizagem produtiva.* Este tecido territorial torna possível a atenuação da concorrência, através de formas originais de cooperação e da inscrição das atividades econômicas nas relações sociais.
- *A redefinição da relação entre as esferas pública e privada que se estabelece por meio da interface entre economia e política.* A produção no território assume um caráter público, já que a integração ao mundo da produção implica pensar o ordenamento do território e seus desafios.
- *O empreendedorismo coletivo.* O empreendedor efetua uma mediação entre as funções sociais, administrativas e políticas da produção, ligando o trabalho de vários grupos locais a cadeias produtivas globais.

A corrente dos SPL tende então a determinar uma certa “receita de competitividade”. Os fatores que explicam as “regiões que ganham” ou o maior dinamismo socioeconômico de certas regiões restringem-se a algumas características particulares. De forma global, os autores dessa corrente vão defender a passagem de um modelo de produção em massa, associado ao Fordismo, para um modelo da especialização flexível ou Pós-fordista (BOYER; DURANT, 1998), cujos atributos são sintetizadas no Quadro 3. Segundo os autores dessa corrente, esse novo modelo, pelo fato de sincronizar os fatores de produção e permitir uma maior flexibilidade desses fatores, seria capaz de responder aos problemas gerados pela crise do modelo Fordista.

Essa interpretação suscitará algumas críticas. Uma das principais é de que a corrente dos SPL tenta englobar todas as formas locais de desenvolvimento, levando a uma nova “ortodoxia”. Isso seria incoerente com a própria crítica que essas correntes se propõem a fazer ao modelo Fordista, considerado como unificador e pouco flexível (DEFFONTAINES; MARCELPOIL; MOQUAY, 2001). Desse modo, outras interpretações vão surgir, buscando complementar a análise proposta pela corrente dos SPL e trazendo à tona novas contribuições para o debate.

QUADRO 3 - Princípios, formas de organização e relações de trabalho no Pós-Fordismo



Fonte: Boyer e Durant (1998)

Uma terceira corrente, aqui denominada de **desenvolvimento territorial**, emerge mais recentemente, sendo enriquecida por outros estudos no domínio da economia, sobretudo pelos trabalhos da escola de Grenoble na França (PECQUEUR, 2005a e 2005b), e por novos campos disciplinares, tais como a sociologia econômica (FONTAN; KLEIN; LÉVESQUE, 2003) e a geografia socioeconômica (BENKO; LIPIETZ, 2000). Sem negar a importância da escola italiana e inspirando-se nela, essas abordagens convergem ao considerar que as mudanças que estão em curso ainda não permitem afirmar que exista um único caminho a ser trilhado. Para os autores citados, prevalece hoje em dia a coexistência de diferentes lógicas de organização do trabalho, de acumulação de riquezas e de regulação.

A abordagem do desenvolvimento territorial será adotada neste trabalho para ajudar a pensar a conexão entre o local e o global nas dinâmicas de desenvolvimento sustentável. Isso porque, além de considerar os “novos poderes locais” emergentes na cena do desenvolvimento, esta abordagem permite qualificar melhor esta cena, por meio da noção de

território. O lugar do espaço nos processos de desenvolvimento nesta leitura se redefine, em contraposição à visão da economia espacial ou regional clássica. Esta última concebe o espaço como um plano homogêneo, no qual se inscrevem as atividades econômicas. Na perspectiva territorial, ao contrário, o espaço é definido de uma forma dinâmica; ele é visto como a dimensão material das relações sociais (BENKO; LIPIETZ 2000). Com esta definição, recupera-se a contribuição da nova geografia crítica defendida, entre outros, por Milton Santos. Para este autor, o espaço é formado pelo “conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que estão acontecendo diante dos nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções” (SANTOS, 2002:153).

Assim, o território é interpretado não como uma estrutura estática, definida por limites geográficos ou administrativos; ele passa a ser definido como um verdadeiro campo de forças, cuja dinâmica é particular em cada caso analisado. O território torna-se o palco central das dinâmicas de desenvolvimento: “uma unidade que dispõe de recursos ativos (no sentido da contabilidade), específicos e não transferíveis de uma região para uma outra” (CARRIÈRE, 2004: 6). Por esse motivo, a recomposição territorial não se faz jamais de forma idêntica em todos os lugares e as estratégias de desenvolvimento não são universais, nem seguem um modelo definido; “elas convidam cada localidade ou região que enfrenta uma situação de declínio a inventar o seu próprio modelo de reconversão” (FONTAN; KLEIN; LÉVESQUE, 2003: 6).

Pecqueur (2005a) argumenta que o fato territorial aparece sob múltiplas formas, em função dos contextos sociais, culturais e econômicos nos quais ele se manifesta. Da mesma maneira, a noção de território pode reenviar também a múltiplos significados. Este mesmo autor (2005b) estabelece uma diferenciação entre as noções de *território dado* e *território construído*. O território dado é definido por ele como uma porção de espaço (na maioria das vezes um recorte administrativo) constituído *a-priori*. Neste caso, não se busca analisar a sua gênese e as suas condições de elaboração. Já o território construído é resultado de um processo de mobilização dos atores locais. Ele não está definido, ele é constatado *a-posteriori*.

Já Deffontaines, Marcelpoil e Moquay (2001:49), apresentam uma definição mais ampla de território: “trata-se do teatro ou da cena onde se desenrola uma dinâmica socioespacial; ele reenvia a um processo em curso, onde existe uma relação entre o social e o espacial”. Nesta definição, tornam-se concebíveis num mesmo espaço geográfico, múltiplos “processos de territorialização” e não apenas aquele definido por uma dinâmica produtiva (priorizada na definição de Pecqueur). Para exemplificar esses processos, os autores citados referem-se aos setores (relacionados às atividades setorializadas que cada ator exerce e vive); aos recortes administrativos (caracterizados pelos espaços de decisão e de interação das instâncias administrativas); ou ainda, aos projetos de desenvolvimento (caracterizados por uma intervenção numa problemática específica).

Gumuchian *et al.* (2003) complementam essa leitura, fazendo uma diferenciação entre as múltiplas territorialidades presentes em todo espaço geográfico e a formação dos territórios. Segundo esses autores, as múltiplas territorialidades refletem as estratégias (individuais ou coletivas) colocadas em prática pelos atores sociais, buscando se apropriar e transformar um contexto territorial (espacial, cultural e temporal) específico. Estas territorialidades entram em interação umas com as outras ou podem ficar isoladas, desconhecidas. Porém, essa infinidade de territorialidades não dá origem a uma infinidade de territórios. Para Gumuchian *et al.* (op. cit: 91) a emergência de um território implica algumas condições:

uma forma organizada de ação coletiva; uma estruturação entre as posições dos atores, para que o território tenha uma certa permanência; um reconhecimento do fato territorial e/ou da ação que ele induz, ou seja, uma institucionalização; e uma representação ordenada do real espacial, à partir da qual a ação vai se inscrever no espaço.

Porém, é importante considerar que essas condições podem variar, dependendo do espaço analisado e do caráter de institucionalização do processo de desenvolvimento. A ação coletiva pode ser menos organizada e estruturada, por exemplo, no caso dos processos de desenvolvimento espontâneo, que são mais flexíveis, informais e difusos, do que nos processos induzidos, onde há uma certa harmonização de demandas e uma arbitragem clara (DEFFONTAINES; MARCELPOIL; MOQUAY, 2001). Nos dois casos, porém, a tensão permanente entre a cooperação e o conflito entre os atores e grupos sociais constitui um traço característico.

Outro aspecto a salientar é que, na abordagem territorial, a focalização nas especificidades do local não reduz a importância do estabelecimento de relações com o exterior. Tratando este aspecto, Arocena (2004) mostra que a idéia do local é sempre relativa, quer dizer, refere-se sempre a um contexto global. Ele critica a visão “comunitarista” algumas vezes expressa nos estudos sobre o desenvolvimento local, levantando o risco de se cair em análises puramente ideológicas que descrevem o território como o remédio a todos os males ou ainda como uma espécie de gueto preservado frente às influências das sociedades urbanas. Essa visão nostálgica, segundo o autor, deve ser substituída por uma concepção complexa que tome distância tanto de leituras globalizantes, quanto reducionistas:

A análise do local nos coloca o desafio de manter ao mesmo tempo uma abertura total para o particular e uma capacidade de análise da inscrição do universal no particular. É possível estudar um processo de acumulação local enquanto realidade inteiramente singular, mas deve-se inserir nessa realidade certas regularidades estruturais (AROCENA, 2004:14).

Enfim, pode-se inferir que o território não está em todo lugar, nem todo lugar é um território (COURLET; FERGUÈNE, 2003). Com base nos autores supramencionados, observa-se que em todo espaço existem múltiplas territorialidades, porém isso não implica o mesmo número de territórios. Nesta concepção, a formação de um território não é um processo natural e exige uma organização/cooperação dos atores locais, visando mobilizar e colocar em valor os recursos territoriais¹⁴, por meio de estratégias específicas, tanto no nível organizacional, quanto institucional. Algumas das estratégias de fortalecimento da dinâmica territorial, citadas pelos autores são os seguintes:

¹⁴ A noção de recurso territorial refere-se a uma potencialidade, quer dizer, vai além dos recursos diretamente presentes e disponíveis para serem usados numa atividade produtiva. Segundo Pecqueur e Colletis (1993), há uma diferença entre recurso e ativo. O ativo é um fator em atividade, quer dizer, valorizado pelo mercado. O recurso constitui uma reserva, um potencial latente, ou até virtual que pode se transformar em ativo se as condições de produção ou de criação tecnológica lhe permitirem. O que interessa na análise, segundo esses autores, é o esforço do território para manifestar sua identidade, quer dizer valorizar a especificidade de seus recursos, transformando-os em ativos específicos. Segundo Pecqueur (2005b: 304), “a passagem de recursos a ativos específicos corresponde a uma estratégia de desenvolvimento que pode se decompor em dois momentos: a passagem de recursos a ativos e a passagem do ativo genérico a um ativo específico”. Os ativos genéricos não possuem limitantes geográficos, eles estão totalmente na esfera do mercado, são transferíveis e imediatamente disponíveis, à condição de se pagar o seu preço. Já os ativos específicos recobrem uma série de fatores cujo valor de produção está ligado ao valor de uso e não de troca. Segundo o autor, eles “não aparecem senão a partir da combinação de estratégias pelos atores para resolver um problema inédito”; eles “não são comensuráveis e transferíveis”; eles “resultam de uma história longa, de uma acumulação de memória, de uma aprendizagem coletiva e cognitiva e, finalmente, eles “são eventualmente produzidos num território, o qual é então revelado” (op. cit.: 303-304).

- o fortalecimento das redes formais e informais, monetárias e não monetárias que se formam num território ao longo do tempo;
- a valorização da memória, da cultura, da identidade, dos recursos naturais e das instituições locais, como elementos não transferíveis e não mercantis que podem fornecer um importante diferencial em termos de desenvolvimento;
- a promoção da inovação, tanto técnica como das formas de organização do trabalho e das relações produção, que é concebida como instrumento de adaptação e reação às mudanças globais;
- A disseminação dos aprendizados e inovações, bem como a criação de “barreiras de entrada” que permitam discriminar entre o sistema e seu exterior, pois como destaca Pecqueur (2005b: 312): “se um sistema pode ser facilmente invadido pelos postulantes externos, o efeito diferenciador se enfraquece e a vantagem comparativa diminui para os membros do sistema”;
- a concepção de uma “cesta de bens e serviços” territorializados, que não se restringe a uma simples listagem de bens e serviços privados de caráter comercial, mas resulta de uma associação positiva de bens e serviços públicos e privados, o que pressupõe a existência de uma estratégia pública que pode variar de um território para outro; e finalmente
- a capacidade dos atores locais de produzir as condições e as regras que, considerando o quadro institucional existente, permitam perenizar os processos de desenvolvimento.

A abordagem do desenvolvimento territorial apresentada opõe-se, assim, às alternativas neoliberais para enfrentamento da crise do Fordismo, mostrando que os espaços locais não têm como destino apenas espelhar os movimentos globais. Defendem uma teoria do desenvolvimento “de baixo para cima”, onde as comunidades locais se mobilizam para valorizar suas especificidades, frente a um processo de globalização crescente. Entretanto, a maioria dos estudos sobre o desenvolvimento territorial isola do debate a crítica ao processo de globalização atual e o questionamento aos modelos tradicionais de desenvolvimento, o que

é central no debate sobre a sustentabilidade. Os estudos empíricos realizados pelos autores da nova geografia socioeconômica, por exemplo, demonstram que a inserção na dinâmica da economia global é mesmo um pré-requisito para a competitividade das regiões (BENKO; LIPIETZ, 2000). Nesses estudos, a análise centra-se nos processos de “glocalização”, suas pré-condições e seus efeitos positivos em termos de enfrentamento da concorrência global.

Apesar de promover diversos avanços conceituais em relação às leituras teóricas que as precederam, as correntes do desenvolvimento territorial focalizam prioritariamente as dimensões econômica e social do desenvolvimento e sua interação, deixando de fora o debate sobre a sustentabilidade. O risco de levar essa interpretação ao extremo, pode conduzir a uma visão redutora: (i) que considera os aspectos culturais, históricos e sociais do território apenas como “recursos” ou “capitais”, visando impulsionar o desenvolvimento; (ii) que exclui do debate a falência dos modelos tradicionais do desenvolvimento e suas conseqüências sobre a crise socioambiental atual; (iii) que desconsidera os aspectos políticos no nível micro e no nível macro, referente às assimetrias Norte/Sul; (iv) que confunde o desenvolvimento com o fortalecimento da economia centrada no mercado (já que os recursos latentes devem ser transformados em ativos). Aí reside um dos principais limites dessa corrente e se encontra o espaço de complementaridade com o debate sobre o meio-ambiente e o desenvolvimento.

Por outro lado, os estudos sobre desenvolvimento territorial não validam as análises empíricas sobre as micro-iniciativas territoriais, em detrimento das “macro-teorias” explicativas. Neste sentido, tais abordagens abrem espaço para que se leve em conta não apenas os resultados, mas também os processos de desenvolvimento, quer dizer, o modo como os atores sociais estabelecem respostas particulares às questões do desenvolvimento. Entretanto, como bem sinaliza Abramovay (2006), apesar da noção de território valorizar os laços sociais entre os atores, falta a esses estudos uma teoria da ação social que permita explicar como se dá essa interação. O foco da abordagem territorial é menos o estudo das forças sociais e suas relações e mais a observação da presença ou ausência de elementos favoráveis às dinâmicas de desenvolvimento em certas regiões. Para Abramovay, a ênfase na identificação de traços particulares que explicam o sucesso dessas regiões não é suficiente como enfoque teórico-analítico e precisa ser complementado por leituras que ofereçam as condições para formulação de hipóteses mais finas sobre as situações objetivas que tornam possível o desenvolvimento.

Neste caso, torna-se necessário focalizar a capacidade dos atores de obter cooperação nas “arenas de desenvolvimento”. Para tanto, é preciso complementar o caráter prescritivo das abordagens territoriais com enfoques empíricos, que evidenciem as forças sociais e políticas subjacentes aos processos de desenvolvimento. Os estudos que abordam o “retorno do ator” se prestam muito bem a esta complementação, pois oferecem os fundamentos teóricos para trabalhos que colocam em relevo os aspectos da *práxis* do desenvolvimento: seus protagonistas, as estratégias utilizadas por eles, os conflitos e as interações que possibilitam ou impedem a ação coletiva. A seguir, esses aspectos serão examinados mais detalhadamente.

1.2.2 O retorno do ator nos estudos sobre o desenvolvimento e a ação coletiva

Diversos estudos no campo da ciência política contemporânea mostram que as mudanças no modo de “pensar o desenvolvimento” são acompanhadas da revisão das maneiras convencionais de colocá-lo em prática. Duran e Thoenig (1996), por exemplo, afirmam que a gestão do desenvolvimento vive uma época de mutações profundas, marcada pela transição do modelo de ação integrada pelo Estado para um tipo de “poliarquia institucional”, caracterizada pela confrontação entre poderes heterogêneos, pouco previsíveis e dificilmente hierarquizáveis.

Os autores descrevem esse fenômeno como a passagem do modelo de “regulação cruzada”, onde o Estado controlava de forma unilateral a concepção e a implementação das agendas do desenvolvimento, para um modelo de “institucionalização da ação coletiva”, marcado pela fluidez, pela heterogeneidade e pela fragmentação do poder político. No modelo de “regulação cruzada”, a burocratização da gestão local conta mais que a sua politização e as coletividades locais têm pouco ou nenhum peso na definição das políticas, cabendo a elas apenas aplicá-las. O jogo entre as coletividades é baseado na concorrência por recursos e a tendência dominante é a não cooperação e a desconfiança. O resultado da aplicação desse modelo é, segundo os autores:

uma setorialização da ação pública e uma fraca capacidade de ação coletiva. [...] A concorrência pela alocação de recursos não incita a reflexão comum. As lógicas são clientelistas e a comunicação pouco valorizada [...]. Tais mecanismos se produzem na obscuridade e na informalidade. O segredo se torna a conduta obrigatória, pois a estratégia do acordo é uma troca de favores baseada no *bypass* e na desigualdade. Isso acentua uma dualidade baseada na oposição do formal e do informal, do direito e do fato (DURAN; THOENIG, 1996: 7).

Já no modelo de “institucionalização da ação coletiva” as posições e a natureza dos jogos entre os atores se modificam. Os atores públicos perdem a sua centralidade e passam a depender cada vez mais de terceiros. Vários atores e instâncias podem intervir sobre o mesmo problema, já que a natureza das questões de desenvolvimento se torna mais complexa, exigindo cada vez mais uma “inteligência transversal”. A complexidade dos problemas vai então exigir dos atores a comunicação e a cooperação, para que se construam soluções inovadoras. Neste sentido, a coordenação da ação coletiva desfragmentada emerge como um desafio, cuja solução não é evidente.

Hatchuel (2000) interpreta também essas mudanças como uma transição rumo a novas formas de ação coletiva. Para entender esse processo, ele efetua uma análise histórica e interpreta as formas tradicionais de exercício de autoridade e de poder enquanto redes de relações, inspirado no conceito de “governamentalidade” definido por Foucault¹⁵. A compreensão dos modelos de ação coletiva como relações “que podem recorrer a técnicas e procedimentos diversos, dependendo dos casos, dos quadros institucionais em que eles se desenvolvem, dos grupos sociais ou das épocas” (FOUCAULT: 1997:110) fornece, segundo Hatchuel, uma chave para entender porque os padrões de ação coletiva na esfera pública mudam na atualidade. Os princípios universais de governança deixam de ser interpretados como os grandes guias de ação coletiva, mas como conseqüências desta ação.

Assim, Hatchuel demonstra que diferentes modelos de ação coletiva na esfera pública foram se sucedendo ao longo do tempo. É possível, inclusive, relacionar esses modelos com os diferentes paradigmas de desenvolvimento. A figura mais comum de condução da ação coletiva, segundo Hatchuel, é o “plano” que pode ser relacionada ao paradigma desenvolvimentista. A idéia de plano corresponde à necessidade de se estabelecer objetivos (alvos que se desejam alcançar) e estratégias que devem ser colocadas em prática para que esses objetivos sejam alcançados. O plano é, em geral, concebido por uma autoridade, de forma centralizada e linear. Esta autoridade, na maioria das vezes o Estado, determina os rumos da ação coletiva e detém os conhecimentos e *expertises* necessárias para a elaboração do plano e para a sua implementação.

¹⁵ Para Foucault (1997), o estudo da ‘governamentalidade’ respondia a dois objetivos relacionados. Primeiro, o de fazer a crítica às conceituações correntes de ‘poder’, confusamente pensado como um sistema unitário, organizado em torno de um centro que, ao mesmo tempo, seria a sua fonte e o levaria, através de sua dinâmica interna, a se estender sempre. Segundo, o de analisar o poder como um domínio estratégico entre indivíduos ou grupos, ou como relações que têm como questão central a conduta do outro, ou dos outros.

Relacionando-se com o pensamento dos economistas neoclássicos e com o paradigma neoliberal, um segundo modelo de ação coletiva é o “*laissez-faire*”, que também exige um saber totalizante, não necessariamente relacionado a um agente, mas que se encontra na própria regulação da ação coletiva. O *laissez-faire* implica numa ausência de governo para que a ação coletiva possa se desenvolver por ela mesma. Neste caso, a ação coletiva é confundida com as próprias trocas mercantis, tendo como referência de regulação o direito. O mercado é aqui colocado como uma esfera dotada de um poder próprio, da qual emanam as leis econômicas abstratas e universais. Conforme destaca Hatchuel (2000), tanto a figura do *laissez-faire* quanto a do plano negam a ação coletiva. Para estes dois modelos, nenhum futuro é possível senão aquele que resulta da autoridade do planejador ou das leis naturais do mercado. Novas formas de ação coletiva na atualidade emergem, então, como um contraponto a estes dois modelos extremos.

Essa discussão sobre as novas formas de ação coletiva vai se estruturar, no âmbito da ciência política contemporânea, em torno da noção da governança. Este termo, como coloca Gaudin (2002), não é novo: sua utilização remonta os séculos XVII e XVIII, sendo interpretada, naquela época, como sinônimo de governo. O que parece novo são os significados que o termo assume hoje em dia, referindo-se às novas relações de aproximação e mesmo de imbricação entre as esferas pública e privada.

Explorando esses diferentes sentidos, pode-se notar que o termo governança é utilizado tanto para caracterizar a ação pública contemporânea, quanto como uma categoria de análise dessa ação (GAUDIN, 2000). No primeiro sentido, a governança vem retratar a diversidade de situações de interações entre a sociedade civil e o poder público. Reporta-se à mudança na pilotagem da ação pública que ocorre a partir de diferentes redes de atores e políticas públicas, os quais estabelecem entre si relações de cooperação e também de concorrência. No segundo sentido, o termo aparece atrelado à noção de “boa governança”, difundida e legitimada pelo Banco Mundial na década de 1990. Esta noção está ligada à idéia de um estilo ótimo de gestão pública, baseado na transparência, na *accountability* e na eficiência e eficácia da aplicação dos recursos públicos. Os princípios de governança aparecem aqui num sentido mais prescritivo, ligado à idéia de reestruturação do Estado (a partir do seu enxugamento e da transferência de responsabilidades para a esfera privada).

Num sentido ou em outro, o fenômeno da governança suscita múltiplas interpretações sobre seu significado e seus efeitos. Para alguns, ele reflete novos compromissos democráticos, a partir de uma coordenação negociada entre diversos atores políticos e sociais. Para outros, implica o tratamento dos negócios públicos como negócios privados, enfraquecendo o papel do Estado. Sem entrar nas nuances desse debate, as quais serão exploradas mais adiante nesta tese, podemos afirmar que ele suscita uma redefinição da ação pública na atualidade e esse processo vai exercer impactos também no campo do desenvolvimento.

Um dos principais impactos consiste no interesse renovado pela análise das condições de emergência e dos resultados das novas formas de “institucionalização da ação coletiva”. Muitos estudos, influenciados pelo movimento de valorização do papel do ator¹⁶ e da subjetividade nas ciências sociais, vão então buscar compreender como se produz a interação entre os diferentes atores sociais nos processos de desenvolvimento. Esses estudos estão mais interessados no exame das novas modalidades de ação pública, ou seja, no segundo sentido de governança mencionado. Eles abordam fatores como a composição dos projetos e a sua gestão de forma coletiva num determinado território, as estratégias e os compromissos estabelecidos entre os atores, os conflitos gerados a partir desse processo, entre outros.

Conforme argumenta Long (1984) – um dos percussores desses estudos no campo da sociologia rural – essa abordagem se contrapõe a uma visão determinista da mudança social, presente nos paradigmas tradicionais do desenvolvimento que tradicionalmente priorizaram os vetores externos, ou estruturais da mudança (Estado, dinâmica internacional, etc.). O autor propõe que se construa uma “interface social” entre as análises micro e as análises estruturais, abrindo espaço para o exame do papel dos indivíduos e grupos sociais ordinários – agricultores, trabalhadores, empresários, técnicos de governo, ONGs, etc. – nos processos de desenvolvimento. Ele defende então uma análise orientada para o ator (*actor oriented*) que busque:

olhar de perto as formas que os diferentes indivíduos ou grupos lidam com as situações de mudança, criando para eles mesmos um espaço neste processo. As interações e estratégias que resultam têm efeito na estrutura e influenciam todo o processo de mudança (LONG, 1984: 171).

¹⁶ Um trabalho fundador neste movimento é TOURAINE, A. *Le retour de l'acteur. Essai de sociologie*. Paris: Fayard, 1984.

Por privilegiar a entrada pelo nível micro de análise, sem desconsiderar o nível macro, os estudos que tratam do “retorno do ator” nos processos de desenvolvimento podem complementar o quadro teórico deste trabalho. Isso porque eles possibilitam considerar, de forma mais qualificada, as dialéticas resultado-processo e global-local, intrínsecas às dinâmicas de desenvolvimento. Ademais, o foco na investigação do espaço social onde se realiza o desenvolvimento, bem como nas interações entre os promotores do desenvolvimento e as populações-alvo tornam estas abordagens imprescindíveis ao enfoque analítico aqui adotado. Portanto, duas correntes nesse debate assumem um papel central na fundamentação teórica desta tese e serão exploradas a seguir. A primeira refere-se à **abordagem do ator territorializado** (GUMUCHIAN *et al.*, 2003) e a segunda refere-se à **socioantropologia do desenvolvimento** (CREHAN; VON OPPEN, 1988, BIERSCHENCK, 1988 e OLIVIER de SARDAN, 1995).

As duas correntes citadas partem do pressuposto de que é possível fazer comunicar as principais “perspectivas heurísticas” sobre o ator e a ação coletiva predominantes no campo das ciências sociais na atualidade: a perspectiva “holista”, a perspectiva do “individualismo metodológico” e a perspectiva “hermenêutica e interacionista” (conforme Box 3). Buscando superar os limites dessas perspectivas, pela ênfase nas suas complementaridades, tanto a socio-antropologia quanto a noção de ator territorializado se inspiram na teoria de estruturação de Giddens (1987).

A teoria da estruturação busca estabelecer relações entre as noções de subjetividade e de estrutura, tomando como objeto de estudo as práticas sociais estabelecidas no espaço e no tempo. A definição de ator proposta por Giddens relaciona as perspectivas supracitadas, buscando superar os seus limites. **O ator é visto como um agente competente, que é capaz de reflexividade e que age num contexto específico.** A *competência* diz respeito à capacidade (sempre limitada) de agir e transformar as estruturas. Para Giddens, o poder está ligado a essa capacidade de transformar e, por isso, ele é inerente a qualquer processo de interação¹⁷.

¹⁷ Para Giddens (1985: 63), “o poder pressupõe relações regularizadas de autonomia e de dependência entre atores e coletividades, em contextos de interação”. Na teoria da estruturação, as relações de dominação não são concebidas apenas em termos de assimetria de distribuição; elas assumem um espaço conceitual mais amplo e são percebidas como inerentes à toda ação humana. Desse modo, o poder não é “reduzido a um fenômeno intrinsecamente nocivo, nem à capacidade de dizer não” (op. cit.: 81).

BOX 3 - As teorias de ação e as representações da ação coletiva e do ator nas ciências sociais

O paradoxo indivíduo/sociedade ou ator/estrutura constitui uma das problemáticas centrais da sociologia, desde os clássicos Durkheim, Weber e Marx, e sua influência se faz presente nas demais ciências sociais. Nos últimos anos, entretanto, o questionamento do estruturo-funcionalismo e o retorno da noção do ator e da subjetividade nas ciências sociais têm feito emergir novas leituras que buscam transcender esse paradoxo. As ciências sociais e humanas se dão conta finalmente que a análise social não pode desconsiderar a ação dos atores e esta última não pode ser compreendida senão na sua contextualização social. De forma sintética, podemos constatar três perspectivas principais nas teorias da ação social contemporânea e que refletem diferentes representações da relação ator/sistema e da ação coletiva.

A perspectiva “holística”

Privilegia a análise dos atores coletivos, enquanto expressão dos movimentos sociais e como agentes de mudança da ordem estabelecida (TOURAINÉ, 1984). O ator é visto como um macro-sujeito, que é um produto histórico, ou seja, seus comportamentos exprimem a dinâmica social. A ação dos atores reflete os múltiplos registros da realidade social (a história, a cultura, a política, etc.) que devem ser apreendidos pelo pesquisador. A trajetória do ator, agindo como sujeito, torna-se então objeto de estudo e suas práticas e representações são interpretadas, a partir de uma visão transversal e multidimensional (OLIVIER de SARDAN, 1995). O efeito redutor dessa perspectiva consiste no risco de se analisar o comportamento dos atores sociais como simples reflexo de suas posições e papéis na sociedade, leitura encontrada em alguns estudos culturalistas, na antropologia, por exemplo.

A perspectiva do “individualismo metodológico”

Os autores dessa perspectiva focalizam a ação dos atores não como uma expressão da estrutura social, nem como guiada por valores pré-determinados, visando reformar o sistema. Segundo Crozier e Friedberg (1977), representantes dessa perspectiva, o ator não é passivo, mas apto para ação e interessado. Ele é estratégico, e joga para ganhar, mesmo sem saber qual será o resultado. Mas o ator não é totalmente livre, ele está inserido em sistemas de ação que o colocam numa situação de interdependência e interação em relação aos demais. Essa interação nunca é simétrica, pois todo sistema é mediado por relações de poder e de dependência. Um dos principais limites dessa perspectiva é a não consideração da subjetividade, dos processos de legitimação e da dimensão ética na ação coletiva. A ação racional tem por referência a racionalidade interessada, pois o ator visa sempre o sucesso. O sujeito racional define sua relação com os demais principalmente pela otimização de seus ganhos. Há pouco ou nenhum espaço nessa análise para considerações de outros tipos de racionalidade.

A perspectiva “hermenêutica” e “interacionista”

Representada entre outras pela sociologia de Jürgen Habermas, ou pelos trabalhos de Erving Goffman, essa perspectiva defende a centralidade da subjetividade e dos processos de significação, em contraposição à perspectiva do individualismo metodológico, defendendo a pluralidade dos comportamentos e das racionalidades humanos. Habermas (1987, 1989) argumenta que a racionalidade não pode ser considerada apenas como uma função exclusiva da maximização de seus resultados. Uma ação é considerada racional quando ela é plena de sentido e quando ela é compreendida em seu contexto. Assim, em cada situação, pode-se aplicar uma ou mais tipos de racionalidade: teleológica, normativa, expressiva ou comunicativa. A ação comunicativa, que faz referência aos mundos objetivo, social e subjetivo, é a única capaz, segundo Habermas, de conduzir ao acordo, pois permite ajustar os interesses pessoais dos participantes, por meio da negociação, da argumentação e da partilha intersubjetiva.

Já para Goffman (1973), o ator é, sobretudo, aquele que está em situação de ação e o seu comportamento deve ser entendido sempre em relação aos demais do grupo. Esse comportamento pode variar da implicação, o conflito e até a ruptura. Nessa visão, o ator é “plural”, coloca em prática múltiplas estratégias e se adapta constantemente às situações de interação. Duas críticas se colocam a esta perspectiva. Quanto ao trabalho de Habermas, a principal crítica refere-se ao pequeno espaço atribuído às relações de poder e de dominação inerentes às relações sociais e a sua interpretação apenas como fenômenos nocivos (GIDDENS, 1987). Quanto às análises interacionistas clássicas, o excessivo foco no estudo das experiências individuais pode impedir de religá-las à totalidade, nas quais elas estão inseridas, reduzindo a sua complexidade e limitando a análise à mera descrição dos fenômenos.

Fonte: Adaptado de Gumuchian *et al.*, 2003 e Olivier de Sardan, 1995

A *reflexividade* é uma capacidade de “teorizar a ação”, própria aos seres humanos. Todo ator estabelece então objetivos para fazer o que faz e é capaz de expressá-los de forma discursiva, determinando significados para a sua ação. Finalmente, o *contexto*, refere-se à dimensão estrutural – ao espaço e ao tempo – onde se dá a ação e que, ao mesmo tempo, a condiciona e oportunizam; antecede a ação e constitui, ao mesmo tempo o seu resultado.

Giddens define a teoria da estruturação como “o estudo dos modos pelos quais os sistemas sociais se inserem nas atividades dos atores competentes e são produzidos e reproduzidos na interação desses atores e por ela” (1987:74). Assim, a ação dos atores e as estruturas sociais são interpretadas a partir de uma perspectiva não dualista. O autor defende uma visão multidimensional dos sistemas sociais, que são vistos ao mesmo tempo como espaços de significação (interação pela comunicação); espaços de dominação (interação mediada pelas relações de poder) e espaços de legitimação (interação com base em normas).

Na **abordagem do ator territorializado**, Gumuchian *et al.* (2003) aplicam a teoria da estruturação na análise da relação estabelecida entre o ator social e o território. Para esses autores, a análise das dinâmicas territoriais implica um processo de ida e volta constante das dinâmicas espaciais à ação dos atores sobre o espaço. O território é compreendido, ao mesmo tempo, como a origem e o resultado dos processos de desenvolvimento, que podem ser autônomos ou induzidos. Como já explorado anteriormente, para estes autores todo espaço geográfico contempla múltiplas territorialidades, mas isso não significa o mesmo número de territórios. O território consiste numa forma organizada de ação coletiva e, por isso, impõe uma estruturação e uma legitimação que se referenciam na vontade e na ação dos atores. No espaço, o que determina o território é aquilo que se quer, ou seja, aquilo que se faz objeto de representações e estratégias particulares por parte dos atores.

Dessa forma, para compreender a dinâmica dos processos de desenvolvimento num território, torna-se necessário examinar em profundidade a ação dos “atores territorializados”, que consiste em focalizar:

- os *sistemas de ação locais* dos atores num quadro de referência territorial;

- os *motivos da ação*, ou seja, a significação que os atores atribuem à sua ação e as lógicas intencionais que os levam a agir;
- o resultado de seus atos, quer dizer o *efeito da ação dos atores* sobre a “institucionalização do território”.

A definição do *sistema de ação local* adotada por Gumuchian *et al.* tem por base o conceito definido por Crozier e Friedberg (1977), mas é mais ampla¹⁸. O sistema de ação é interpretado pelos autores como formado por um conjunto de atores – coletivos ou individuais, institucionalizados ou não – que estabelecem múltiplas interações entre si, mediadas por normas, pela subjetividade e/ou por relações de poder. O ator (individual ou coletivo) é então compreendido a partir da sua “rede de interdependências” e não como um ator isolado; ele se constrói na relação com os outros e essa interação é estabelecida a partir de registros variados: valores, ideologia, relações de poder, recursos, comunicação, normas, etc.

Os *motivos da ação* referem-se às representações que são veiculadas pelos discursos dos atores e que explicam a sua intenção. Gumuchian *et al.* (op. cit.) reforçam a importância de entender o sentido atribuído pelos atores à sua ação no território e a influência desse processo na concepção e na implementação dos projetos de desenvolvimento. Segundo eles, a implementação de um projeto de desenvolvimento territorial vai exigir uma integração entre os diferentes sistemas de ação existentes no território. O que ocorre então é o cruzamento de representações e de estratégias diversas, que pode dar origem a uma dinâmica de cooperação, com a concepção de um novo sistema de ação (composto de novas representações, estratégias e práticas), ou a “atualização” dos sistemas de ação existentes, por meio de alianças e convências entre os agentes. Neste caso:

sem se inscrever necessariamente em novos sistemas de ação, os atores vão se esforçar de conectar melhor suas próprias situações de ação, seus recursos, seus saberes [...] reforçar a dimensão territorial de seus próprios sistemas de ação é com frequência o meio mais eficaz que eles empregam (op. cit.: 47).

¹⁸ Para esses autores, a principal forma de regulação nos sistemas de ação é a interação estratégica, mediada pelas relações de poder: “nos sistemas de ação humanos a regulação se opera por mecanismos de jogos, por meio dos quais os cálculos racionais dos atores se encontram integrados em função de um modelo estruturado [...] No limite, um sistema de ação concreto não é senão um conjunto de jogos estruturados” (CROZIER; FRIEDBERG, 1977: 245). Como já abordada no box 3, essa leitura tem por base a perspectiva do individualismo metodológico. O ator racional é aquele que joga e que busca otimizar seu ganho. Portanto, outras formas de mediação da interação e de racionalidade inerentes aos comportamentos humanos e aos sistemas sociais não são consideradas.

A lógica de ação dos atores nos processos de desenvolvimento é então interpretada como não consensual – contrariamente ao que defendem os proponentes de teorias que focalizam os processos de “parceria” entre os atores sociais – e pode levar tanto à cooperação, quanto ao conflito e à resistência. Gumuchian *et al.* (2003) demonstram que os efeitos dos sistemas de ação sobre um território são diversos e que a sua dinamização pressupõe que haja um intercâmbio entre eles: “muitos sistemas de ação produzem resultados cuja dimensão territorial é pouco relevante, entretanto as interações entre os sistemas podem induzir efeitos territoriais importantes” (2003: 45).

Neste sentido, a possibilidade de mediação entre os diferentes sistemas de ação territoriais assume uma importância crucial. A existência de um território pressupõe uma intencionalidade que deve ser partilhada e a concepção de “intenções comuns” é vista como um importante mecanismo de composição territorial, permitindo a vinculação entre o nível dos interesses individuais e/ou coletivos com o nível do interesse geral. Se os atores colocam em “prática estratégias territoriais a partir de seus recursos e tornam o jogo de regulação aleatório, impondo sua própria representação e estratégia, nenhum território, mesmo em forma de projeto pode acontecer” (op. cit. 2003: 92).

É importante considerar que outros mecanismos de regulação podem estar presentes, conduzindo a um acordo entre os atores territoriais, além da partilha de representações. Duran e Thoenig (1996), por exemplo, argumentam que é o grau de complexidade dos problemas de desenvolvimento e a incerteza das soluções adotadas que acabam por gerar uma interdependência entre os atores. As necessidades impostas pelos projetos e os riscos inerentes à sua aplicação serão elementos determinantes para que uma dinâmica de cooperação seja colocada em prática: “o tratamento concreto do risco supõe que os modos de cooperação sejam ativados e que se estabeleçam compatibilidades entre as diferentes partes envolvidas” (1996:25). Desse modo, eles vão argumentar que é a exigência do ganho de eficácia, por parte do projeto, que determina a cooperação, ou seja, é a busca de um resultado satisfatório que estimula a coordenação dos atores.

Reynaud (1994) complementa essa leitura, questionando o resultado como único fator de regulação da ação coletiva e endossando a centralidade da legitimação nas relações sociais. O autor argumenta que o reconhecimento mútuo também deve ser considerado um importante

princípio de regulação, já que os atores cumprem regras não apenas por meio do cálculo, mas pelo fato de julgarem que essa prática é uma condição de pertencimento à comunidade. Segundo o autor, esse reconhecimento mútuo não é estabelecido automaticamente e nem deduzido de valores intemporais; ele depende do diálogo e da negociação constantes, que se constroem na prática. Conforme Reynaud (1994: 47):

a legitimidade de uma regulação assim compreendida é necessariamente instável e imperfeita, por que ela é específica, local e circunstancial. Ela é específica, porque ligada a um problema a resolver. Ela é local por que está inscrita em um contexto, em uma situação. Ela é circunstancial porque faz parte de uma etapa na vida de um conjunto social e de seu processo de regulação.

Pelos argumentos oferecidos por esses autores, pode-se perceber que não há um único mecanismo de regulação da ação coletiva. Esta pode resultar tanto da partilha intersubjetiva, quanto dos processos de legitimação ou ainda da busca de eficácia. Entretanto, é importante destacar que esses processos não excluem a lógica da confrontação, inerente aos processos de desenvolvimento. Como sinalizam Duran e Thoenig (1996), contrariamente ao que se poderia pensar, dificilmente haverá apenas um único projeto global num dado território. O que é mais provável é “a existência de procedimentos visando combinar os projetos entre si e criar uma convergência” (1996:35). O território não é visto como um espaço homogêneo e consensual e sim como o lugar de disputas e conflitos, um verdadeiro *patchwork*, formado por interseções negociadas entre diferentes sistemas de ação, mas também por rupturas e descontinuidades.

Finalmente, *os efeitos dos sistemas de ação* sobre o território são descritos por Gumuchian *et al.* (2003) como processos de “recomposição territorial”. A análise desses processos deve considerar tanto as heranças de um território (sistemas cultural, político, administrativo, institucional, etc.), quanto os novos quadros de ação. A consideração das trajetórias dos atores nos processos de desenvolvimento torna-se então tão importante quanto a reflexão sobre os efeitos de suas ações. Para eles, refletir sobre a recomposição territorial exige um pensamento que relacione história e prospectiva, estruturas existentes e ação dos atores ao longo do tempo.

Essa leitura dialógica das dicotomias objetividade/subjetividade, cooperação/conflito, ator/estrutura, trajetória/prospectiva será também a marca da **corrente socioantropológica** que concebe o desenvolvimento como um processo não linear e pouco coerente. Olivier de Sardan (1995) define o desenvolvimento como um fenômeno social que é construído e

apropriado pelos diversos atores sociais, tanto do lado dos grupos alvo quanto das instituições de desenvolvimento. Portanto, haverá sempre uma clivagem entre o que é pensado nos projetos de desenvolvimento e o que é praticado pelos atores sociais. Mais do que lutar contra esse efeito inevitável, a socioantropologia busca compreender as suas razões, por meio da análise das experiências concretas. Essa análise focaliza três níveis inter-relacionados:

- o *contexto* onde ocorre o desenvolvimento;
- o *jogo político ou a arena do desenvolvimento* construído pela interface de diferentes racionalidades, representações e estratégias dos atores sociais e seus sistemas de ação;
- o processo de *mudança social* impulsionado pelas estratégias dos atores.

O *contexto* refere-se ao ambiente (espacial e temporal) onde se dá o encontro entre os promotores do desenvolvimento e as populações alvo. Esse contexto tem uma dimensão sincrônica (composta pelas instituições existentes e sua ação no território) e diacrônica (história do território e sua trajetória de desenvolvimento). O contexto representa limites para a ação dos atores, mas, ao mesmo tempo, oferece a eles margens de manobra e oportunidades de mudança.

A *arena de desenvolvimento* é composta pelo confronto de diferentes “sistemas de ação” ou de grupos estratégicos heterogêneos, os quais possuem representações e estratégias comuns frente aos problemas de desenvolvimento. As representações são, segundo Olivier de Sardan (1995), um dado de base para compreender as estratégias de cada grupo e o seu padrão de interação com os demais grupos atuando no território. As representações incluem as formas pelas quais os atores percebem o projeto de desenvolvimento e como eles se referem aos demais atores. Elas refletem as ideologias sobre as quais os atores baseiam seu comportamento na cena do desenvolvimento e expressam os objetivos a atingir. Mas essas representações não são estanques; elas estão sujeitas a uma dinâmica permanente de transformação, assim como os grupos estratégicos existentes.

A *mudança social* se dá por meio dos processos de inovação que são colocados em prática, a partir da interface de dois mundos distintos: o dos “promotores do

desenvolvimento” e o das populações alvo. As inovações bem sucedidas são frutos de uma negociação e de um compromisso entre esses dois grupos. Para obter esse compromisso, o papel dos mediadores, ou seja, dos agentes de desenvolvimento é fundamental; são eles que vão gerenciar as relações de força que estão em jogo. O papel de arbitragem desses agentes é sintetizado por Olivier de Sardan (1995: 159), que define algumas habilidades sociais para o desempenho desse papel:

compreender as lógicas de uns e de outros, conhecer as diversas forças presentes nas comunidades, analisar a capacidade de um determinado grupo para tirar partido de um projeto ou lhe desviar; analisar os riscos políticos, econômicos e simbólicos locais, tudo isso demanda escuta e um saber fazer específico.

Pode-se concluir que as correntes analisadas vêm clarear a dimensão processual do desenvolvimento, mostrando que este é um fenômeno construído no espaço e no tempo pelos diversos atores que compõem os sistemas de ação no território. Elas redefinem a noção de ator, concebendo-o como um indivíduo plural, capaz de refletir sobre os seus atos e dotado de múltiplas racionalidades. Esse ator não é tomado de forma isolada, mas em situação de ação, ou seja, inserido num contexto. Essa leitura contrapõe-se às visões tradicionais da ação coletiva vista como “plano” ou como “*laissez faire*” e as re-significam a partir de uma leitura dos projetos de desenvolvimento como resultantes de articulações negociadas entre diferentes grupos estratégicos. Portanto, estudar os processos de desenvolvimento sob essa ótica pressupõe desvendar o funcionamento desses sistemas de ação e sua dinâmica de interface no território, identificando e interpretando as representações coletivas, as estratégias colocadas em prática pelos atores, os conflitos e os compromissos em jogo. Esse ponto de vista é considerado como central no enfoque analítico deste trabalho.

Antes de compor a síntese do enfoque analítico que será construído a partir da articulação dos três campos temáticos acima tratados, o próximo item discorre sobre os impactos desses campos no meio rural, cenário deste estudo.

1.3 O debate sobre o Desenvolvimento Territorial Sustentável no meio rural

Tradicionalmente no Brasil, os espaços rurais têm sido vistos como “vazios sociais”, como espaços isolados, como “vestígios do passado”, onde impera o atraso nas relações de produção e de trabalho e marcados pela precariedade e pelos efeitos nocivos do êxodo rural

(ZANONI; LAMARCHE, 2001 e WANDERLEY, 2004). Para entender esse fenômeno faz-se necessário recorrer a uma análise histórica. Nos primórdios do Brasil Colônia, o principal modelo produtivo no meio rural era a monocultura voltada para a exportação. As técnicas aplicadas eram rudimentares e enfatizavam a extração dos recursos naturais locais. As relações de trabalho caracterizavam-se por processos de dominação, seja na empresa escravista, na empresa comunitária jesuítica, na produção de bens de subsistência ou ainda nos projetos de criação de gado. Como assinala Ribeiro (1995:176) era comum “o aliciamento da mão-de-obra que ia de formas espúrias de parceria, até a escravização indígena, crua ou disfarçada”.

Mas o padrão que vai dar o tom para a imagem predominante do mundo rural no Brasil será instaurado mais tarde, por meio da empresa escravista/latifundiária, caracterizada pela sua especialização e pelo foco no mercado internacional. Esse modelo de desenvolvimento rural fez com que o Brasil, sobretudo mediante os engenhos de açúcar, se tornasse, no final do século XVI, uma das economias mais prósperas do planeta (RIBEIRO, 1995). Segundo esse autor, uma das características principais desse modelo é a concentração das terras e da renda, que gera uma profunda desigualdade, presente também em outras esferas da sociedade brasileira:

A estratificação social gerada historicamente no Brasil tem também como característica a racionalidade resultante de sua montagem como negócio. Esse caráter intencional do empreendimento Brasil o caracteriza, ainda hoje, menos como uma sociedade do que uma feitoria, porque não estrutura a população para o preenchimento de suas condições de sobrevivência e de progresso, mas para enriquecer uma camada “senhorial” voltada para atender às solicitações exógenas (RIBEIRO, 1995:212).

Brandenburg (1999) argumenta que esse modelo herdado do Brasil Colônia – concentrador de riquezas e depredador dos recursos naturais – terá continuidade até o século XIX, com as demais monoculturas implantadas no país como a do café, por exemplo. Ele afirma que o café ocupou áreas férteis, devastando florestas e esgotando solos, numa atitude de exploração e não de cultivo ecologicamente prudente dos recursos naturais. No que tange às relações de trabalho, percebe-se que estas também vão se manter permeadas por práticas de dominação. Os trabalhadores rurais, na sua maioria residentes e não proprietários, vão ser tratados pelos “senhores de terra” ou “coronéis”, a partir de relações clientelístico-paternalistas, onde predominam os laços de dependência e de subordinação. Para Zanoni e

Lamarche (2001), o predomínio do sistema coronelista impediu, em grande parte do país, a formação de um “campesinato” brasileiro.

Mais tarde, já na década de 1950, esse modelo ainda se perpetua em várias regiões do Brasil, com exceção da maior parte do Sul. Ali, por razões ligadas ao seu processo particular de colonização, predomina o modelo de policultura familiar. Entretanto, é preciso lembrar que, como acentuam Abramovay, Magalhães e Schröder (2005), os sistemas produtivos implantados no Sul do Brasil também se apoiaram em processos de dominação social e de destruição ambiental. De acordo com esses autores, a formação da propriedade nos espaços ocupados pelos migrantes europeus teve por base dois vetores de destruição: de um lado, a eliminação social dos caboclos e indígenas – que eram os habitantes tradicionais dessas terras, e com eles do sistema de agricultura itinerante – e de outro, a destruição massiva da cobertura vegetal, por meio de queimadas e derrubadas de florestas e, algum tempo depois, pela aplicação de insumos químicos na *Revolução Verde*.

De Norte a Sul, a partir de meados do século XX, o enfrentamento do “atraso da agricultura”, em contraposição à indústria, foi realizado pela modernização agrícola. A concepção presente era de que o emprego de técnicas modernas, importadas dos países do Norte, seria suficiente para assegurar que a agricultura desempenhasse as suas funções, dinamizando a economia rural (GUANZIROLI *et al.*, 2001). O modelo da *Revolução Verde*, que teve como pressupostos os ideais do paradigma desenvolvimentista, privilegiou um padrão de exploração da natureza, vista como estoque ilimitado de recursos. Brandenburg (1999) enfatiza que, mais uma vez, foram introduzidas práticas agrícolas inadequadas às condições edafoclimáticas dos trópicos, gerando conseqüências desastrosas em termos ambientais – como a erosão do solo, o assoreamento dos rios e córregos e o comprometimento dos recursos hídricos.

A *Revolução Verde* foi acompanhada, de um lado, pela substituição de grande parte da mão-de-obra pelas máquinas e, de outro, pelo fortalecimento dos movimentos sociais rurais. A partir da década de 1960, com o surgimento das leis trabalhistas e da proteção social no campo, as oligarquias rurais começam a substituir os residentes por trabalhadores temporários (os bóias-frias), os quais são empregados apenas nas operações agrícolas difíceis de serem mecanizadas (GUANZIROLI *et al.*, 2001). Neste contexto, a única alternativa para a maioria

dos trabalhadores rurais foi o êxodo prematuro que provocou, mais tarde, a inflação populacional das grandes cidades brasileiras, instaurando uma clivagem urbano-rural. Tal clivagem tem sido reafirmada por alguns autores e analistas que, com base em dados estatísticos oficiais, antecipam um processo natural de supressão do mundo rural no Brasil, nas próximas décadas.

Na verdade, observa-se que não há nada de natural nesse processo e que a diminuição da população rural no Brasil deveu-se em grande parte a um processo inevitável de busca de sobrevivência pela falta de um projeto concreto que possibilitasse a criação de alternativas de vida digna no campo. Conforme sinalizam Zanoni e Lamarche (2001), a vocação de colônia agro-exportadora contribuiu para a implantação de uma estrutura agrária fortemente desigual. O que ocorre no Brasil historicamente é a implantação de uma opção de desenvolvimento no meio rural pautada nos ideais de modernização, especialização produtiva e tecnológica. Esse modelo concentrador, que aproxima os padrões de desenvolvimento rural e urbano, foi estimulado, por sua vez, por políticas públicas sintonizadas com o paradigma desenvolvimentista e que enfatizavam, no plano rural, a promoção de um modelo de “industrialização agrícola”. Isso fez com que se privilegiasse, na maioria do território brasileiro, a grande produção em detrimento da agricultura familiar. Esta última sempre foi vista como “atrasada” e como um mero estoque de mão-de-obra para o moderno setor agrícola. Neste sentido, para a agricultura familiar as alternativas foram a de concentrar-se em nichos de mercado ou integrar-se aos grandes complexos agroindústrias que se formaram em todo o País. Porém, para grande maioria dos agricultores familiares foi obrigada a manter sua condição de sobrevivência, em condições de acentuada precariedade material.

Na década de 1970, a partir do surgimento e do fortalecimento dos novos movimentos sociais no campo, essa visão do desenvolvimento rural, predominante no Brasil, começa a ser questionada. Vários autores ressaltam os efeitos perversos de sua aplicação, tais como o aumento das desigualdades sociais no campo e do êxodo rural¹⁹; a impossibilidade das áreas urbanas absorverem todo o contingente de mão-de-obra excedente proveniente do campo; e a diminuição gradativa da produtividade dos sistemas agrícolas, graças à aplicação intensiva de

¹⁹ Como detalha Schneider (2003), os 40 últimos anos deslocaram mais de 40 milhões de pessoas do campo para a cidade. Mas, segundo dados apresentados por Abramovay (1998), na primeira metade da década de 90, em relação aos anos 80, o êxodo no Sul caiu de 37,7% para 30,2% e no Sudeste e de 35,2% para 25,9%. Os anos 1990 marcaram assim uma inflexão no processo de êxodo rural nessas regiões, enquanto no Nordeste a tendência de aumento continua presente.

insumos químicos que provocaram desgastes ambientais irreversíveis e a degradação dos recursos naturais. De acordo com Abramovay (1998:4):

o êxodo rural nos anos 1990 mostra um certo arrefecimento relativamente às décadas anteriores, mas não se pode falar de uma maneira geral numa reversão da tendência observada desde 1940. A partir de então a cada década mais de 1/3 da população residente no início do período migrava em direção às cidades.

O autor constata que a maioria dos migrantes rurais é oriunda do Nordeste, onde persistiu o aumento do êxodo na década de 1990, contrariamente ao Sul e ao Sudeste. Ele mostra que a maioria dessa população é formada por jovens do sexo feminino, com idade de 15 a 19 anos, e que geralmente migra para as cidades para ocupar a função de domésticas. Abramovay conclui afirmando que, por maior que seja o dinamismo das cidades brasileiras, elas serão cada vez menos capazes de acolher esses migrantes com uma formação escolar e profissional precária, os quais se destinam a aumentar a “massa de refugiados do campo” (SACHS, 2001) que tenta sobreviver nas favelas e periferias das cidades brasileiras.

Essa crise do modelo de sociedade adotado no Brasil, acabará renovando o interesse pelo mundo rural. Como destaca Wanderley (2004:83):

O aumento do desemprego e da violência urbana, a ampliação dos fluxos migratórios para as cidades, as novas demandas no que se refere à modernização da agricultura, a referência explícita a uma identidade que se pretende rural e as novas exigências a respeito da cidadania rural trazem à ordem do dia a preocupação com o desenvolvimento rural.

De fato, todos esses aspectos trazem consigo a consciência da inadequação do modelo tradicional de desenvolvimento rural às especificidades dos ecossistemas e das necessidades socioeconômicas do País. Inúmeros autores no campo das ciências sociais vão analisar esse processo de “redescoberta do rural” (VEIGA, 2002a, 2002b, SACHS, 2001, 2004a, ABRAMOVAY, 1998, 2006, SABOURIN, 2002 e SCHNEIDER, 2003). Eles ressaltam que não existe apenas uma concepção acerca do desenvolvimento rural no Brasil hoje em dia. Sintetizando seus argumentos, pode-se identificar pelo menos três projetos distintos na pauta das discussões.

O primeiro deles dá continuidade às propostas do modelo tradicional concebido historicamente no País e aposta no crescimento econômico como principal alternativa ao desenvolvimento. Isso se daria a partir da industrialização no campo e da urbanização das

idades. Nesta concepção, as localidades de pequena concentração populacional estariam fadadas à “desertificação rural”, tendo em vista a gradativa diminuição do seu número de habitantes (ABRAMOVAY, 1998). Sem subestimar a importância do agronegócio para o estimular o crescimento econômico e para o alcance dos níveis de superávit primário acordados entre o Governo federal e o Fundo Monetário Internacional (FMI), os autores destacam que as perspectivas desse projeto não devem servir de argumento para se subestimar o potencial contido em outras alternativas de desenvolvimento para o mundo rural. Afinal, como antevê Veiga (2002a), a corrida tecnológica, necessária para a redução de custos e a ampliação da competitividade sistêmica do setor de agronegócio, tornará redundante o excedente de trabalhadores pouco qualificados e essa população tenderá a buscar nas cidades as alternativas para a sua sobrevivência.

O segundo projeto concebe a agricultura familiar como uma política social de luta contra a pobreza extrema. Para Sachs (2004b), seu foco é principalmente assistencialista, visando assegurar a sobrevivência a um número elevado de famílias excluídas da economia. Aqui a intenção seria viabilizar uma agricultura familiar pouco ou nada inserida nos mercados dinâmicos, competitivos e exigentes em inovações. Sachs argumenta que essa proposta, tanto quanto a primeira, parece também insuficiente como alternativa mais ampla de desenvolvimento. Pois, neste caso, a agricultura familiar seria comparada à economia informal nos setores urbanos, tendo um papel de amortecer os impactos causados pelo estilo atual de desenvolvimento excludente, mas sem provocar sua mudança efetiva.

O terceiro projeto, mais condizente com as potencialidades e as necessidades presentes no País, na opinião dos autores, teria como objetivo a promoção do desenvolvimento territorial sustentável no meio rural. Esse último projeto focaliza as potencialidades do Brasil rural que foram, em geral, desconsideradas pelos modelos tradicionais de desenvolvimento. Desmistificando a clivagem que se criou entre o mundo urbano e rural, esta abordagem traz à tona as dimensões e as especificidades do mundo rural, buscando considerá-las na elaboração de um novo estilo de desenvolvimento. Não se trata, sobretudo, de anular a especificidade do rural, por meio de uma visão de continuum em relação aos espaços urbanos. Essa nova interpretação defende, ao contrário, a importância de se encarar as especificidades do rural, principalmente pelo fato de que o modo de vida rural se aproxima muito mais dos padrões de sustentabilidade, do que o estilo de vida urbano. Como destaca Oliveira Vilela (2002), trata-se

de adotar uma estratégia metodológica que possa dar conta da diversidade do rural que se apresenta, ao mesmo tempo, dentro e fora da agricultura.

No âmbito agrícola, destaca-se o papel relevante que assume a agricultura familiar na definição dos rumos do desenvolvimento rural no Brasil. Para Sachs (2001) e Abramovay (1998), os agricultores familiares se colocam como importantes agentes de transição para um modelo de desenvolvimento sustentável no meio rural, já que ao mesmo tempo eles são produtores de alimentos e outros produtos agrícolas e responsáveis pela gestão prudente dos recursos naturais locais. Estudos recentes – como o realizado pelo projeto de cooperação técnica entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) – vão permitir uma maior compreensão da lógica e da dinâmica da agricultura familiar e o seu potencial transformador quanto aos rumos do desenvolvimento no país. A pesquisa intitulada *Novo Retrato da Agricultura Familiar* – divulgada pelo MDA e INCRA em 2000 e realizada com base dados do Censo Agropecuário 1995/1996 do IBGE – traz informações esclarecedoras para compreensão do segmento da agricultura familiar e seu papel na sociedade brasileira, dentre as quais pode-se citar:

- **85 % dos estabelecimentos rurais no Brasil são familiares**, ocupando uma área total de 107,8 milhões de hectares e sendo responsáveis por 37,9% do valor bruto da produção no campo, apesar de receber apenas 25,3% do financiamento rural.
- **Os números mostram que os agricultores familiares produzem mais, com menos recursos do crédito rural e menos assistência técnica.** Eles produzem em média R\$ 104/ha/ano, contra apenas R\$ 44/ha/ano dos agricultores patronais.
- **A agricultura familiar é a principal geradora de postos de trabalho no meio rural brasileiro.** Mesmo dispendo de 30% da área, é responsável por 76,9% do pessoal ocupado. Assim, pode-se perceber o papel social e ambiental que têm os agricultores familiares.
- **Com apenas 30,5% de área, os estabelecimentos familiares são responsáveis por 37,9% de toda produção nacional.** Dado que quase 40% dos estabelecimentos

familiares possuem menos de 5 ha e tem sua área destinada a moradia e a subsistência, este percentual é bastante elevado.

- **A região Sul do Brasil é a mais forte em termos de agricultura familiar**, representada por 90,5% de todos os estabelecimentos da região, ocupando 43,8% da área produzida e 57,1% do VBP regional.
- **Porém, 68,9% dos agricultores familiares possuem renda total de 0 a R\$ 3.000 ao ano**, sendo considerados abaixo da linha de pobreza. Muitos desses agricultores, especialmente os mais descapitalizados, utilizam-se de rendas não agrícolas para sobreviver.

Uma mais ampla compreensão do universo da agricultura familiar passa também pela constatação de que esse grupo social não é homogêneo e que ele tem vivenciado profundas transformações na atualidade. Os novos trabalhos sobre o rural identificam a enorme diversidade de formas de exploração agrícola (JOLLIVET, 1988 e LAMARCHE, 1994), muitas vezes ocultada pelo modelo produtivista. Para Lamarche (1994), os estabelecimentos familiares são unidades de produção nas quais a propriedade e o trabalho estão intimamente ligados à família. A principal característica dessas unidades é a diversidade, o que permite uma excepcional capacidade de adaptação. Transpondo a tradicional dicotomia entre a lógica camponesa e a Modernidade, Lamarche vai mostrar que a agricultura familiar moderna reflete o movimento de hibridação entre o modelo camponês e o modelo de empresa. Como afirma Schneider (2003), ela encontra sua própria justificação na lógica de inserção na economia de mercado e, ao mesmo tempo, na adaptação permanente em função dessa escolha.

No entanto, a aplicação das noções de território e de sustentabilidade no meio rural não se limita ao debate sobre a agricultura. Neste debate, a agricultura familiar desempenha um papel central, mas não único. Diversos autores vão demonstrar a importância que adquire a pluriatividade e a diversificação de ocupações no meio rural, enfocando a complementaridade entre as atividades agrícolas e não agrícolas (SCHNEIDER, 2003 e VEIGA, 2002b). No lugar da especialização, que leva a uma diminuição cada vez maior dos postos de trabalho, o modelo de diversificação das economias rurais, apoiado em sistemas poliprodutivos e na complementaridade entre a agricultura familiar e as atividades dos setores

terciário e secundário, é apontado como um caminho frutífero para o desenvolvimento das regiões rurais.

O rural é então interpretado a partir de uma leitura territorial e não setorial, que estabelece uma nova interrelação entre o campo e a cidade e redefine o próprio estatuto das regiões rurais. Como demonstra Veiga (2002a), as estatísticas oficiais brasileiras tenderam a superdimensionar o peso do urbano, considerando como tal toda sede de município, independente do número de habitantes, dos equipamentos urbanos e da infra-estrutura existentes. De acordo com essa classificação, as estimativas mostram que a população rural brasileira seria, em 2002, inferior a 19% e se aproximaria de 10% em 2015, desaparecendo literalmente em 2030. Levando em conta uma outra classificação²⁰, o autor mostra que, em 1999, o Brasil possuía 455 municípios urbanos onde vivia 56,8% da população brasileira, 567 municípios ambivalentes onde habitava 12,8% da população do país e 4.485 municípios rurais (ocupando mais de 90% do território brasileiro), lugar de vida de 51,6 milhões de brasileiros (30,4% da população). Veiga (op.cit.) considera um erro a associação do mundo rural ao atraso. Como demonstra seu estudo, o mundo rural é heterogêneo e portador, em várias regiões, de um dinamismo demográfico refletido no aumento populacional:

Em um quarto deles [dos municípios rurais] houve um aumento populacional de 31,3%, bem superior, portanto, aos que ocorreu no Brasil urbano. [Eles tiveram] mais do que o dobro do crescimento populacional do Brasil como um todo, que foi 15,5% no período intercensitário de 1991-2000 (2002:35).

Alguns autores chamam à atenção para o risco de se considerar essa nova delimitação dos espaços rurais, a partir do território, numa perspectiva de continuidade em relação aos espaços urbanos ou a partir de uma visão meramente economicista, centrada na idéia de dinamização das economias locais e na transformação dos agricultores em “empreendedores”. Como afirma Oliveira Vilela (2002), tal interpretação pode relegar à dimensão econômica a solução de todos os males do meio rural, ou ainda, conforme sinaliza Schneider (2003), frequentemente provém de uma generalização apressada e da associação sem mediações com a realidade dos países desenvolvidos, a qual é bastante distinta da realidade brasileira.

²⁰ Veiga adota os parâmetros construídos por uma equipe de trabalho formada por pesquisadores do IBGE, do IPEA e da UNICAMP. Os municípios considerados urbanos são aqueles com mais de 100 mil habitantes ou que se localizam em aglomerações metropolitanas e não metropolitanas. Os municípios “ambivalentes” (intermediários entre o rural e o urbano) são aqueles que possuem entre 50 e 100 mil habitantes, ou que, apesar de ter menos de 50 mil habitantes, apresentam uma densidade demográfica superior a 80 habitantes por Km². Os demais são considerados municípios tipicamente rurais.

Considerar as “novas ruralidades” pressupõe então levar em conta as particularidades do rural e as diferentes transformações ocorridas nesse espaço, as quais vão muito além da redefinição de suas bases econômicas. Não se trata, todavia, de pensar um rural isolado e autônomo em relação ao resto da sociedade. Como observa Wanderley (2004: 96), o rural passa a ser visto como:

um universo socialmente integrado ao conjunto da sociedade brasileira e ao contexto atual das relações internacionais, [mas também como um espaço que] contém particularidades históricas, sociais, culturais e ecológicas que o recortam como realidade própria.

Abramovay (1998) reforça esse argumento e afirma que o rural não é apenas um espaço produtivo, mas um espaço de vida, portador de uma identidade própria e capaz de gerar inovações e novas oportunidades de desenvolvimento. Neste sentido, esse habitante do meio rural está longe de se restringir apenas ao papel de “agricultor”, ele também é consumidor, trabalhador, cidadão, ou seja, possui múltiplas identidades e objetivos que devem ser levadas em conta pelos pesquisadores e pelos agentes de desenvolvimento. Para esse autor:

O meio rural é cada vez menos visto pela sociedade como um espaço estritamente produtivo. Suas funções de preservação ambiental, de criação de um quadro favorável ao lazer, ao contato com a natureza e a um estilo de vida diferente do característico das cidades são cada vez mais valorizados (op. cit.: 17).

Em síntese, os novos estudos sobre o mundo rural vêm mostrar que este último não se restringe apenas à atividade agrícola. A questão do desenvolvimento rural deixa de ser então uma problemática ligada apenas a grupos sociais específicos – agrônomos, extensionistas, agricultores, pesquisadores da sociologia rural, etc. – e passa a ser encarada como uma verdadeira questão social no Brasil contemporâneo. A visão do rural como sinônimo de atraso, de passado e de precariedade passa a ser substituída, nos olhos de muitos, pela visão do rural enquanto espaço de construção de futuro e portador de soluções. Nesta leitura, o desenvolvimento do “novo rural” se coloca como um pré-requisito para o desenvolvimento urbano. Como explicam Lamarche e Zanoni (2001), longe de passar pela a ignorância de um rural fadado a desaparecer e a se dissolver no urbano, o desenvolvimento sustentável dos territórios pressupõe duas dinâmicas paralelas: uma rural e outra urbana, essas dinâmicas são complementares e alimentam-se mutuamente.

É neste contexto de transição das leituras analíticas e das representações sociais sobre o mundo rural que se coloca a atuação das ONGs enquanto “promotoras do desenvolvimento”. A questão central deste trabalho é a de saber até que ponto as ONGs têm sido protagonistas na recomposição dos espaços rurais. O enfoque analítico proposto permitirá então responder a esta questão, sem cair na armadilha do deslumbramento ou ainda de uma visão pejorativa, muito comum nos estudos sobre as ONGs.

1.4 Considerações finais: uma sinopse do enfoque analítico

A necessidade de relacionar a sustentabilidade e o território torna-se preeminente nas últimas décadas, especialmente se consideramos os desafios colocados pela crise socioambiental contemporânea. O enfrentamento de tais desafios exige novas abordagens analíticas que coloquem em relação noções que até então eram interpretadas a partir de uma visão dual como: local/global; objetivo/subjetivo; sistemas sociais/ecossistemas.

Explorando a **relação das escalas local e global**, Zuindeau (2000) argumenta que ambas são inerentes à noção de sustentabilidade. Essa noção possui uma dimensão claramente normativa e global, na medida em que exige a adoção de alguns princípios gerais – como a solidariedade intergeracional, a conexão entre o econômico, o social e o ambiental, a preservação e a gestão prudente dos recursos naturais, entre outros. Entretanto, para que tais princípios sejam aplicados, faz-se necessária a sua integração nos sistemas sociais, quer dizer, sua apropriação pelos atores, num determinado espaço e tempo. Desse modo, a sustentabilidade assume, ao mesmo tempo, um caráter universal, que reenvia a princípios gerais concebidos para fazer face aos limites globais e objetivos à perenidade do planeta e também particular, que se refere aos acordos específicos entre os atores, levando em conta as realidades locais. Neste sentido, as noções de global e local estão inter-relacionadas.

Por conseguinte, integrar a dimensão territorial à problemática da sustentabilidade pressupõe enfoques analíticos que relacionem o universal e o particular. Além de analisar a aplicação de princípios universais de sustentabilidade num determinado território, faz-se necessário compreender como tais princípios são apropriados pelos “sistemas de ação” locais e inseridos no jogo de representações e estratégias colocadas em prática pelos atores. Como afirma Zuindeau, “a sustentabilidade reenvia a valores que assumem significados diferentes, a

dependem das culturas, dos grupos e dos indivíduos” (2000:44). Essas diferenças são claras se consideramos as relações Norte e Sul, pois a questão da sustentabilidade assume significados distintos nos países industrializados e emergentes (LANGENBERGER; ANDION, 2004) e se tornam ainda mais evidentes no âmbito dos territórios. Porém, a sustentabilidade de um território não pode ser obtida em detrimento da sustentabilidade dos demais, daí a importância de articular as regras internas (construídas pelos atores) e as regras externas (que consideram a relação do território com os demais). Zuindeau (2000: 64-65) sintetiza a sustentabilidade de um território da seguinte forma:

a sustentabilidade não é uma lei transcendente que se impõe ao homem; nem se resume também à simples expressão da vontade humana. Sem dúvida, ela é, ao mesmo tempo, as duas coisas [...]. Ela aparece como uma mistura de normas e limites exógenos que tomam forma por meio dos arranjos sociais; esses últimos são conseqüências das especificidades objetivas do território, mas também e, sobretudo, das representações particulares, dos modos de legitimidade de referência e das relações de força existente entre os atores.

Além de considerar a inter-relação entre o local e o global, a leitura territorial da sustentabilidade exige um enfoque analítico que **integre objetividade e subjetividade**. Abordando esse aspecto, Tessier e Vaillancourt (1999) vão propor uma articulação entre os mundos objetivo e social nas ciências sociais do meio ambiente. Essa perspectiva exige que se leve em conta o papel dos atores na construção da realidade e o sentido que esses atores atribuem a essa realidade, mas não se limita a isso. No campo das ciências sociais do meio-ambiente, torna-se essencial que a análise possa servir de instrumento “de promoção, de intervenção ou ainda de denúncia num contexto social dado, o que é mais verdadeiro quando se estuda os problemas socioambientais numa perspectiva de solução” (TESSIER; VAILLANCOURT, 1999: 28).

Gendron (1999) complementa essa leitura, mostrando que os primeiros estudos da sociologia sobre o meio-ambiente priorizaram a análise dos movimentos ecológicos e das formas como os desafios ambientais eram apropriados por esses atores. Segundo essa autora, a ênfase excessiva na dimensão subjetiva da problemática socioambiental chegava até à negação da materialidade da crise ecológica, colocando esta como uma “construção social” gerada por interesses dos diferentes grupos de atores. Esses trabalhos suscitam hoje críticas severas no campo da sociologia do meio-ambiente, pois desconsideram a dimensão objetiva da crise expressa pelos crescentes problemas ecológicos que emergem nas últimas décadas (conforme tratado no Box 2).

Outro aspecto importante da aproximação das noções de sustentabilidade e território no campo do desenvolvimento refere-se à consideração da **relação de interdependência entre os sistemas sociais e os ecossistemas**. Nesta perspectiva, a visão dicotômica é superada e suplantada por uma visão simbiótica e co-evolutiva. A sustentabilidade é então concebida na interface entre os sistemas ecológicos e os sistemas sociais e, portanto, deve considerar as propriedades intrínsecas de cada um desses sistemas (BERKES; COLDING; FOLKE, 2003).

O enfoque analítico adotado neste trabalho parte desses pressupostos e interpreta as dinâmicas socioeconômicas e ambientais num território como consequência da interação entre os seres humanos e seu ambiente. Portanto, a análise focalizará o processo de co-construção entre os atores das ONGs analisadas, seus sistemas de ação e as dinâmicas territoriais. Mais do que realizar uma pesquisa monográfica ou comparativa sobre as ONGs de Santa Catarina, esse trabalho pretende utilizar a análise da ação das ONGs como porta de entrada para compreender melhor os processos de desenvolvimento na atualidade. Em particular, trata-se de examinar a capacidade de resposta e os limites das “novas formas de institucionalização coletiva” (DURAN; THOENIG, 1996) diante de uma situação concreta de crise socioeconômica e ecológica de escopo planetário.

A fundamentação teórica baseia-se em abordagens particulares sobre o desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento territorial e a ação coletiva, além de considerar as especificidades do mundo rural na atualidade, conforme detalhado nas sessões anteriores. A consideração da complementaridade entre essas abordagens possibilita conciliar um enfoque **empírico e indutivo**, que privilegia a análise das práticas sociais nos processos de desenvolvimento, com um **enfoque propositivo e prospectivo**, que busca examinar os resultados dessas práticas, frente à urgência de se conceber novos estilos de desenvolvimento, a fim de responder aos problemas ligados à sustentabilidade nos territórios rurais.

O **Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS)** será então compreendido como integrador de duas dimensões analíticas interdependentes:

- a **dimensão empírica** visa analisar o DTS enquanto processo, buscando descrever e compreender como ele é apropriado pelos membros das ONGs e

pelos agricultores atingidos por elas e de que maneira ele é colocado em prática, por meio de sistemas de ação territoriais;

- A **dimensão normativa** percebe o DTS como uma finalidade a ser alcançada e, para tanto, permite elucidar em que medida as ONGs promovem processos de inovação socioeconômica e ambiental face aos desafios colocados pela sustentabilidade.

Na **dimensão empírica**, a fundamentação teórica se concentra nas abordagens da socioantropologia e do ator territorializado, detalhadas anteriormente. As ONGs serão analisadas como um meio de acesso a sistemas de ação territoriais mais amplos dos quais elas participam. A pesquisa deverá determinar as lógicas e estratégias predominantes nesses sistemas, os mecanismos de regulação que os estruturam e como se dá a sua interação com os demais sistemas de ação presentes nos territórios. Assim, o foco de análise não são as organizações em si, mas a sua “ação organizada” nas regiões correspondentes.

O exame dessa dimensão abrange, primeiramente, a apreciação do **contexto**, espacial e temporal, onde se dá a transformação das ONGs em agentes de desenvolvimento. Os contextos serão descritos e analisados, considerando tanto a perspectiva sincrônica (os principais projetos colocados em prática pelas ONGs e seus desafios), quanto diacrônica (a trajetória histórica das ONGs junto aos processos de desenvolvimento nas regiões), além das diferentes escalas territoriais (local, regional, estadual, nacional e global). A segunda categoria analítica nesta dimensão serão os **sistemas de ação territoriais** nos quais as ONGs estão inseridas, o que inclui: (i) as representações sociais²¹ veiculadas pelos atores analisados sobre o desenvolvimento; (ii) as estratégias que as ONGs colocam em prática e as interações que estabelecem com outras instituições existentes na região, além dos conflitos e compromissos gerados por essas interações; e (iii) a ação coletiva e sua estruturação, buscando identificar as formas de regulação e coordenação predominantes.

²¹ A noção de representações social será interpretada neste estudo com base nos trabalhos de Moscovici (1984; 1989) e Jodelet (1989). Para esses autores, a representação social é sempre representação de algo (objeto) e de alguém (sujeito). O sujeito confere significações a este objeto, por meio da representação, que é ao mesmo tempo uma construção e uma expressão desse sujeito. Assim, a particularidade dos estudos sobre a representação social, consiste em integrar na análise os processos de pertencimento e a participação social dos sujeitos. O exame da representação não se limita à análise dos discursos e deve incluir também as práticas dos atores, referindo-se “à experiência a partir da qual ela se produz, aos quadros e as condições nas quais ela se encontra e, sobretudo, ao fato que a representação serve a agir sobre o mundo e sobre os outros” (JODELET, op. cit: 61).

Na **dimensão normativa**, por sua vez, a fundamentação teórica parte das abordagens do desenvolvimento sustentável e do desenvolvimento territorial, considerando as particularidades do “novo rural”, examinadas acima. A análise pretende explorar o cruzamento dessas abordagens e como elas são “adaptadas” pelos atores analisados. Como foi visto, na sustentabilidade territorial os princípios e normas gerais são reinterpretados pelos atores sociais, os quais constroem respostas que podem ser mais ou menos adaptadas às problemáticas colocadas pela crise ecológica nos níveis global e local. Trata-se então de analisar tais respostas e a sua capacidade de inovação socioambiental²².

Assim, a partir da identificação dos principais problemas socioeconômicos e ambientais verificadas nas regiões selecionadas, pretende-se investigar os avanços e os limites em termos de resultados alcançados pelas ONGs estudadas, visando o equacionamento desses problemas. Para tanto, serão examinados o potencial de inovação (tanto do ponto de vista organizacional, quanto institucional) das iniciativas empreendidas em três dinâmicas interconectadas: a socioeconômica, a sociocultural e a ecológica. Em cada uma delas será analisado um conjunto de variáveis que podem afetar as dinâmicas de DTS, como será detalhado a seguir.

a) Dinâmica socioeconômica

Pretende-se analisar em que medida as iniciativas promovidas pelas ONGs contribuem para a reforçar uma economia diversificada e “plural” (LÉVESQUE, 2000), que não nega a importância da economia de mercado (e sua inscrição nas relações sociais) e considera a hibridação de diferentes formas de regulação econômicas (mercantil, não mercantil e não monetária) expressas na economia social e solidária. Isso implica estimular sistemas produtivos diversificados, que ativem e também preservem os recursos específicos do território e sejam adaptados às necessidades locais. Está também incluída aqui a promoção de novas formas de empreendedorismo não apenas econômico, mas também social (MARTINELLI, 1994; LÉVESQUE, 2004b). No campo específico da agricultura familiar, a

²² O conceito de inovação socioambiental aqui utilizado inspira-se na definição de inovação social estabelecida por Lévesque (2006), integrando a esta última a dimensão ecológica. Assim procedendo, considera-se como sendo uma inovação socioambiental toda nova abordagem, prática, intervenção ou ainda todo novo produto, implementados para melhorar ou solucionar uma problemática socioambiental – no nível das instituições, das organizações ou mesmo das comunidades. Este conceito será explorado mais detalhadamente no Capítulo 5, reservado à análise dos efeitos da atuação das ONGs em termos de reforço às dinâmicas de DTS.

diversidade está ligada também à noção de pluriatividade e de complementariedade entre atividades agrícolas e não agrícolas.

b) Dinâmica sociocultural

Abrange a avaliação do fortalecimento dos laços sociais locais e das redes formais e informais de cooperação entre os atores. Inclui também o exame do grau de mobilização e protagonismo dos agricultores, bem como da disseminação das aprendizagens e inovações entre eles. A valorização do patrimônio local (história, identidade, cultura e saber local) também será considerada, visando compreender até que ponto os processos colocados em prática pelas ONGs promovem a valorização das especificidades do território, transformando recursos genéricos em ativos específicos (PECQUEUR, 2005b). Além disso, serão avaliadas as conexões entre o meio rural e urbano e entre os produtores e os consumidores, além dos laços de solidariedade criados vis-à-vis os segmentos sociais mais frágeis no meio rural.

c) Dinâmica ecológica

Refere-se ao exame da implementação de novas formas de produção e consumo, ecologicamente prudentes, assim como o reforço de tecnologias apropriadas no âmbito da agricultura e fora dela. A representação dos atores a respeito da questão ecológica também será considerada pelo seu impacto nos comportamentos que esses vão assumir perante as problemáticas ligadas à sustentabilidade. A ação sobre as modalidades de apropriação, uso e gestão dos recursos naturais comuns também será examinada, além da busca de identificação das fontes de degradação e da promoção de ações corretivas e preventivas para melhoria da qualidade socioambiental do território.

Sabe-se que nem todos esses vetores de inovação estarão presentes nos casos analisados e que outros vetores podem aparecer como relevantes a partir da análise dos dados. Entretanto, a sua consideração tem por finalidade sugerir um ponto de referência para a análise. O exame dessas variáveis permitirá visualizar em quais dimensões as ONGs têm atuado de forma mais ou menos inovadora, possibilitando uma reflexão sobre os avanços e os limites da ação dessas organizações no reforço às dinâmicas de DTS nas regiões analisadas. A seguir, no Quadro 4, pode ser encontrada uma síntese do quadro analítico utilizado.

Quadro 4 - Dimensões, categorias e variáveis do enfoque analítico

Conceito Norteador	Dimensões	Categorias	Variáveis
 <p>DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL</p>	EMPÍRICA <i>Práxis do desenvolvimento</i>	Contexto de ação das ONGs	<ul style="list-style-type: none"> • Características da região de estudo • Reconstituição da trajetória de desenvolvimento dessas regiões • Análise sincrônica e diacrônica da inserção das ONGs nos processos de desenvolvimento dessas regiões
		Sistemas de ação territoriais das ONGs	<ul style="list-style-type: none"> • Representações do desenvolvimento veiculadas no discurso dos atores e nos projetos • Estratégias colocadas em prática pelos atores das ONGs na interação com outros “promotores de desenvolvimento” no território e com os agricultores beneficiados • Compromissos e conflitos gerados nessa interação • Ação coletiva: mecanismos de estruturação e regulação da ação
	NORMATIVA Resultados do desenvolvimento	Dinâmica socioeconômica	<ul style="list-style-type: none"> • Reforço à economia plural e à inscrição social dos mercados • Reforço a sistemas produtivos diversificados que valorizam os recursos específicos do território e são adaptados às necessidades locais • Estímulo ao empreendedorismo coletivo e institucional • Reforço à pluriatividade e à complementação de atividades agrícolas e não agrícolas
		Dinâmica sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilização e protagonismo dos atores locais • Reforço das redes locais formais e informais, monetárias e não monetárias • Disseminação da aprendizagem e da inovação entre os atores • Valorização dos saberes, da identidade e da cultura locais • Interrelação entre os mundos urbano e rural, entre produtores e consumidores • Inserção social e econômica das populações menos favorecidas
		Dinâmica ecológica	<ul style="list-style-type: none"> • Estímulo a formas de produção e consumo ecologicamente prudentes e tecnologias ambientalmente apropriadas • Representação da questão ecológica • Padrão de apropriação, utilização e gestão dos recursos naturais comuns • Identificação das fontes de degradação e promoção de ações corretivas e preventivas para melhoria da qualidade socioambiental do território

Fonte: Elaborado pela autora, com base no quadro teórico apresentado, e considerando as referências do modelo de análise desenvolvido pelos professores Paulo Freire Viera e Ademir Cazella para a pesquisa mais ampla na qual se insere este estudo.

CAPÍTULO 2 – ENTENDENDO O UNIVERSO DAS ONGs E SUA INSERÇÃO ATUAL NO CAMPO DO DESENVOLVIMENTO

A literatura atualmente disponível sobre as ONGs é substancial, mas sofre ainda de preconceitos ou reflete tomada de posições que provém de ideais práticos que lhes expõem a dois vieses opostos: o do encantamento ingênuo e o da difamação cômoda. [...] As ONGs podem e devem constituir um objeto de interrogações e de conhecimentos distanciados, recusando tanto as facilidades da consagração, quanto os preconceitos da ignorância e as delícias duvidosas do estigma.¹

Este capítulo visa aprofundar o debate sobre as ONGs, sobre a sua identidade e os papéis que elas assumem na atualidade, em particular no campo do desenvolvimento. A proposição que estrutura o capítulo é de que as ONGs compõem um campo, no sentido definido por Bourdieu (1994), pois se organizam – principalmente a partir do final da década de 1980 – num universo social semi-autônomo que tem suas próprias normas, regras e códigos, os quais devem ser dominados por todos aqueles que desejam fazer parte dele. Esse campo não é considerado um espaço homogêneo, pelo fato de estar sempre marcado por disputas simbólicas e materiais entre grupos e instituições, cada qual tratando de manter o seu lugar e conquistar novas posições em busca da hegemonia. Como define a própria Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) (da PAZ, 2005: 5) “o termo Organização Não Governamental é objeto de disputa por significados na sociedade”.

Apresentar o campo implica então estabelecer a estrutura objetiva de relações entre as posições ocupadas pelos agentes e as instituições em regime de concorrência (BOURDIEU; WACQUANT, 1992). Para tanto, a primeira parte do capítulo, contém uma leitura sociohistórica que fornece elementos para compreender como se dá o aparecimento e o fortalecimento das ONGs na sociedade brasileira ao longo do tempo, a partir das relações que tais organizações assumem com os movimentos sociais, com o Estado e, mais recentemente, com o mercado. Essas relações estruturam uma identidade difusa e colocam em pauta novos desafios, que deverão ser enfrentados pelas ONGs. Assim procedendo, pretende-se “devolver ao fenômeno social sua historicidade, contribuindo para a sua desnaturalização, para quebrar automatismos e lhe restituir a sua densidade social” (LANDIM, 2002:22).

Ainda nesta primeira parte, será evidenciada a diversidade dos grupos – com seus respectivos interesses e estratégias – que compõem o campo das ONGs no Brasil. Essa

¹ FAURE, Y.-A. Les ONG: de l'action à la recherche, de la compréhension à la banalisation.. In: DELER, J.-P. et al. **ONG et développement. Société, économie, politique**. Paris : Karthala, 1998: 17.

diversidade mostra que o contexto atual em que atuam essas organizações distingue-se bastante daquele que marcou a década de 1970, quando surgem as primeiras ONGs no País. Esses diferentes atores em cena vão conceber e difundir projetos e discursos distintos sobre o que são as ONGs e qual o seu papel, procurando aliados para reforçar suas posições. Nessa espécie de arena, os atores não só competem, mas negociam, interagem e se articulam, como acontece, por exemplo, entre diversas ONGs e entre elas e as fundações empresárias. Assim, coalizões e redes vão se formando e re-configurando o campo. Essa transformação torna-se ainda mais intensa com os processos de auto-organização e legitimação que a sociedade civil brasileira atravessa atualmente.

Na segunda parte, o papel das ONGs na atualidade será examinado a partir da análise de três esferas temáticas. Primeiramente, trata-se de elucidar a ação política dessas organizações, que diz respeito à sua relação com o Estado e com a própria sociedade civil, principalmente os movimentos sociais. Em seguida, serão abordadas as atividades econômicas das ONGs, inclusive a sua inserção no mercado e as demais formas de regulação econômica presentes nessas organizações. Finalmente, o foco recairá na análise da ação das ONGs em termos de transformações socioambientais. Aqui a intenção é evidenciar que as representações e as práticas das ONGs nesta matéria foram sendo alteradas ao longo do tempo. Essas três dimensões fazem parte do perfil institucional assumido por essas organizações hoje em dia. Apesar de serem tratadas de forma estanque por diferentes autores e abordagens, marcam o cotidiano das ONGs, apresentando dilemas que devem ser discutidos e enfrentados pelos atores que delas fazem parte.

As considerações finais do capítulo vão discutir a inserção das ONGs nos processos de desenvolvimento, realçando as interpretações que predominam nesse debate. Observa-se que esse fenômeno tem múltiplas facetas e pode contribuir tanto para o avanço da democracia, como para a implantação de políticas de “ajuste estrutural”, principalmente nos países do Sul. No lugar de adotar posições excessivamente generalizantes, o objetivo central deste exame é demonstrar que as ONGs podem ser vistas como uma porta de entrada para a compreensão das novas formas de ação coletiva constatadas na atualidade, como foi assinalado no primeiro capítulo. Assim, ao invés de cair em posições extremas – que partem do pressuposto de que é a ação do Estado, ou ainda a participação da sociedade civil, que determina o fracasso ou o sucesso dos modelos de institucionalização da ação coletiva – este estudo tem por base uma interpretação mais complexa. Nesta interpretação, os arranjos institucionais no território são

percebidos como construções sociais que dependem de transformações substanciais na cultura política, levando o Estado, a sociedade civil e os agentes do mercado a se reposicionarem.

2.1 Da gênese à institucionalização das ONGs: o processo de construção de uma identidade difusa

Esta sessão apresenta uma análise da formação das ONGs no Brasil e da sua transformação em atores políticos autônomos, principalmente a partir do final dos anos 1980. Além disso, aponta para a transição mais recente que essas organizações atravessam, o que exige delas o exercício de novos papéis para os quais não estavam necessariamente preparadas. Por meio do exame da sua interação com os demais atores sociais (o Estado, as agências de cooperação internacional, os movimentos sociais e o mercado), busca-se explicar de que maneira as ONGs vão redefinindo seu “espaço social” e sua identidade, por meio de um processo histórico em que diferentes matrizes discursivas e de significado vão se construindo e se sobrepondo.

Posteriormente, focaliza-se mais detalhadamente os diferentes grupos que se auto- definem como ONGs, mostrando a expressiva heterogeneidade do campo. Este último se amplia, consideravelmente, na década de 1990, apesar do esforço de algumas ONGs para garantir uma “hegemonia”, por meio da afirmação de uma diferenciação que as permita assumir a exclusividade no uso do termo². Procura-se então ressaltar a complexificação progressiva do universo das ONGs, não apenas em consequência da invasão da lógica neoliberal na dinâmica da sociedade civil, mas, principalmente, como um reflexo do seu próprio processo de legitimação e institucionalização. Esse processo vai redefinir a identidade das ONGs e os diversos papéis sociais que elas assumem no Século 21.

2.1.1 Historiografia da gênese e da transformação das ONGs no Brasil³

Para entender aquilo que o conceito de Organização Não Governamental designa no Brasil hoje, faz-se necessário lembrar o contexto sociohistórico que condiciona a organização e o fortalecimento da sociedade civil. Isso porque a identidade das ONGs não é dada *a-priori* e tampouco pode ser caracterizada apenas em termos conceituais. Como ressalta

² Essa visão está bastante presente no discurso da ABONG, por exemplo, como será abordado a seguir.

³ Partes do conteúdo deste item foram publicadas em versões preliminares em Andion e Serva (2003) e Serva e Andion (2006). As partes aqui inseridas contém diversas modificações e aperfeiçoamentos.

Chaves Teixeira (2003), ela se constrói e se reconstrói historicamente na sua relação com o seu entorno e com os demais atores sociais. O fenômeno ONG será, assim, inserido num movimento mais vasto, que lhe dá forma e conteúdo e que redefine as próprias fronteiras tradicionais entre as esferas pública e privada.

Apesar de relatado em ordem cronológica, por razões didáticas, esse contexto histórico não é linear, ou seja, ele é formado a partir de múltiplas histórias e trajetórias que se entrecruzam. Por outro lado, as organizações influenciam e ao mesmo tempo são influenciadas por esse contexto. Como afirma Landim (2002: 23), “trata-se de desenhar sucessivas posições ocupadas num espaço social, o qual também se transforma”.

2.1.1.1 Da Colônia à República: a sociedade civil vista como espaço de filantropia

Diversos são os estudos que indicam que a história da relação entre o Estado e a sociedade civil no Brasil é marcada pelos padrões privados (mandonismo, paternalismo, patrimonialismo, clientelismo) presentes na nossa cultura política até hoje (Da MATTA, 1991 e NUNES, 1997). A noção de um Estado autoritário e todo poderoso é acompanhada pela concepção de uma sociedade civil subordinada e dependente. Esse tipo de representação tem uma relação direta com a organização social e a cultura política que foi forjada desde o Brasil Colônia, na qual as relações fortemente desiguais entre os que mandam e os que obedecem dão o tom. Instaurou-se historicamente no País uma cultura política clientelista e assistencialista, fazendo com que a maior parte da população fosse vista como receptora dos dons de seus benfeitores, e não como sujeito de direitos. Referindo-se a essa herança da “casa-grande e senzala”⁴, Chaves Teixeira (2003: 63) explica:

Não havia poder público que estimulasse regras públicas e que, portanto, estivesse acima desses poderes privados. [...] Quando o fazendeiro ou o seu filho vão para a cidade, eles dirigem o país a partir da vida no campo.

Ribeiro (1995: 218-219) também destaca o peso dessa herança na construção democrática no País:

⁴ Este termo origina-se da célebre obra de Gilberto Freire datada de 1933. O autor vai demonstrar, de forma brilhante, a importância da dicotomia entre a casa-grande e a senzala (como manifestação do sistema de monocultura escravocrata e latifundiária) na estruturação social, cultural, política e econômica do Brasil Colônia. Segundo Freire (1987: 1xvii), o modelo da casa-grande e senzala expressa a força concentrada nas mãos dos senhores rurais: “Donos das terras. Donos dos homens. Donos das mulheres. Suas casas representam esse imenso poderio feudal. ‘Feias e Fortes’. Paredes Grossas. Alicerces profundos”. Como mostra o autor essa dicotomia será fundadora do caráter do povo brasileiro, estando presente na nossa cultura até hoje: “a história social da casa-grande é a história íntima de quase todo brasileiro” (op. cit. 1xxv).

Dentro desse contexto social jamais se puderam desenvolver instituições democráticas com base em formas locais de autogoverno. As instituições republicanas, adotadas formalmente no Brasil para justificar novas formas de exercício do poder pela classe dominante, tiveram sempre como seus agentes junto ao povo a própria classe proprietária. [...] A sociedade resultante tem incompatibilidades insanáveis. Dentre elas, a incapacidade de assegurar um padrão de vida, mesmo modestamente satisfatório, para a maioria da população nacional, a inaptidão para criar uma cidadania livre e, em conseqüência, a inviabilidade de instituir-se uma vida democrática.

Esse mesmo autor aponta ainda que não é por acaso que o Brasil tenha passado de Colônia à Nação independente e de Monarquia à República, sem que a ordem social e as relações de poder fossem afetadas. Isso retrata uma estrutura de dominação marcada pelo poder dos senhores de terra. Essa leitura pode ser encontrada também em Nogueira (2005: 15), que caracteriza o período da Primeira República como um regime “controlado por oligarquias civis, quase anti-republicanas hostis à nação, ao Estado e à cidadania”. Esse período da história será então conhecido como República dos Coronéis (1889-1930) e, certamente, terá uma influência até os dias atuais nos padrões que vão guiar as relações entre Estado e sociedade no Brasil.

No campo das políticas sociais, pode-se afirmar que o Estado oligárquico dava pouca importância à assistência aos pobres e excluídos. As instituições religiosas, muitas vezes apoiadas pelo Estado, assumiam um papel preponderante no atendimento à maioria da população que ficava à margem das políticas sociais básicas. As Santas Casas de Misericórdia, as Irmandades e as Ordens Terceiras, além de outras instituições religiosas não católicas constituíram-se como protagonistas importantes neste período. Landim (2002) afirma que, nessa época, tudo que havia se consolidado em termos de assistência social, saúde e educação tinha uma relação direta com a Igreja. Pode-se então considerar que a idéia de sociedade civil via-se atrelada às noções de filantropia, assistência e caridade, sendo os pobres (grande parte da população) percebidos não como cidadãos portadores de direitos, mas como objetos da bondade de seus benfeitores. A sociedade civil, por sua vez, confundia-se então com os espaços da Igreja.

Essa visão da ação das organizações da sociedade civil percebida como sinônimo de filantropia e assistência será fortalecida nesse período e estará presente até hoje na sociedade brasileira. Explorando os tipos de participação política que coexistem na atualidade, Nogueira (2005: 131) define esse tipo de participação como “assistencialista”. Ela inclui ações de fundo

benemérito ou religioso, visando diminuir as desigualdades e os efeitos da pobreza e “integra uma espécie de dimensão pré-política da agregação moderna”.

2.1.1.2 A Era Vargas: a sociedade civil tutelada pelo Estado

No transcurso da década de 1920 emergiram as condições históricas que levariam à queda do regime oligárquico. Tais condições referem-se ao fortalecimento dos movimentos sociais urbanos e rurais. No meio urbano, destacam-se a greve geral de 1917, o anarco-sindicalismo, a fundação do Partido Comunista e o Movimento Tenentista. Já no meio rural, podem ser citados as revoltas de Canudos, Juazeiro, Contestado e o movimento dos cangaceiros liderados por Lampião. Scherer-Warren (1996: 96) caracteriza tais movimentos como “manifestações e lutas que, diante das más condições de vida dos camponeses, tentavam restabelecer uma nova ordem social, tendo frequentemente a estrutura social do passado”.

Sem menosprezar as suas diferenças, pode-se afirmar que tais movimentos vão se constituir como uma força política “anti-estatal”, contrapondo-se ao regime vigente e, ao mesmo tempo, exigindo uma maior atenção por parte do Estado. Percebe-se entre eles uma forte influência das ideologias de esquerda predominantes na época, em particular o marxismo. A sua identidade é definida especialmente em relação à esfera do mundo do trabalho (a partir dos ideais de classe social e de exploração do proletariado) e eles se colocam numa relação direta com a esfera política, visando à construção de uma nova hegemonia. Pode-se dizer que eles se constituem como movimentos sociais tradicionais, conforme define Scherer-Warren:

A diferenciação entre os velhos movimentos sociais e os novos movimentos sociais pode ser encontrada nas formas de suas organizações e de encaminhamento de suas lutas. De forma breve, pode-se afirmar que, quanto à organização, os primeiros incorporavam, sobretudo, formas clientelísticas e paternalistas de fazer política; em certas ocasiões utilizavam o instrumento da democracia representativa e não excluía, em outras, o recurso da violência física (1996: 67-68).

Com a mudança do regime político, a partir de 1930 e até meados dos anos 1950, instaura-se a chamada “Era Vargas”. Serão então estabelecidas no País as bases institucionais de uma democracia concebida nos moldes das sociedades Fordistas da época, criando o regime de Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), o sistema de ensino público, o sufrágio universal e a Constituição de 1946. Essas iniciativas, que refletem a tentativa de instauração

de um *Welfare State* brasileiro, serão acompanhadas da criação de grandes instituições para-estatais mediadoras entre o Estado e a sociedade (especialmente na esfera econômica), a exemplo do Serviço Social da Indústria (SESI), do Serviço Nacional da Indústria (SENAI), do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Além disso, foram criados os principais sindicatos, federações e confederações que congregam trabalhadores por empresa, região ou setor de atividade. A cidadania aqui era entendida, da mesma forma que na maioria das “sociedades salariais”, como sinônimo de inserção social pelo emprego. O trabalhador passa então a ser portador de direitos.

Além da expansão da ação do Estado na prestação dos serviços sociais, principalmente para os trabalhadores, a Era Vargas vai se caracterizar pelo atrelamento do sindicalismo (de massa) e das organizações previdenciárias ao Estado, de acordo com o sistema autoritário e paternalista da época⁵. Não é por acaso que neste período tenha sido concebida a legislação que regulamenta as relações entre o Estado e as organizações da sociedade civil: as leis de assistência social⁶, as quais se mantêm, em sua grande parte, aplicáveis até hoje. Para Landim (2002), essa legislação vai definir o papel das associações como prestadoras de serviços a amplas camadas da população que ficavam à margem das políticas sociais corporativas, legitimando assim a concepção de uma sociedade civil tutelada pelo Estado.

A concepção subjacente à valorização do social neste período histórico é de natureza populista, típica da ideologia do governo autoritário de Getúlio Vargas. A Igreja mantém o seu papel na assistência social, sendo a sua atuação agora complementada pela “solidariedade administrativa” do Estado. Este, por sua vez, tinha como estratégia atrelar a si as iniciativas autônomas nascentes da sociedade civil brasileira, tutelando-as a serviço do fortalecimento do governo. Percebe-se, neste caso, que a sociedade civil é vista como um “braço do Estado” voltado para a execução de políticas sociais e estas ainda são concebidas com base numa visão clientelista e filantrópica. Os cidadãos (em geral confundidos com os trabalhadores) continuam sendo percebidos como beneficiários da assistência religiosa ou pública. Desta

⁵ Como destaca Nunes (1997) a Era Vargas será responsável pela criação e o fortalecimento do corporativismo de Estado, cultura política que estará presente no país até hoje (vide Box 4, a seguir). O corporativismo de Estado difere do corporativismo societal existente nos países do Norte, pois tem como característica principal a cooptação dos grupos de interesses ou categorias pelo próprio Estado.

⁶ Trata-se do Decreto-lei 525, de 01/07/1938, e do Decreto-lei 5.597, de 22/07/1943.

forma, a sociedade civil é compreendida muito mais como espaço subordinado ao Estado do que como um ator político relevante.

2.1.1.3 O período autoritário: a sociedade civil como espaço político e o surgimento das primeiras ONGs

Após um curto período de democracia – entre a segunda metade dos anos 1950 e o início dos anos 1960 –, o País volta a ser governado por um regime de exceção. Esse novo período de autoritarismo é caracterizado por dois momentos interdependentes e fundamentais para a compreensão da composição da sociedade civil brasileira. Por um lado, assiste-se ao recrudescimento da tutela do Estado nas questões civis, através da instauração do regime militar e, com ele, das estruturas hierarquizadas e centralizadas para a gestão do social: Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Banco Nacional de Habitação (BNH), o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), entre outros. Além disso, a ditadura faz com que muitas das iniciativas sociais que não pertenciam ao aparato governamental fossem consideradas clandestinas. Fernandes (1994: 34) descreve esse período, ressaltando que:

os mecanismos de comunicação civil com as esferas superiores da vida pública foram estrangulados (partidos, mídia, etc.). [...] o movimento sindical que constituía no passado a coluna vertebral das mobilizações populares, foi violentamente reprimido. Em suma, reduziu-se ao mínimo a participação cívica no Estado e nas empresas.

Por outro lado, é nessa mesma época que começam a florescer em diferentes regiões do País movimentos sociais de novo tipo; fenômeno que passará a ser analisado por vários autores como um marco na transição democrática e no fortalecimento da sociedade civil brasileira. Pela sua atuação localizada, esses “novos movimentos sociais” puderam se multiplicar rapidamente, já que conseguiram ficar, de certa forma, fora da atenção direta do Estado. Scherer-Warren (1987) descreve-os como organizações coletivas que lutavam contra as formas tradicionais de fazer política. Eles distinguem-se dos antigos movimentos sociais pela luta voltada para o reconhecimento e a inserção social do “povo brasileiro”, termo aqui entendido como mais abrangente do que a noção de classe operária. Esse “povo” vai buscar a sua afirmação cidadã enquanto sujeito portador de direitos. Para Dagnino (2002), o surgimento desses movimentos vai redefinir a noção de cidadania e permitir a construção de uma dimensão propriamente pública na sociedade brasileira, mostrando que todos têm direito a ter direitos. Já Fernandes (1994) define os novos movimentos sociais como formas mais

abrangentes e plurais de atuação na esfera pública, as quais não negam a luta de classes, mas a deslocam da posição central que esta assumia na ação dos movimentos tradicionais.

Os chamados “novos movimentos sociais” serão então marcados pela diversidade de origens, de ideais defendidos e de práticas. No rol dos mais importantes incluem-se: as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), as associações de moradores e os grupos integrantes dos chamados “novos movimentos” no meio rural e urbano. As CEBs⁷, organizações populares impulsionadas por setores progressistas da Igreja Católica e propagadores da Teologia da Libertação, promoviam a ação coletiva ancorada fortemente no território, tanto no meio urbano quanto no rural. Redes de solidariedade eram criadas no espaço local das paróquias, incentivando práticas comunitárias que acabavam por instaurar verdadeiros espaços públicos independentes da ação governamental, os quais foram essenciais no apoio ao “novo sindicalismo” no campo e ao fortalecimento das associações de moradores nas cidades.

A rápida ampliação do número de associações de moradores, ligadas ou não à Igreja Católica, marcou o cenário político, notadamente nos centros urbanos. Tratava-se também de associações ancoradas no território (bairros) que buscavam revigorar gradativamente a prática da cidadania. Por sua vez, o florescimento dos “novos movimentos” intensificou, mais tarde, o processo de fortalecimento de “outras” identidades coletivas, fora da esfera das relações de trabalho, ao propiciar a livre associação de indivíduos, tendo como finalidade a defesa dos direitos e interesses dos negros, mulheres, idosos, crianças, jovens, entre outros. No meio rural, esse fenômeno se concretiza, sobretudo, com a ação do “novo sindicalismo”⁸ e dos movimentos dos trabalhadores sem terra, das mulheres agricultoras, dos atingidos por barragens, dos índios e dos seringueiros. A essas iniciativas, adicionam-se os grupos ambientalistas, configurando o início do movimento ecológico no país, o qual será fortemente impulsionado, mais tarde, com a realização da ECO-92, no Rio de Janeiro, como visto no capítulo precedente.

⁷ Como será explorado no capítulo quatro, duas das ONGs analisadas (a APACO e o Centro Vianei de Educação Popular) têm sua origem ligada às CEBs.

⁸ Segundo Martins (1981:67) *apud* Scherer-Warren (1987:87): “se até 1940 o messianismo e o cangaço foram formas dominantes de organização e manifestação de rebeldia camponesa, a partir dos anos 1950, a liga e o sindicato serão as formas mais importantes de organização da luta política dos camponeses, ainda que convivendo com a persistência do messianismo e do banditismo e com outras formas de luta e de resistência”.

É neste quadro de coações impostas pela ditadura militar e de afirmação dos novos movimentos sociais que surgem as primeiras ONGs no País. Essas organizações, no início, não se reconheciam como ONGs, mas apenas como centros de assessoria aos movimentos nascentes: “não havia entre seus agentes a representação de pertencimento a um universo institucional particular” (LANDIM, 2002: 18). A identidade das ONGs estava portanto umbilicalmente ligada aos novos movimentos sociais (e aos segmentos da Igreja Católica que os apoiavam). Algumas delas, inclusive, existiam a serviço desses movimentos e eram tão mais legítimas quanto mais subordinadas aos interesses desses últimos. Sendo assim, da mesma forma que os movimentos, a postura das ONGs, na sua origem, será caracterizada por uma atitude de contraposição a um Estado que estruturou historicamente seus vínculos com a sociedade, a partir de padrões clientelistas, populistas e autoritários (detalhados no Box 4, abaixo). Um dos objetivos principais dos movimentos e das organizações populares nessa época era então a “construção de um projeto alternativo de democracia” (CHAVES TEIXEIRA, 2003:40) e por isso eles vão conceber a sua atuação contra o Estado durante todo período de ditadura militar.

Box 4 – As gramáticas tradicionais que estruturam a relação Estado, sociedade e as culturas políticas predominantes no Brasil

Como define Da Matta (1991), a cidadania não é apenas um conceito moral, invariável. A cidadania é um papel social que se estrutura a partir das condições sociais, culturais e históricas e das instituições existentes em cada país. No caso do Brasil, coexistem diversas concepções de cidadania ou padrões de relações entre o Estado e a sociedade e entre as esferas pública e privada. Esses padrões podem ser caracterizados como “gramáticas políticas” (NUNES, 1997) que se formam ao longo da história e vão se sobrepondo umas às outras. Essas diferentes gramáticas não são apenas contraditórias, mas elas se complementam, coexistindo no espaço público nacional. De acordo com Nunes (1997), três gramáticas são estruturantes no caso brasileiro:

- O **clientelismo** é a gramática mais tradicional, forjada desde o Brasil Colônia. Neste caso, a cidadania é construída a partir das relações pessoais, tendo por base o reconhecimento. A relação entre o Estado e a sociedade se funda nessas relações sempre assimétricas. Além disso, entre os diferentes níveis de governos e poderes se forma também uma complexa rede de corretagem política. As leis universais assumem, nesta gramática, um caráter negativo e aquele que se submete à autoridade da lei é visto como um desprivilegiado, pois não dispõe de relações pessoais às quais possa recorrer.
- O **corporativismo de Estado**, fortalecido na Era Vargas, é um sistema de mediação de interesses baseado num número limitado de categorias - compulsórias, não competitivas, hierarquizadas e funcionalmente separadas - as quais, além de serem reconhecidas e subsidiadas, são controladas politicamente pelo Estado.
- O **insulamento burocrático**, gramática predominante no Estado autoritário, caracteriza-se pela redução do escopo da arena em que os interesses pessoais possam interferir na ação Estatal, por meio do fortalecimento de uma tecnoburocracia (ou de uma burocracia insulada) que atua independentemente da esfera política. Esta gramática tende a enfraquecer todas as instituições políticas fora do âmbito do aparelho do Estado.

Fonte: Da Matta (1991) e Nunes (1997)

É importante ressaltar que esse posicionamento, tanto das ONGs como dos novos movimentos sociais, deve ser entendido em seu contexto, ou seja, no seio de um regime ditatorial em que a possibilidade de uma participação mais ampla nas questões do Estado nem se colocava (DAGNINO, 2002). Essa concepção, predominante na postura das ONGs da época, e ainda presente atualmente, pode ser ilustrada por suas matrizes ideológicas e discursivas predominantes (SCHERER-WARREN, 2001) – em especial a do neo-marxismo, do neo-anarquismo e da Teologia da Libertação (descritas no Box 5). Entretanto, tal posição deixará de ser hegemônica na década de 1990, a partir do processo de redemocratização que fará emergir novas questões e desafios para as ONGs, influenciando na recomposição de sua identidade e de seus papéis, como será tratado mais detalhadamente a seguir.

Box 5 - Matrizes ideológicas das ONGs latino-americanas

Segundo Scherer-Warren (2001), as orientações ideológicas ou matrizes discursivas que tipificam a trajetória das ONGs latino-americanas podem ser agrupadas em quatro tendências. A autora esclarece que essas tendências são tipos ideais que na prática, frequentemente, se mesclam.

- **Neo-marxista:** a transformação social é percebida a partir da dinâmica da luta de classes e da construção de uma nova hegemonia, visando tomar o poder do Estado. As ONGs aqui tem um papel de facilitador deste processo, por meio da promoção da educação popular, da consciência de classe e da formação das lideranças políticas.
- **Neo-anarquista:** a transformação social é concebida a partir de mudanças que ocorrem nas bases, nas relações micro, no cotidiano dos grupos sociais. As ONGs nesta perspectiva rejeitam, sempre que possível, as articulações com a política institucional, considerada como centralizadora e autoritária. Elas são concebidas como parte do movimento social das bases, não devendo ter (pelo menos em princípio) um papel privilegiado na direção dos movimentos. Neste sentido, a ONG e o movimento se confundem.
- **Teologia da Libertação:** a transformação social parte da mudança ética (cristã) do comportamento individual, baseada nos princípios de solidariedade, espírito comunitário e de capacidade crítica dos oprimidos, visando a construção de uma sociedade livre de todas as formas de opressão. Esse processo é definido como a “caminhada da libertação”. Há uma valorização do saber popular, segundo o qual o processo de conscientização do povo resulta da troca de informações e experiências que pode ser instrumentalizado, por intermédio da pedagogia do “ver, julgar e agir” das pastorais. Nesse sentido, o papel das ONGs é de coordenar e estimular os grupos de reflexão.
- **Articulista:** prevê que a expansão da democracia se dá a partir da expansão da organização da sociedade civil, que poderá incluir as múltiplas esferas do social (comunitário, gênero, étnica, ética). Esta expansão da democracia popular tem como contrapartida a diminuição e descentralização do poder do Estado. A articulação é aqui percebida como rede que se constrói enquanto complementaridade de ideais e experiências de atores sociais plurais e diversificados. As ONGs, segundo essa concepção, têm também o papel de mediadoras entre as organizações e os movimentos sociais específicos e outros atores sociais, econômicos e políticos (incluindo-se aí a administração estatal). Prevê, todavia, uma autonomia tanto em relação aos movimentos, quanto em relação aos partidos políticos.

Fonte: Scherer-Warren (2001: 167-170)

As ONGs serão assim criadas a partir do apoio dos novos movimentos sociais e da Igreja e mantidas, inicialmente, pelos financiamentos oriundos da cooperação internacional. As ONGs internacionais⁹ necessitavam de parceiros locais que fossem capazes de elaborar projetos e acompanhar a sua execução, a fim de promover o desenvolvimento nos países do Sul. As parcerias foram então sendo firmadas, tornando as ONGs locais “mediadoras” entre os movimentos, as organizações populares e os financiadores e, permitindo a manutenção de uma relativa autonomia em relação ao Estado.

O próprio termo ONG foi cunhado na esfera das relações internacionais, sendo posteriormente reapropriado pelas organizações brasileiras, como aconteceu em vários outros países do Sul. O termo aparece pela primeira vez em um documento das Nações Unidas, em 1945, designando iniciativas da sociedade civil comprometidas com a reconstrução da vida social após a II Guerra Mundial. Em geral, o termo era adotado referindo-se às ONGs do Norte, que se distinguiam pela sua atuação transnacional. As ONGs do Sul vão se diferenciar dessas últimas pelo fato de terem sido caracterizadas, no início, como “organizações locais que atuam como intermediárias, em relação com um financiador do Norte, e se articulam com uma miríade de grupamentos e associações locais” (RYFMAN, 2004: 54). Todavia, essa caracterização vai ser redefinida, a partir da década de 1990, quando muitas ONGs do Sul vão passar a atuar em outros níveis para além do local, seja na esfera nacional, seja no âmbito internacional.

Numa visão geral, observa-se que o traço marcante do movimento nesse período é o foco colocado na ampliação do espaço político, por meio de um processo de re-significação das práticas democráticas. Para Telles (1987:60):

É perante este ‘novo’ Estado, que surge em 1964, que a sociedade civil reaparece como tema de reflexão política e intelectual. Não mais como tradicionalmente ocorreu na prática e no pensamento político brasileiro, enquanto evidência de sua impotência, por onde se justificava e se exigia a existência de um Estado protagônico, sujeito exclusivo de uma ação capaz de eficácia histórica. A sociedade reaparece como lugar de política, ou melhor, como alternativa política frente ao Estado.

⁹ A convenção 124 do Conselho Europeu define como ONG internacional: “as associações, as fundações ou outras instituições privadas que atendem aos seguintes critérios: (1) sejam sem fins lucrativos e de utilidade internacional; (2) tenham sido criadas por ato que releve do direito interno de um país; (3) exerçam sua atividade efetiva em pelo menos duas nações, e (4) tenham sua sede estatutária sobre o território de um país e sua sede real sobre o território desse país ou de um outro país (RYFMAN, 2004: 21).

Desse modo, é no contexto da repressão política perpetrada pela ditadura militar que se observa a formação de uma espécie de embrião do que se poderia chamar de uma sociedade civil ativa brasileira. Esta última caracteriza-se pela sua auto-mobilização e auto-criação, mas também pela sua institucionalização (COHEN; ARATO, 1994). Neste sentido, além de fazer emergir múltiplas identidades coletivas para além da dicotomia capital *versus* trabalho, este movimento promove a criação de um grande número de organizações formais e de redes, o que vai engendrar, mais tarde, o estabelecimento de leis e de instâncias representativas que buscam concretizar no espaço público a legitimação de seus ideais.

2.1.1.4 A fase de redemocratização: complexificação da sociedade civil e recomposição da identidade das ONGs

O ano de 1985 constitui um marco decisivo na história recente do País: após 21 anos, desfaz-se a ditadura militar e as instituições democráticas voltam a prevalecer. Depois de um período de transição, que durou até 1988, uma nova Constituição foi elaborada, restabelecendo as bases legais para o exercício da democracia. A partir da sua adoção, diversos mecanismos vêm sendo criados no sentido de promover a descentralização da ação governamental e também de atualizar as normas jurídicas face ao reconhecimento de direitos sociais antes negados.

Importantes mecanismos de garantia de participação popular foram inseridos na Constituição, a exemplo dos plebiscitos e dos referendos populares, das audiências públicas, da tribuna popular e dos conselhos públicos. Estes últimos vão possibilitar a participação da sociedade civil em diferentes níveis federativos (municipal, estadual e federal) e na implantação e avaliação das políticas públicas em diversos setores. Além disso, a Constituição vai tornar os municípios entes federativos autônomos e aumentar a parcela dos tributos federais repassada da União para os estados e municípios. Dotados de autonomia política e fiscal, os municípios vão assumir funções em termos de políticas públicas, por sua própria iniciativa ou por adesão de algum programa proposto por outro nível mais abrangente. Tudo isso vai então estimular a descentralização entre os níveis de governo e ampliar as responsabilidades dos poderes e organizações locais (ARRETCHE, 1999).

Sem aprofundar a discussão sobre a avaliação do processo de descentralização¹⁰, iniciado pela Constituição de 1988, o que fugiria aos objetivos desse trabalho, pode-se afirmar que a redemocratização do País teve um impacto substancial na esfera da sociedade civil e, conseqüentemente, no campo das ONGs. Percebe-se que, no final dos anos 1980, ocorre uma verdadeira mudança no posicionamento das ONGs frente aos demais atores do seu entorno. Esse processo se expressa numa crise de identidade que faz com que as ONGs comecem, então, a se questionar sobre o seu papel nessa nova sociedade em processo de redemocratização. Um dos principais questionamentos neste sentido refere-se ao fato das ONGs poderem ser consideradas ou não atores sociais com voz própria. Tratando desse processo, Da Paz (2005: 8) explica:

Para um grupo expressivo de ONGs, nessa ocasião, ocorreu uma ruptura com a visão de que as ONGs estavam a serviço dos movimentos sociais (ou exclusivamente a serviço dos movimentos sociais). Isso abriu a possibilidade de construção de relações sociais de novo tipo entre as organizações da sociedade civil, com os movimentos sociais, com os governos – em especial os municipais democráticos, que estavam se instalando –, com as agências de cooperação internacional, pautando a necessidade de uma representação nacional de ONGs.

As ONGs passam então a responder em seu nome e defender suas próprias pautas sociais, buscando legitimar-se no espaço público brasileiro. Um importante passo neste sentido foi a criação da ABONG. Fundada em 10 de agosto de 1991, esta instituição agrupava em 2004 277 associadas. Trata-se de uma sociedade civil sem fins lucrativos que visa “representar e promover o intercâmbio entre as ONGs empenhadas no fortalecimento da cidadania, na conquista e na representação de direitos sociais e da democracia” (ABONG, 2005). A criação da ABONG terá um papel importante para a legitimação das ONGs, colocando-se como uma tentativa de demarcação da sua identidade¹¹, diante das fortes mudanças que atravessa o espaço público brasileiro, principalmente a partir da década de 1990.

Essas mudanças não ocorrem por acaso e se concretizam a partir de dois fenômenos distintos e concomitantes que se configuram como conseqüências do processo de redemocratização e de institucionalização da sociedade civil brasileira. De um lado, coloca-se a mudança no perfil das próprias ONGs históricas que ampliam suas relações com o Estado e o

¹⁰ Para uma incursão neste debate ver Arretche (1999), Santos Farah (2000), Brose (2002) e Fauré (2005).

¹¹ Para filiar-se à ABONG, as organizações deveriam ter autonomia frente ao Estado, às Igrejas, aos partidos políticos e aos movimentos sociais, além de manter o compromisso com a construção de uma sociedade democrática, incluindo o respeito à diversidade e ao pluralismo (Chaves Teixeira, 2003).

mercado, se profissionalizam e passam a exercer ou apoiar atividades econômicas ligadas ao “novo associativismo e cooperativismo”. Do outro lado, observa-se uma complexificação do espaço público no qual as ONGs atuam. Esse processo pode ser constatado pela enorme ampliação do número de ONGs, tanto no meio urbano, quanto rural, ligadas ou não aos movimentos sociais; pela mudança do perfil das filantrópicas, que começam a constituir um projeto político próprio e pela ampliação da inserção do meio empresarial no espaço público, através do investimento social privado ou de ações de responsabilidade social. A seguir, esses fenômenos são abordados mais detalhadamente.

No âmbito das ONGs históricas, configura-se, primeiramente, uma mudança na sua postura diante do Estado e uma relativa aproximação que se inicia a partir do final da década de 1980. As ONGs passam a assessorar os processos de gestão participativa implantados, principalmente, nas prefeituras geridas pelo PT. Neste sentido, a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre é emblemática. Essa aproximação foi fortalecida na década de 1990, com a participação das ONGs em diferentes políticas e programas públicos do Governo federal, durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, a exemplo do Programa Comunidade Ativa do Comunidade Solidária, que visava promover o desenvolvimento local em diferentes municípios; do PRONAF e do Programa de Reforma Agrária, para citar apenas alguns deles.

Dois fatores desempenharam um importante papel nesta aproximação. Primeiramente, as mudanças efetuadas em termos de reestruturação do Estado no Brasil, que se inicia com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, viabilizado pela emenda constitucional de 1996 (BRESSER PEREIRA, 1998). Esta reforma envolveu o ajuste fiscal, com o fim do Regime Jurídico Único e o enxugamento do Estado, além da “modernização” da administração pública, por meio da descentralização. No espectro da reforma, destaca-se o impulso dado à transferência de atividades antes exclusivas do Estado para a esfera privada e não governamental, com as privatizações e a criação de novas figuras jurídicas, a exemplo das Agências Reguladoras e Executivas, das Organizações Sociais (OS) e das Organizações da Sociedade civil de Caráter Público (OSCIPs). O cerne da reforma era que apenas atividades estratégicas¹² fossem conservadas pelo Estado, enquanto que as demais seriam repassadas

¹² Conforme coloca Bresser Pereira (1998), as atividades estratégicas são aquelas ligadas ao núcleo central do Estado formado no nível federal pelo Presidente da República, pelos ministros de Estado, pelo Parlamento e

para a nova administração pública indireta ou ainda para o mercado. Em particular, os serviços sociais e científicos deveriam ser oferecidos pela esfera não governamental. O repasse de atribuições antes exclusivas do Estado para o âmbito da sociedade civil é visto como uma estratégia para diminuir custos e ampliar a eficiência do Estado. A ênfase aqui é na eficácia operacional das organizações do chamado Terceiro Setor (como será explorado mais adiante).

Um segundo vetor que vai levar a uma maior aproximação entre as ONGs e o Estado refere-se às mudanças na geopolítica internacional. A reforma dos países do Leste Europeu e a situação difícil dos países da África causam uma mudança no fluxo dos recursos da cooperação internacional, gerando uma diminuição gradativa do financiamento concedido às ONGs brasileiras. Esses fatores provocam um impacto na própria sobrevivência das ONGs mais antigas, fazendo com que seu financiamento passe a ser obtido cada vez mais junto a fontes nacionais e, especialmente, junto ao Estado.

A partir de 2003, a relação com o Estado se torna ainda mais próxima na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, dadas as relações históricas dos movimentos sociais e das ONGs com o PT. Isto amplia consideravelmente a participação dessas instituições na concepção, implementação e fiscalização dos programas e políticas públicas. Tal participação ocorre atualmente no âmbito de diferentes ministérios – a exemplo do MDA (por meio das políticas e programas voltados para a agricultura familiar e para a reforma agrária); do Ministério do Meio Ambiente (MMA) (em projetos do Fundo Nacional do Meio Ambiente); do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (através da Secretaria de Economia Solidária); e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (principalmente através do Programa Fome Zero). De fato, as relações com o Estado tornam-se cada vez mais complexas, inclusive com alguns membros dos movimentos sociais e/ou fundadores das ONGs fazendo parte do governo e recompondo assim as relações de força no campo. De uma atitude de ruptura em relação ao Estado, na sua origem, as ONGs passam progressivamente a atuar como agentes implementadores de políticas públicas, o que vai influenciar significativamente na mudança de seu papel e na recomposição da sua identidade.

Os laços das ONGs com o mercado são também redefinidos de várias maneiras. Primeiramente, observa-se o avanço da profissionalização das ONGs mais antigas, visando responder às demandas dos financiadores, que exigem resultado e impacto das atividades, mas também da sociedade e do próprio governo que reclamam mais transparência e efetividade por parte dessas organizações. A lógica técnica e a racionalidade instrumental¹³ – inerentes ao mundo da gestão e presentes em toda ação organizada e que, durante muito tempo, foram negligenciadas e até “diabolizadas” por essas organizações – se tornam cada vez mais presentes no seu cotidiano.

Além disso, percebe-se, a partir da década de 1990, o surgimento de um “novo associativismo e cooperativismo”. As ONGs envolvem-se crescentemente com projetos econômicos alternativos, fomentando o cooperativismo de produção, de crédito e as pequenas agroindústrias, entre outros empreendimentos. A ação política passa então a ser acompanhada de projetos socioeconômicos concretos, os quais vão reconfigurar a percepção do mercado por parte das ONGs e pelos movimentos sociais. A inserção das ONGs no campo econômico vai também influenciar na composição de novas formas de regulação do próprio mercado, não só em âmbito local, mas também global, como é o caso do movimento de comércio justo ou das certificações ambientais, por exemplo. Esse processo de mudança da relação entre as ONGs e o mercado tem sido muito pouco abordado ou até negligenciado pelos pesquisadores do campo no Brasil, mas já configura objeto de linhas de pesquisa em outros países como é o caso dos estudos sobre os Novos Movimentos Sociais Econômicos (GENDRON, 2001 e TURQUOTTE *et al.*, 2005), no Canadá.

Finalmente, destaca-se a formação das redes entre as ONGs e dessas com os movimentos, o que se coloca também como um aspecto importante na redefinição da identidade das ONGs históricas e também das novas ONGs. Scherer-Warren descreve esse processo como práticas políticas que articulam ações localizadas e redes de movimentos. Para a autora “é nas articulações entre as organizações e os atores políticos e nas subseqüentes criações de redes que vem se construindo um movimento social no sentido dado por Alain Touraine” (1996: 116). A demonstração dessa hipótese exige análises empíricas mais aprofundadas, mas o que se pode afirmar é que a maioria das ONGs brasileiras na atualidade não atua como entidade isolada e se articula formalmente e informalmente, para além do

¹³ Para uma discussão mais aprofundada sobre a relação entre racionalidade instrumental e substantiva no mundo organizacional ver Serva (1997a).

local¹⁴. Como argumenta Jacobi (2004: 1), as redes possibilitam interações horizontais, organização de instrumentos de pressão e abrem novos campos de possibilidades de atuação para as ONGs:

Em alguns setores ocorre a incorporação de uma multiplicidade de atores, como é o caso das experiências de participação na gestão de preservação da biodiversidade, através da formação de redes. As redes se fortalecem no plano político e institucional, sendo cada vez mais reconhecidas pela sociedade como pelos governos, além de crescentemente solicitadas a participar dos processos decisórios.

Essa recomposição do universo das ONGs históricas é acompanhada por uma **complexificação do espaço público onde elas atuam**. Tal processo ocorre devido à ampliação crescente do número de organizações que adotam essa nomenclatura para se auto-definir, levando a uma intensa diversificação do campo. Na década de 1990, justamente após a democratização, ocorre uma forte ampliação do mundo associativo no Brasil e a proliferação do número de ONGs. Segundo dados do IBGE, de 2002, do universo de 276 mil associações e fundações mapeadas em todo o Brasil, 62% foram criadas a partir dos anos 1990. Os dados demonstram ainda que a cada década se acelera o ritmo de crescimento: as que surgiram nos anos 1980 são 88% mais numerosas do que aquelas que surgiram nos anos 1970; esse percentual é de 124% para as que foram criadas na década de 1990 em relação à década anterior.

A significativa proliferação do número de ONGs contribui, sem dúvida, para a banalização do termo, que passa a ser entendido como sinônimo de toda organização privada voltada para o social (LANDIM, 2002). Por traz do guarda-chuva *ONGs* situam-se então uma série de organizações, com projetos, objetivos e discursos distintos. Isto vai influenciar, inclusive, na própria legitimidade dessas organizações e no questionamento da sua representatividade pelos diferentes setores sociais – não apenas no Brasil, mas em outros países. Ryfman (2004: 5) aborda esse fenômeno de forma sintética e bastante esclarecedora:

¹⁴ No que tange às ONGs aqui analisadas, cabe ressaltar o exemplo da Rede de Tecnologias Alternativas (Rede TA). Esta rede foi iniciada em 1983 pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), sendo formada por ONGs e técnicos ligados aos movimentos populares apoiados pela Pastoral da Terra. Seu objetivo era o de promover tecnologias alternativas na área da agricultura familiar, tendo em vista a crise do modelo tradicional de produção agrícola. A rede inclui dez estados do país e na Região Sul conta com a participação de dez ONGs (inclusive a APACO e o Centro Vianei de Educação Popular). Para uma descrição mais completa da origem e desdobramentos atuais da Rede TA, além de outros espaços de articulação das ONGs estudadas neste trabalho, ver Apêndice 3.

Como se trata de um termo livre de apropriação e não constitui, apenas em raras exceções, uma categoria especificamente delimitada nos direitos nacionais e ainda menos no direito internacional, cada vez mais entidades pequenas ou grandes se auto-batizam ou se re-batizam ONGs. Vemos florescer assim: as ONGs de um único indivíduo, conhecidas como MONGOS (*My own NGO*); as empresas que se escondem atrás do estatuto jurídico associativo para melhor penetrar no mercado, as BONGOS (*Business-organised NGOs*); as entidades criadas por iniciativas das entidades financiadoras internacionais para colocar em prática seus projetos, as DONGOs (*Donor-organised NGOs*). E, cada vez mais, as GONGOs (*Governmental NGOs*), quer dizer pseudo-ONGs criadas pelos Estados.

Certamente, algumas organizações que se autodenominam ONG podem ter sua legitimidade questionada. Porém, é preciso lembrar que nesse universo se encontram também novos tipos de ONGs, as quais mantêm outros vínculos com os movimentos sociais rurais e urbanos, levantando questões pouco tratadas pelas ONGs históricas – como é o caso das ONGs ligadas ao movimento negro, de apoio aos portadores do HIV, de apoio às questões da infância e da juventude, entre outras. Essas ONGs possuem trajetórias, discursos e matrizes ideológicas distintas daquelas predominantes nas primeiras ONGs (conforme será tratado no quadro 6, mais adiante neste texto).

Inserem-se também nesse universo as organizações definidas historicamente como “filantrópicas”, as quais sofrem mudanças importantes na sua trajetória e identidade, ao longo dos anos 1990. Muitas dessas organizações vão se profissionalizar, se organizar em rede e atuar como verdadeiros “movimentos” em prol das causas sociais que elas defendem. Como argumenta Landim (2002), elas passam de uma ação assistencial para a defesa de direitos, sofrendo então um processo de politização. Este é o caso, por exemplo, do setor ligado à defesa dos direitos das pessoas portadoras de deficiências que vem desenvolvendo um forte trabalho de articulação em âmbito nacional e exercendo uma influência na legislação pertinente a matéria¹⁵.

Destaca-se, por fim, o envolvimento crescente do setor privado com as questões sociais nesse mesmo período. Com esse movimento, nota-se a adoção de práticas como o investimento social privado, o voluntariado corporativo e a responsabilidade social, até então pouco presentes na esfera privada do país. Na dimensão institucional, esse movimento

¹⁵ O movimento teve um papel relevante na operacionalização da Lei federal nº 7.853/89, que disciplina a proteção e a integração social das pessoas com deficiência, e do Decreto nº 3.298/99, que determina que as empresas com mais de 100 funcionários devem destinar de 2% a 5% das vagas para a inserção profissional dos deficientes. Além disso, essas organizações têm influenciado no debate público e pressionado no Congresso para a criação do Estatuto da Pessoa Portadora de Deficiência.

produziu a criação de diversas fundações e institutos por parte de grandes empresas privadas, visando desenvolver projetos sociais, muitas vezes em parceria com as ONGs. Além disso, ele engendrou a constituição de organismos de representação com raio de ação nacional e até internacional, como é o caso do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) e do Instituto Ethos de Responsabilidade Social. O GIFE é uma entidade sem fins lucrativos e de caráter associativo, criada, em 1995, por 25 organizações pertencentes a grandes grupos econômicos privados que realizam investimento social no Brasil. Já o Instituto Ethos, foi fundado, em 1998, por um grupo de empresários e executivos do setor privado com o objetivo de aprofundar os compromissos de suas empresas com a responsabilidade social corporativa.

Essas mudanças referentes ao surgimento de novos atores que disputam e lutam para serem reconhecidos no campo das ONGs – no sentido elaborado por Bourdieu (1994) – vêm acompanhadas da emergência de novas matrizes discursivas e ideológicas, além de novos marcos regulatórios. Uma importante matriz discursiva que se fortalece, sobretudo a partir da década de 1990, é a do terceiro setor. O termo terceiro setor é, em geral, empregado na mesma acepção originária dos países anglo-saxões, ou seja, faz referência ao conjunto das organizações que atuam na esfera pública e não pertencem nem ao aparelho burocrático do Estado e nem ao setor das empresas privadas e demais instituições que integram a economia de mercado. Portanto, esta definição contempla um vasto conjunto de organizações que vai desde as ONGs, passa pelas fundações e institutos empresariais, entidades filantrópicas, as organizações populares oriundas das comunidades, além dos organismos internacionais de cooperação. Analisando criticamente o termo, Landim (2002:43) afirma que a concepção que está por trás dessa visão não é neutra:

É de procedência norte-americana, contexto em que o associativismo e o voluntariado fazem parte de uma cultura política e cívica baseada no individualismo liberal, em que o ideário dominante é o da procedência da sociedade em relação ao Estado. [...] Terceiro setor evoca colaboração e positividade de interação, diluindo a idéia de conflito ou contradição e tendendo a esvaziar as dinâmicas politizadas que marcam o associativismo nas últimas décadas no Brasil.

Essa visão esteve muitas vezes presente no discurso do governo Fernando Henrique Cardoso e norteou a constituição da Lei 9.790, aprovada em 1999, que ficou conhecida como Marco Legal do Terceiro Setor. A referida lei instituiu uma nova figura jurídica para as organizações civis – a OSCIP. Com essa regulamentação, podem ser enquadradas como OSCIP as organizações que atuam nos setores tradicionais da filantropia (assistência social, educação e saúde), mas também em outros setores como: atividades culturais, conservação do

patrimônio histórico e artístico, preservação e conservação do meio ambiente, promoção do voluntariado, dentre outras.

O aspecto essencial da lei é o estabelecimento de parcerias entre o Estado e as organizações enquadradas como OSCIPs. Dessa forma, o Estado financiaria projetos a serem implementados pelas organizações, mediante uma relação contratual padronizada e expressa pelo Termo de Parceria. Tal lei caracteriza um passo importante na regulamentação da relação entre Estado e sociedade civil brasileira, pois ela é a primeira lei que vem tratar da temática a ser editada após as antigas leis de assistência social. Ademais, a lei assume a pluralidade do campo das organizações da sociedade civil que atuam na esfera pública, abarcando tanto o setor da filantropia, as antigas e novas ONGs e as fundações empresariais.

Todavia, apesar das inovações promovidas, muitas interrogações ainda pairam sobre essa nova forma jurídica, especialmente no que se refere aos benefícios concedidos pela nova lei, já que ela não interfere nos marcos jurídicos anteriores¹⁶. Constata-se também que a visão que prevaleceu no espírito da lei foi a de conceber as organizações da sociedade civil como complementos à ação do Estado, por meio do apoio a políticas “compensatórias”. Na avaliação da ABONG:

O arcabouço legal que regula o funcionamento das organizações da sociedade civil é complexo e fragmentado. Não atende as demandas das diversas organizações e nem mesmo as demandas do governo. Não fortalece a atuação da sociedade civil organizada e não estabelece uma relação de transparência com o Estado que possibilite um controle da sociedade civil sobre as políticas públicas e um acesso realmente democrático aos recursos públicos (Da Paz, 2005: 23).

A reflexão sobre o marco legal não avançou muito após a mudança de governo, e na gestão do presidente Lula não houve continuidade dessa política. Isso se reflete também na fraca adesão das organizações da sociedade civil à lei, sendo relativamente poucas as que optaram pelo enquadramento como OSCIP¹⁷. Cabe ressaltar que, atualmente, há um projeto

¹⁶ O Marco Legal do Terceiro Setor mantém a legislação existente no que se refere às entidades filantrópicas, introduzida em 1959 e que continua sendo aplicada até hoje. A obtenção do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, que permite a isenção da cota patronal das entidades filantrópicas e assistenciais junto a previdência social, segue os parâmetros da antiga lei.

¹⁷ Segundo o cadastro oficial do Ministério da Justiça, até 20 de outubro de 2005, 3.334 organizações sem fins lucrativos tinham efetivamente obtido o enquadramento como OSCIP (Ministério da Justiça, 2005). Se considerarmos a pesquisa realizada pelo IBGE, a qual identificou em 2002 a existência de 276 mil organizações, aquelas que se qualificaram como OSCIP até o presente representam apenas 1,2% daquele universo.

de lei¹⁸ que está em tramitação no Congresso Nacional o qual dispõe sobre o registro, a fiscalização e o controle das ONGs. Esse projeto visa criar o Cadastro Nacional de ONGs, com base no qual o governo poderá exigir qualquer informação que seja relevante para a avaliação dos objetivos das organizações (Da PAZ, 2005).



Após a análise da trajetória histórica da sociedade civil brasileira e das ONGs, pode-se concluir que a identidade dessas organizações se redefine e assume novos contornos ao longo do tempo, no encontro com as diferentes esferas sociais (Estado, sociedade civil e mercado), das quais elas se diferenciam e, ao mesmo tempo, se nutrem. O universo das ONGs também sofre profundas transformações, tornando-se mais amplo e heterogêneo, e as ONGs alargam consideravelmente as suas interações.

As mudanças acima tratadas fazem parte do cotidiano atual das ONGs, como demonstra Abramovay (2000) na avaliação que fez das ONGs que participavam da Rede de Tecnologias Alternativas (Rede TA), em finais da década de 1990. Nesta avaliação, o autor levanta as dificuldades encontradas na definição das fronteiras da Rede naquele momento, devido a sua ampliação e a apropriação do seu discurso e práticas por outras organizações (inclusive pelo Estado). O campo político definido a partir da influência das organizações internacionais, da Igreja e da ideologia marxista, que permitiu durante muito tempo uma coerência interna da Rede e uma demarcação da sua identidade, deixa de ser garantidor de sua coesão. Esse processo vai provocar uma crise de identidade entre as ONGs da Rede e o desejo permanente de traçar cada vez mais novas fronteiras de delimitação, que segundo o autor, nem sempre é produtivo:

Vão-se criando novos nós na composição da Rede e por aí se ampliam as teias de interdependência de que ela é feita. O importante é que ela vai assumindo uma feição mais heterogênea e diversificada que em seu período inicial, por mais que a articulação entre os 'fundadores' procure, em certa medida, preservar os princípios em torno dos quais ela se organiza. Se seus interlocutores iniciais eram, fundamentalmente, as instituições internacionais financiadoras, as Igrejas e as suas bases sociais, agora a Rede está mergulhada na elaboração de políticas públicas (tanto no plano local, como regional e nacional), nos contatos com organismos brasileiros de financiamento, com Universidades, Prefeituras, num conjunto extremamente diversificado (ABRAMOVAY, 2000: 1).

¹⁸ Trata-se do Projeto de Lei 3877, de 2004.

Vários autores que estudam o universo das ONGs (DAGNINO, 2002; CHAVES TEIXEIRA, 2002; LANDIM, 2002), vão definir tais transformações como uma perda gradual do poder de transformação política das ONGs, bem como de sua legitimidade:

Com o crescente abandono dos vínculos orgânicos com os movimentos sociais que as caracterizavam em períodos anteriores, a autonomização política das ONGs cria uma situação peculiar onde essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e ao Estado que as contrata como prestadora de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam ‘representantes’, nem tão pouco perante os setores sociais, de cujos interesses são portadores, ou perante qualquer outra instância de caráter público. Por mais bem intencionados que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de sua equipe diretiva (DAGNINO, 2002: 292).

Tais estudos descrevem a transformação no campo das ONGs (a partir de seu distanciamento dos movimentos sociais, da sua aproximação com o Estado e com o mercado), como um fenômeno de “colonização” dessas organizações pela lógica sistêmica¹⁹, para empregar termos habermasianos. As ONGs adquirem um estilo empresarial de ação, se preocupam cada vez mais com a sua própria sobrevivência institucional e a sua legitimidade e acabam por esquecer o seu papel na transformação social e política, além do trabalho junto aos grupos de base. Consequentemente, o principal desafio que se coloca para as ONGs é o de definir se querem ser uma força funcional, contribuindo com este processo de “colonização”, ou se acreditam ter um papel anti-sistêmico, não funcional na sociedade (LANDIM, 2002). Essa postura confunde-se muitas vezes com a idéia de afirmar um projeto ético político, comum às ONGs, que garantiria a formação do seu diferencial identitário perante o Estado, o mercado e as demais organizações da sociedade civil.

Não menosprezando a importância dessa análise e a sua pertinência para compreensão da “crise de identidade” que atravessam as ONGs na atualidade, acredito que tais transformações são sobretudo fruto do processo de institucionalização que vive a sociedade civil brasileira e as próprias ONGs, após a abertura democrática e em função da sua transformação em atores políticos, ao lado do Estado e do mercado. Como descreve Piveteau

¹⁹ A teoria da ação comunicativa Habermas (1987, 1989 e 1990) propõe uma visão de sociedade composta por dois mundos distintos: o mundo da vida e o mundo do sistema. Esses dois mundos possuem diferentes formas de integração social. Enquanto no mundo da vida a interação passa pela ação comunicativa, baseada na partilha intersubjetiva, no mundo do sistema os mecanismos de interação derivam ou operam sobre os resultados ou as conseqüências das atividades que visam um fim (teleológicas). Para Habermas, o mundo do sistema, por ser mediado pelo dinheiro e pelo poder, se situa fora do domínio da linguagem. Desse modo, as relações na esfera do sistema ficam deslocadas de normas, valores e de mecanismos de formação lingüísticas de consenso. Eles se tornam assim autônomos em relação ao mundo da vida. Esse processo é mais intenso na modernidade, onde há uma valorização da lógica sistêmica em detrimento do mundo da vida.

(1998), o comportamento das ONGs e seus modos de intervenção são determinados pelo ambiente institucional onde elas se encontram. A redefinição da relação entre as esferas sociais muda as fronteiras de identidade das ONGs, porque redesenha as próprias posições assumidas historicamente pelos atores sociais, não só do âmbito da sociedade civil, mas também do Estado e do mercado. A questão parece ser mais complexa do que a simples afirmação de identidade ou a busca de distinção pelas ONGs, afinal, depois da análise histórica apresentada acima fica cada vez mais difícil distinguir os traços típicos das ONGs, ou ainda o projeto ético político comum que as congrega.

Neste contexto de re-delimitação das fronteiras no espaço sociopolítico reservado às ONGs e de sua própria identidade, o principal desafio que se coloca para essas organizações não é o de voltar a uma “identidade perdida ou subjugada” por um processo de dominação neoliberal. Faz-se necessário conceber “outras identidades”, na relação com os demais atores sociais com os quais elas interagem e diante de um novo cenário político, onde os papéis do Estado e do mercado também não são dados à priori. Isso não significa, porém, dissolver suas particularidades num universo tão amplo e heterogêneo que as organizações que dele fazem parte não mais se reconheçam.

Trata-se, ao contrário, da participação em novos espaços públicos, localizados no espaço e no tempo, que pressupõem novas formas de regulação entre as esferas pública e privada. Neste processo, a “colonização” do espaço das ONGs pela lógica sistêmica (típicas do mercado e do Estado) é um fato que deve ser considerado, em seus aspectos negativos e positivos. Porém, é preciso levar também em conta o fenômeno inverso, ou seja, a influência da lógica dos movimentos e das ONGs nos espaços do mercado e do Estado – como acontece, entre outros, pelo movimento de “comércio justo” e pela própria ampliação da participação política da sociedade civil na esfera pública. Como citado, esse fenômeno inverso é muito pouco considerado pelos estudos promovidos pelos pesquisadores do campo das ONGs no Brasil.

A concretização desses espaços públicos (HABERMAS, 1992), se dá então num contexto onde as fronteiras entre o público e o privado se redefinem, colocando novos dilemas a serem enfrentados pelas ONGs, como o de manter a sua autonomia e identidade, sem negar os laços de dependência em relação às demais esferas; o de manter a relação com os

movimentos sociais, sem deixar de ter voz ativa; o de atuar no campo econômico e ampliar a sua profissionalização, sem subordinar a sua atuação política à técnica. Ao tornarem-se mais propositivas, as ONGs passam a enfrentar novos riscos. As respostas não estão dadas à priori e são construídas pelos diferentes grupos que compõem o campo e que, por meio de seus discursos e de suas ações, contribuem para definir o significado do termo ONG, bem como os papéis que essas organizações assumem na sociedade.

2.1.2 Panorama do campo de atuação das ONGs, seus atores e instâncias representativas

O universo atual que compõe o campo das ONGs é complexo, extremamente diversificado e, no seu conjunto, ainda pouco conhecido. Consta-se que houve uma expansão extraordinária do número de instituições criadas nos últimos vinte anos, em diversas áreas, sob diferentes formatos jurídicos, matrizes discursivas e de identidade. No intuito de delinear um panorama geral desse universo, serão citados alguns resultados de um levantamento publicado em 2004 pelo órgão oficial de pesquisa do governo federal, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Partindo de um total de 500 mil entidades sem fins lucrativos registradas no País, foram eleitos cinco parâmetros para selecionar aquelas que realmente estariam ajustadas aos objetivos da pesquisa: privadas, sem fins lucrativos, institucionalizadas, auto-administradas e voluntárias. Assim, identificou-se um conjunto de organizações que têm as seguintes características: o fato de serem voluntárias, autônomas e privadas, sendo constituídas por cidadãos que se reúnem livremente em torno de objetivos coletivos comuns (IBGE, 2004). Ao aplicar estes cinco parâmetros ao universo das 500 mil entidades sem fins lucrativos, obteve-se um subconjunto de 276 mil para o ano de 2002. Dentre as informações reveladas pela pesquisa sobre esse universo, destacam-se as seguintes:

- A maioria das organizações é de pequeno porte: 77% delas não possuem qualquer empregado e somente 7% conta com 10 ou mais assalariados.
- Observa-se uma elevada concentração da mão-de-obra, na medida em que somente 1% delas possui 100 ou mais empregados e reúne 61% do total das pessoas ocupadas. Isso significa que apenas 2,5 mil entidades absorvem quase um milhão de trabalhadores.

- Em 1996, o número total de postos de trabalho nessas organizações era de 1.039.925, enquanto em 2002 esse número saltou para 1.541.290, revelando assim o aumento de 48% do número de empregos em apenas seis anos. O número de empregos gerados por essas organizações corresponde a 5,5% dos empregados de todas as organizações formalmente registradas no País.
- A massa salarial do setor atingiu em 2002 o valor de R\$ 17,5 bilhões. As áreas que mais empregaram foram a educação e a saúde (responsáveis por mais da metade das pessoas ocupadas), seguidas da assistência social, com 15% do total de empregados. Esses números indicam o peso das organizações filantrópicas no universo considerado na pesquisa.

Sem ter a pretensão de fazer um levantamento exaustivo e definitivo do universo das ONGs no Brasil, o que se coloca como tarefa impossível e mesmo inútil, busca-se identificar, a seguir, os principais grupos de atores que compõem esse amplo universo. Mais do que simplesmente nomear esses grupos, trata-se de identificar as suas características e propor um mapeamento de suas estratégias de legitimação, num campo que apresenta um ritmo de mudança bastante acelerado. Para tanto, são considerados cinco diferentes grupos que buscam reconhecimento no campo: as ONGs históricas e de assessoria aos movimentos sociais; as ONGs ligadas aos novos movimentos sociais; as ONGs que não possuem vínculos com os movimentos sociais; as fundações e os institutos empresariais e as filantrópicas. As fronteiras entre esses grupos nem sempre são claras, entretanto, algumas características permitem estabelecer uma delimitação que visa mostrar a pluralidade e heterogeneidade do campo. Como assinala Chaves Teixeira (2003; 24) “deixar de lado essas várias histórias pode impedir que compreendamos as disputas entre as ONGs, especialmente não declaradas e nem sempre evidentes para os atores envolvidos”.

Destacam-se inicialmente dois conjuntos: **as ONGs históricas (de assessoria) e aquelas ligadas aos “novos movimentos sociais”**. Nesses dois conjuntos prevalecem relações estreitas com os movimentos, entretanto, esses vínculos são distintos. Se nas ONGs de assessoria eles se referem principalmente ao papel de apoio aos movimentos populares, nas ONGs mais recentes, ligadas aos novos movimentos sociais, principalmente do meio urbano,

(feminista, negro, jovem, ambientalista, etc.), esses vínculos se traduzem por uma não separação entre os movimentos e as organizações.

Nesses grupos, a principal entidade representativa é a ABONG, criada em 1991. A ABONG tem como estratégia ser uma associação *de algumas ONGs* e não *das ONGs* e, para tanto, delimita claramente o que entende pelo termo, buscando diferenciar-se das filantrópicas, das associações de bairro, das organizações sociais (esfera pública não estatal) ou ainda das chamadas organizações do terceiro setor. Conforme expresso num dos cadernos da ABONG: “fazer parte da ABONG significa a adoção de uma identidade política específica, a adesão a uma associação que se pauta pela defesa da justiça social, igualdade, equidade, democracia e desenvolvimento sustentável” (Da Paz, 2005; 11). A ABONG pretende assim demarcar o espaço das ONGs. Ela se coloca como guardiã de um “campo político e crítico de esquerda que dá significado ao próprio termo ONG” (Da Paz, 2005: 11) e no qual apenas algumas novas ONGs poderão se inserir, caso se associem.

Atualmente, a ABONG é membro oficial de conselhos instalados em seis ministérios do Governo federal. Com essa inserção, ela pretende participar ativamente da elaboração e do acompanhamento de políticas públicas nas áreas de atuação de suas associadas. Paralelamente à participação em conselhos ministeriais, seus representantes desenvolvem uma série de atividades que visam reforçar a sua legitimidade institucional, promovendo maior visibilidade e estabelecendo uma imagem de organização geradora e difusora de conhecimento. Tais atividades compreendem: a produção, edição e difusão de livros e textos de publicações regulares (Cadernos ABONG); o Programa de Desenvolvimento Institucional, visando ampliar a base social de apoio e a legitimidade das ONGs; a participação extensiva em fóruns regionais, nacionais e internacionais, com o objetivo de ser amplamente reconhecida como um ator coletivo de articulação política entre ONGs e os diversos setores sociais.

A ABONG pode ser caracterizada como um espaço de afirmação político-institucional de algumas ONGs. Sua macro-estratégia é constituir-se como uma organização juridicamente formalizada e então atrair outras associações civis para o seu quadro de filiados. Todavia, uma outra estratégia de ação política parece congrega muitas ONGs. Ao invés de apostarem na liderança de uma organização formal e estabelecida como entidade de articulação, optam pela ação por meio de redes setoriais, não necessariamente formalizadas em termos jurídicos. A

atuação em rede passa a ser então uma estratégia importante de legitimação e de articulação das ONGs que pode ser exemplificada: pela Rede de Tecnologias Alternativas, pela Rede SOS Mata Atlântica, pela Articulação do Semi-Árido (ASA), pelo Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), pela Rede Ecovida de Agroecologia, entre outras.

Um terceiro grupo é formado por **ONGs mais recentes que não possuem vínculo com os movimentos sociais**. Tais ONGs são, em geral, criadas por técnicos, com vínculos com o serviço público, as Universidades ou ainda o setor empresarial, visando responder a uma questão social, cultural, econômica ou ambiental particular. Elas possuem uma forte preocupação com a profissionalização e são guiadas por uma lógica de articulação e parceria com as demais esferas sociais, seja o Estado, seja o mercado. As matrizes ideológicas não são tão claras como no caso das ONGs históricas, apesar de muitas delas se identificarem com o ideário proposto pelo discurso do terceiro setor. Nessas organizações não há, na maioria dos casos, uma visão crítica a respeito da profissionalização e algumas vezes elas se tornam verdadeiros escritórios de consultoria que prestam serviços, seja para instituições públicas ou para fundações e institutos empresariais. Pode-se dizer que para essas organizações a lógica política se subordina à lógica técnica. Como explica Chaves Teixeira (2003:100):

Muitas organizações foram formadas com preocupações sociais, mas com um caráter de prestação de serviços [...] a fim de que possam sobreviver economicamente com o fruto da prestação desses serviços. O que se observa é uma atuação mais técnica que não necessariamente está acompanhada de uma atividade maior de pressão em espaços de defesas de direitos e muito menos em espaços de mobilização social.

Essa mesma lógica prevalece num quarto grupo, ligado às empresas, no qual se destacam **as fundações e os institutos empresariais**. Formado por algumas entidades que têm sua origem na década de 1980, esse grupo terá uma forte expansão na década de 1990. Dois espaços de representação são relevantes nesse caso. O primeiro refere-se ao GIFE e o segundo é o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social. Como vimos acima, ambas as organizações têm caráter associativo e sem fins lucrativos e foram criadas nos anos 1990, no bojo de um movimento de envolvimento crescente do setor privado com as questões sociais. O GIFE conta atualmente com uma rede de 81 entidades associadas, todas ligadas a grandes grupos econômicos nacionais e multinacionais. Esse agrupamento declara como objetivo:

contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável do Brasil, por meio do fortalecimento político-institucional e do apoio à atuação estratégica de institutos e fundações de origem empresarial e de outras entidades privadas que realizam investimento social voluntário e sistemático, voltado para o interesse público (GIFE, 2005)²⁰.

Desde a sua criação, o GIFE colocou em prática uma estratégia de fortalecimento da esfera pública não-estatal no Brasil. A concepção que norteia a ação da associação é a de que as empresas desempenham um papel institucional importante na luta contra as desigualdades no País e esse papel deve se concretizar por meio do investimento social privado. No seu código de ética, o GIFE diferencia o investimento social privado da prática de responsabilidade social corporativa, demarcando claramente um distanciamento em relação à atuação do Instituto Ethos. Esse código de ética preconiza que os conceitos e a prática do investimento social têm por base: “a consciência da responsabilidade e reciprocidade para com a sociedade, assumida livremente por empresas, fundações ou institutos” (GIFE, 2005).

Para a rede GIFE, “as práticas de investimento social são de natureza distinta e não devem ser confundidas como ferramentas de comercialização de bens tangíveis e intangíveis (fins lucrativos) por parte das empresas ou mantenedoras” (GIFE, 2005). O grupo defende uma autonomia das ações de investimento social privado em relação ao negócio da empresa, visando mostrar o “ato desinteressado” da ação empresarial na esfera pública. O modelo e as concepções do GIFE são fortemente influenciados pela noção norte-americana de terceiro setor e as organizações que compõem o GIFE chegam, em uma de suas publicações, a se autodenominarem as *grantmakers* brasileiras (FALCONER; VILELA, 2001). É importante destacar que boa parte dos dirigentes das grandes fundações brasileiras (situadas nas principais capitais das regiões Nordeste e Sudeste) realizou sua formação acadêmica em instituições de ensino americanas e mantém uma forte relação com as fundações desse país e com as redes do *nonprofit sector*.

A influência do GIFE no campo das ONGs é relevante, tanto no que se refere ao montante de investimentos que realizam suas associadas (de R\$ 805 milhões em 2004, segundo dados divulgados no *site* da instituição) quanto à produção e à difusão de conhecimentos e práticas ligados à corrente do terceiro setor. Além de oferecer uma série de serviços aos seus associados – aconselhamento estratégico, cursos de pós-graduação e

²⁰ <http://www.gife.org.br/>

especialização, cursos *in company*, “encontros GIFE”, congressos, *website*, entre outros – o grupo apóia a edição de livros e também realiza cursos em todo o país, visando fomentar o investimento social privado e fortalecer o reconhecimento e a profissionalização do chamado terceiro setor.

Um outro importante papel desempenhado pelo GIFE refere-se à atuação junto às políticas públicas ligadas ao terceiro setor no Brasil. Esta organização teve uma relevante participação na elaboração do marco legal do terceiro setor, bem como em outras leis importantes, como por exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente. Atualmente, um dos seus principais objetivos tem sido a concretização da reforma do marco legal do terceiro setor. Segundo expresso no *site* da instituição, essa reforma “oferecerá um ambiente legal, fiscal e tributário mais propício ao investimento social privado” (GIFE, 2005).

O Instituto Ethos, por sua vez, declara no seu *website* que conta com 1.049 empresas associadas, as quais são responsáveis por um volume de negócios correspondente à cerca de 30% do PIB brasileiro e empregam em torno de 1 milhão de pessoas. O Instituto declara como objetivo “constituir um pólo de organização de conhecimento, troca de experiências e desenvolvimento de ferramentas que auxiliam as empresas a analisar suas práticas de gestão e de responsabilidade social corporativa” (INSTITUTO ETHOS, 2005)²¹. O Ethos tem uma concepção diferenciada a respeito da ação social das empresas, enfatizando a noção de responsabilidade social empresarial. Essa concepção tem por princípio a inserção da preocupação com a responsabilidade social e o desenvolvimento sustentável no *core-business* (negócio principal) da empresa, envolvendo todos os níveis: estratégico, tático e operacional e as ações internas e externas, além de considerar os diferentes *stakeholders* (interessados). Assim, a ação social empresarial estaria incluída na responsabilidade social, mas a sua prática, por si só, não faria da empresa uma entidade responsável socialmente.

A maioria dos seus associados é formada por grandes empresas, entretanto, a sua atuação influencia o campo das ONGs e é influenciado por ele. As ONGs são exigidas e passam a absorver alguns padrões, conceitos e práticas da responsabilidade social empresarial e, ao mesmo tempo, são protagonistas na construção desses elementos, a exemplo do Balanço

²¹ <http://www.ethos.org.br/>

Social, cujo modelo mais utilizado no Brasil foi proposto pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), ONG criada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho²².

O Instituto Ethos tem, assim, um papel de formador de opinião no campo das ONGs. Produz e difunde diferentes ferramentas de gestão que orientam a adoção de práticas socialmente responsáveis na gestão das organizações, tanto para auto-avaliação (Balanço Social e Indicadores Ethos) e comparação com outras práticas (Banco de Práticas), como para localizar ferramentas estratégicas e operacionais em cada uma das sete áreas que compõem a responsabilidade social empresarial. Para fortalecer esse papel, em 2004, o Instituto Ethos fundou o Uniethos, instituição voltada para a pesquisa, produção de conhecimento e capacitação na área de responsabilidade social. Além disso, atua na articulação nacional e internacional para reforçar o movimento da responsabilidade social e realiza monitoramento, buscando influenciar as políticas públicas sobre o tema. Dentre os fóruns que o Instituto Ethos participa destacam-se o *Global Reporting Initiative* (GRI) e a comissão para criação da norma ISO 26000 de Responsabilidade Social²³.

Finalmente, um quinto grupo se reconhece no campo das ONGs, sob a denominação de **organizações filantrópicas**. Como visto acima, essas organizações seguem uma tradição antiga, ligada à noção da assistência e da “caridade” para com os pobres e excluídos. Entretanto, como exposto, nos últimos anos essas organizações vão sofrer um processo de politização (Landim, 2002), passando a agir na esfera da luta por direitos e assumindo, assim, um novo espaço no campo.



Como se pode depreender dessa exposição, o campo das ONGs é um espaço de convívio (e também de disputa) entre diferentes grupos que lutam para obter reconhecimento e afirmar a sua posição. Esses grupos possuem suas concepções a respeito do que é uma

²² Segundo dados do site do Ibase, www.balancosocial.org.br, mais de 60 empresas de diferentes regiões do Brasil publicaram seus balanços sociais em 2005, seguindo o modelo e os critérios de divulgação sugeridos pelo IBASE. Essas empresas recebem o direito de utilizar o Selo Balanço Social IBASE/Betinho. Entretanto, sabe-se que o número de empresas que utilizam ou se inspiram no modelo é muito maior. Além disso em 2004 o Ibase criou um modelo específico de balanço social para as ONGs.

²³ A Norma ISO 26000 é um guia para a implementação da Responsabilidade Social nos setores público e privado que está sendo elaborada pela *International Organization for Standardization* (ISO). A Norma será publicada em 2008 e tem caráter voluntário. A Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e a *Swedish Standarts Institute* (SIS) lideram o grupo de trabalho sobre a norma.

ONG, estabelecem suas estratégias de ação e de reprodução ideológica, e constituem alianças, visando conquistar hegemonia, como acontece quando da criação de entidades representativas ou da formação de redes. Percebe-se também que esses grupos refletem a presença de múltiplas matrizes discursivas e de identidade no campo, cujas fronteiras são fluidas (conforme apresentado no Quadro 5).

Quadro 5 - Principais grupos de ONGs que compõe o campo: uma síntese

GRUPOS DE ONGS	MATRIZES DISCURSIVAS PRINCIPAIS	CARACTERÍSTICAS	ALGUNS EXEMPLOS
Históricas ou de assessoria	Matrizes neo-marxista e da teologia da libertação (Box 5). Transformação social como construção de uma nova hegemonia a partir da luta de classes ou como parte da mudança ética (cristã) do comportamento individual e coletivo.	Atuação junto aos grupos populares de base (no meio rural e urbano). Legitimidade refere-se ao apoio aos grupos desfavorecidos. Apoiadas pelos movimentos sociais e por organismos da cooperação internacional voltadas ao desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo e pela Igreja. Atuação tradicionalmente anti-institucional, questionadora do sistema capitalista e da ação do Estado.	Centros de educação popular. Algumas ONGs de apoio à agricultura familiar.
Históricas e mais recentes ligadas aos Novos Movimentos Sociais	Matriz articulista (Box 5). Defendem projetos sociais fora da relação capital-trabalho. Transformação social passa não só pela mudança nas relações materiais da existência, mas por transformações culturais, políticas e ambientais substantivas no cotidiano (micro-iniciativas).	Não separação entre organização e movimento social. Afirmação de múltiplas identidades coletivas, pluralidade. Atuação tanto no meio urbano, como rural e junto a grupos populares ou não. Apoiados pela cooperação internacional, pelo Estado e pelo setor empresarial.	ONGs ambientalistas. ONGs feministas. ONGs de prevenção da AIDS. ONGs de defesa de direitos dos homossexuais, transexuais e transgênero ONGs de apoio às crianças e adolescentes.
Mais recentes formada por técnicos	Diferentes matrizes Forte ênfase na profissionalização e na resolução de problemas socioeconômicos.	Atuação técnica, acima do político. Ênfase na articulação e nas parcerias. Apoiados pelo Estado e pelo setor empresarial, e, em alguns casos, pela cooperação internacional.	ONGs de inserção profissional. ONGs de prestação de serviços nas áreas sociais: saúde, educação, cultura e esporte.
Mais recentes ligadas ao investimento social privado	Matriz do terceiro setor, focalizando a complementaridade entre ação pública e privada, por meio do investimento social privado, da ação social das empresas e da responsabilidade social.	Atuação a-política. Ênfase na ação cívica e no voluntariado. Apoiadas pelo setor empresarial.	Fundações e Institutos empresariais.
Filantrópicas	Matriz da assistência social e da filantropia que se redefine nas últimas décadas com a profissionalização e a politização dessas organizações.	Atuação ligada à assistência aos pobres e excluídos, vinculada à idéia de caridade. Apoiadas pela Igreja, pelas próprias famílias dos usuários, pelo Estado e pelo setor empresarial.	ONGs de apoio à inserção de portadores de deficiências. Hospitais filantrópicos. ONGs de assistência.

Fonte: Elaborado pela autora

Observa-se uma crescente hibridação de lógicas e uma influência mútua entre os grupos, o que faz com que se amplie consideravelmente a complexidade do campo nos últimos anos, influenciando sobremaneira no papel que as ONGs vão assumir na sociedade. No próximo item, este aspecto será examinado mais detalhadamente.

2.2 O debate científico atual sobre o papel das ONGs

Todas as transformações vividas pelas ONGs nas duas últimas décadas têm feito emergir uma série de estudos e análises sobre o seu papel na atualidade. Esses estudos têm por base paradigmas e concepções distintas que também disputam espaço num campo científico em formação (SERVA; ANDION, 2006). A partir do exame das principais referências da literatura nacional e internacional sobre o tema, pode-se discernir três esferas temáticas que permeiam o debate sobre o papel das ONGs na contemporaneidade. A primeira refere-se à **ação política das ONGs** e inclui a sua relação com o Estado e também com a sociedade civil. A segunda aborda a sua **função econômica e sua dimensão organizacional**, em particular sua interface com o mercado e as diferentes formas de regulação encontradas nas suas práticas econômicas. A terceira trata do **papel das ONGs nos processos de transformação social** (seja no campo político, cultural ou ambiental). Apesar de tratá-las separadamente, por questões didáticas, considera-se que essas três dimensões da atuação das ONGs estão conectadas e influenciam sua inserção nos processos de desenvolvimento.

2.2.1 O papel político: oposição política ou participação na ação pública?

A temática do papel político das ONGs suscitou e suscita até hoje o interesse de diversos pesquisadores. Um dos debates centrais nessa esfera consiste na relação das ONGs com o Estado, assim como sua participação política no âmbito da sociedade civil organizada e, mais especificamente, junto aos movimentos sociais. Sinteticamente, pode-se afirmar que os estudos apontam que não há uma única forma de relação das ONGs com a esfera política, mas múltiplas. As relações que se estabelecem entre as ONGs, o Estado e os movimentos sociais, refletem, na grande maioria das vezes, o projeto político²⁴ que essas organizações

²⁴ Parte-se aqui da definição de projeto político estabelecida por Dagnino (2002:282) enquanto “conjunto de crenças, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade e que orientam a ação política de diferentes sujeitos”. Porém, acrescenta-se a essa definição a dimensão da práxis, pois os valores políticos provêm tanto do discurso e da ideologia, como da prática política (VIOLA; MAINWARING, 1987).

veiculam e praticam. Nesta perspectiva, pode-se então identificar pelo menos três posicionamentos que se apresentam no discurso e na prática dos atores do campo e se refletem nos estudos sobre as ONGs.

O primeiro posicionamento refere-se à **oposição política ao Estado e a vinculação estreita aos movimentos sociais**. As ONGs que se enquadram neste caso, em geral, se recusam a interagir com o Estado ou ainda constroem vínculos apenas com alguns governos com os quais elas possuem uma afinidade ideológica. A ligação mais forte, neste sentido, deve ser com os movimentos sociais, pois a relação com o governo reenvia sempre ao risco de tornar-se braço do Estado (CHAVES TEIXEIRA, 2003). Esse posicionamento tem suas raízes na atitude dos novos movimentos sociais, na sua origem, os quais se colocam como espaços de renovação do político, como já foi abordado. A idéia é então de fortalecer a sociedade civil e tornar o Estado menos poderoso, por meio de uma revolução cultural, na qual a primeira constituir-se-ia numa força hegemônica, influenciando, conseqüentemente, o perfil dos partidos políticos (SCHERER-WARREN, 1996).

Para Nogueira (2005), se esta posição teve o mérito de promover a afirmação da identidade dos movimentos sociais e das ONGs, ou seja, de produzir uma relativa autonomização da sociedade civil, ela também dificultou uma maior abertura para o diálogo com os outros atores sociais, impedindo de se pensar um projeto político mais amplo. Referindo-se à época da ditadura militar esse autor afirma:

Embora ganhando força e diversificação, a sociedade civil não será capaz de estabelecer maiores vínculos com a sociedade política; da mesma forma que avançava a consciência democrática e ampliava-se a participação, mais inexistiam instâncias capazes de agregar e organizar, em nível superior, os múltiplos interesses sociais e, especificamente, de dar vazão e operacionalidade às reivindicações populares (NOGUEIRA, 2005: 21).

A incapacidade de pensar um projeto político mais amplo é compreensível num contexto de ditadura militar e de amadurecimento democrático, tendo em vista as inúmeras demandas não satisfeitas, após tantos anos de negação de direitos. Na verdade, essa alternativa nem se colocava na época da ditadura dada à impossibilidade de diálogo com o governo. A luta dos movimentos e das ONGs, principalmente até a década de 1980, passa

então pelo reconhecimento e, para tanto, era essencial construir uma identidade bem demarcada e uma agenda particular. Assim, nesse período, vai predominar uma pressão social com base em um modo de “participação corporativa”, caracterizada pela defesa de interesses setoriais e pela resolução de problemas concretos ligados aos grupos subalternos e desprivilegiados (NOGUEIRA, 2005).

Essa posição, majoritária na origem das ONGs, e fortemente presente nas matrizes discursivas predominantes²⁵, ainda permanece presente no campo, refletida numa postura anti-institucional e de distanciamento, tanto do âmbito governamental, quanto do mercado. Ela está representada tanto no discurso e na prática de profissionais, quanto em vários estudos sobre a temática. Inúmeros autores reforçam a idéia de que a sociedade civil é o espaço por excelência da construção de uma nova cidadania, desconsiderando a importância da construção democrática em outros espaços.

Tal interpretação pode conduzir a uma visão mistificadora dos movimentos sociais e das próprias ONGs, compreendidos como sujeitos isolados e únicos protagonistas da mudança da cultura política. Como destacam Viola e Mainwaring (1987), grande parte dos estudos sobre os novos movimentos sociais exagerou na capacidade desses movimentos de gerar mudanças sociais. Nogueira (2005) também reforça esse argumento, ao revelar que essa lógica anti-institucional pode contribuir para o próprio enfraquecimento da democracia, na medida em que os movimentos sociais procuram forjar uma legalidade própria, desinteressando-se da formação de projetos mais amplos, abertos a toda a sociedade e capazes de fornecer respostas e perspectivas para os diferentes grupos sociais. Para esse autor, subjacente a essa lógica é possível identificar:

Uma visão dicotômica da sociedade civil e do Estado, que em vez de serem vistos como estruturados por uma dialética de unidade e distinção como diria, dentre outros, Gramsci, ganhariam a imagem de uma disjunção, de uma separação, de uma ausência de comunicação. Sataniza-se o espaço político para dar livre curso à hipotética natureza virtuosa da sociedade civil (NOGUEIRA, 2005: 102).

De fato, se examinamos detalhadamente os discursos expressos em vários estudos no campo, podemos inferir em muitos deles a presença dessa dicotomia. A sociedade civil é descrita frequentemente como o espaço da inovação, da flexibilidade, da criação de uma nova cidadania política, enquanto que o Estado é o espaço da razão técnico burocrática, da lentidão,

²⁵ Matriz neo-marxista, da teologia da libertação e neo-anarquista, conforme discutido no Box 5, anteriormente.

da ineficiência, da descontinuidade, da burocracia, do despreparo, da falta de transparência, etc. (DAGNINO, 2002). Essas posições acabam por criar representações estanques dessas duas instâncias, baseadas em critérios ideológicos e normativos. Ora, sabe-se que nem os grupos que formam a sociedade civil, nem tão pouco os que compõem o Estado são homogêneos. O setor público se estrutura em diferentes níveis e escalas e segue diferentes lógicas, assim como a própria sociedade civil. Além disso, como exposto, o processo de redemocratização vai redesenhar os contornos entre as esferas pública e privada, modificando os papéis antes estabelecidos para a sociedade civil, o Estado e o mercado. Esses processos levam ao questionamento da lógica de “oposição política”, abrindo espaço para outros posicionamentos.

O segundo posicionamento corresponde às noções de **participação política como instrumento** (NOGUEIRA, 2005) ou ainda de **cidadania neoliberal** (DAGNINO, 2002). Expresso claramente nas concepções veiculadas pela idéia de terceiro setor, a natureza política da ação coletiva das ONGs é neutralizada nesse posicionamento e, com efeito, sobra pouco ou nenhum espaço para os antagonismos e o conflito: “resistências e preconceitos, frutos de uma história passada de conflito e oposição entre um Estado autoritário e uma sociedade civil denunciadora e reivindicativa, precisam ser superados” (CARDOSO, 1997:10). Essa visão desconsidera a história que permitiu a própria constituição dos movimentos sociais e das ONGs, promovendo, como descreve Dagnino (2002: 288), uma “confluência perversa”

[...] entre um projeto de participação construído pelos movimentos sociais e pelas ONGs, à partir dos anos 1980, visando ampliar a noção de cidadania, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do seu papel de garantidor de direitos. [...] Ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa (DAGNINO, 2002: 288).

Neste prisma, a ação coletiva sob a égide do terceiro setor parece substituir a perspectiva de mudança social pela perspectiva da pretensa eficácia operacional de suas organizações. Como afirma Cardoso (1997:11):

A grande contribuição que está sendo dada pelo terceiro setor é a busca e experimentação, ainda que em escala pequena, de soluções inovadoras para os problemas que ele se propõe a enfrentar. [...] Organizações da sociedade civil ganharam uma competência no modo de se relacionar com e intervir junto a grupos sociais específicos. [...] É essa eficácia que o governo precisa aprender, daí a importância dessa interação entre atores diferentes.

A produção teórica de autores americanos ligados aos estudos do chamado *nonprofit sector* serve de base para este posicionamento. Não faz parte do objetivo do presente trabalho a exegese dos estudos do *nonprofit sector*. Ressalta-se apenas a influência que essa abordagem exerce no Brasil através da defesa da idéia de complementaridade do terceiro setor face ao Estado e ao mercado. O fortalecimento “político” do terceiro setor é visualizado sob uma ótica nitidamente funcionalista, no sentido de que esse fortalecimento teria uma consequência operacional direta, pois o seu efeito é visto como uma forma de compensação das falhas do sistema. Neste particular, as idéias de Rifkin (1997: 23) são ilustrativas ao pregar a absorção dos desempregados da economia de mercado pelas organizações de um terceiro setor fortalecido. O autor, numa publicação conjunta com autores brasileiros, afirma que: “o êxito do mercado e do governo democrático vai depender, finalmente, do êxito do setor civil. Se o setor civil for forte e politicamente ativo, o mercado florescerá no próximo século”.

Assim, na aparente imprecisão do termo *terceiro setor*, elaborado a partir de uma lógica negativa, que abarca um amplo espectro de organizações, encontra-se nitidamente princípios que se baseiam numa ideologia neoliberal. Tais princípios pressupõem uma harmonia no campo de interação entre as ONGs e entre estas e os demais setores sociais; um ajuste concretizado por meio de parcerias operacionais. A lógica é de complementaridade funcional em relação ao Estado, com a prestação de serviços de interesse público e com o mercado, pela geração de emprego e renda. Dessa forma, o conteúdo político e o potencial de mudança institucional que poderiam acompanhar a afirmação da sociedade civil organizada (justamente pela sua diferenciação do Estado e do setor privado) são sutilmente negados, reforçando-se a categorização de um *terceiro setor* efetivamente percebido a reboque dos dois primeiros.

Finalmente, um terceiro posicionamento refere-se à **participação política ampliada das ONGs**. Este posicionamento implica a construção de “novas posições” e de “novas formas de regulação” entre os atores sociais. A idéia central é de que uma sociedade civil forte necessita de um Estado ativo. Como explica Nogueira (2005: 34), “não pode haver Estado democrático que se afirme sem cidadania ativa e sociedade participante, mas a ausência de Estado reduz o social ao mero mundo de interesses, a território de caça e de mercado”. A relação entre Estado e sociedade civil não se coloca aqui nem no extremo da oposição, que tem por base uma concepção dualista da relação entre ambos, nem tampouco

numa perspectiva de complementaridade, que desconsidera as particularidades dessas duas esferas.

Por isso, nessa perspectiva, o conflito e a tensão são elementos centrais na interação entre Estado e sociedade civil e a questão que se coloca é a da possibilidade de compartilhamento de projetos políticos comuns (DAGNINO, 2002). Essa participação ampliada passa a exigir, então, uma mudança nas formas tradicionais de atuação política por parte das ONGs. Como já foi colocado, o padrão dominante historicamente tem sido o da participação corporativa. De um modo geral, essas organizações tenderam a reconhecer e negociar apenas com aqueles atores que “participam da luta” e, portanto, eram admitidos como legítimos. Por essa razão, muitas delas parecem ter dificuldade de sair dessa lógica e de considerar os “outros”, ou seja, aqueles que não comungam com o seu discurso e a sua prática.

Segundo Nogueira (2005), a participação política ampliada supera a prática corporativa (embora não a rejeite, nem a considere como algo menor), na medida em que exige que se pense no interesse geral, ou seja, na organização da vida social como um todo. Os seus atores principais são os cidadãos e não apenas os membros de um grupo particular. Esses atores,

distinguir-se-ão entre si não a partir das categorias que representam, mas a partir das diversas visões globalizantes dos problemas que conseguem formar, visões globalizantes estas que cada um possui e não esta ou àquela categoria, mas este ou aquele movimento político (NOGUEIRA, 2005: 134).

Dagnino (2002) aborda o mesmo processo como a possibilidade de construção de novos espaços públicos. Para tanto, a autora chama a atenção a necessidade do reconhecimento da pluralidade e do compartilhamento de projetos políticos entre os diferentes atores sociais. Estas seriam as condições, segundo ela, para a articulação das diferenças que abriria caminho para a configuração do interesse público.

Dos estudos consultados, pode-se depreender que existem diferentes maneiras de ação política e articulação com o Estado e com a sociedade civil no campo das ONGs. Estas podem ir desde a oposição política até a própria negação do político, mas também incluir a construção de novas formas de ação na esfera pública. Sem dúvida, a legitimidade das ONGs e os papéis políticos que elas vão assumir serão também definidos em função das posições que

se tornam hegemônicas no campo. Os rumos desse processo neste momento de transição ainda não estão muito claros, daí a importância de estudos empíricos que analisem experiências concretas dos atores em situação de ação.

2.2.2 O papel econômico: economia da precariedade ou economia social e solidária?

As questões econômicas e organizacionais no campo das ONGs e dos movimentos sociais foram tradicionalmente ignoradas, tanto pelas ONGs do Norte quanto do Sul. Referindo-se às ONGs do Norte, Revel e Roca (1998: 91) afirmam:

Seja do lado dos movimentos cristãos ou das correntes políticas terceiro mundistas, o lucro individual e, de uma forma mais geral, os fluxos monetários eram percebidos com preconceito. O mundo da empresa e mesmo o mundo das micro-empresas e do artesanato eram simplesmente ignorados.

No Brasil, predominam no campo acadêmico visões pejorativas sobre o papel econômico das ONGs. De um lado, colocam-se aquelas abordagens baseadas na concepção do terceiro setor, que enxergam as ONGs apenas como espaços de produção de riquezas, na medida em que geram empregos e respondem às necessidades sociais não atendidas pelo Estado e pelo mercado. As “organizações sem fins lucrativos” são compreendidas, então, como constituindo um verdadeiro “nicho de mercado”, no qual a lógica empresarial irá se reproduzir, sob novas bases. Do outro lado, encontram-se as abordagens que vêem as ONGs como espaços que devem se manter “imunes” à lógica de mercado e às pressões para formalização. Segundo tais interpretações, a profissionalização e a institucionalização dessas organizações leva a uma perda de identidade e de legitimidade, fazendo com que as ONGs se descaracterizem e percam sua função enquanto “atores políticos”:

Algumas ONGs ressaltam tanto o profissionalismo que se pode questionar até que ponto o caráter político militante permanece. [...] Podemos questionar se, ao privilegiar o papel de prestador de serviços, ao visarem a sobrevivência da organização e o ‘salário de seus membros’, o universo atingido pela atuação dessas organizações não fica restrito àqueles que podem pagar. E mais, se aqueles que pagam não estão redefinindo as formas como essas organizações atuam (CHAVES TEIXEIRA, 2003: 101).

Demarcando-se destas duas visões, novas interpretações do papel econômico das ONGs vão emergir no Brasil e em outros países, nas últimas décadas, inspiradas nos estudos no campo da sociologia econômica, em particular a de língua francesa. A sociologia econômica, enquanto campo disciplinar tem suas raízes nos autores clássicos da sociologia,

Durkheim, Weber e Marx, que já sinalizavam para o fenômeno da inscrição social do mercado. Todavia, como coloca Swedberg (1994), foi preciso esperar até os anos 1950 para que a idéia de uma sociologia do mercado fosse de fato concretizada: tal passo foi dado por autores tal como Talcott Parsons, Neil Smelser e Karl Polanyi.

Nos últimos vinte anos, o campo da sociologia econômica se expandiu muito e começou a agregar estudos de outras disciplinas das ciências sociais como a geografia, a gestão, a ciência política, entre outros. Para entender o formato que assume o campo da sociologia econômica na atualidade é importante realizar algumas distinções entre os seus representantes. Primeiramente, destaca-se a clivagem entre os autores que deram origem ao campo e construíram as suas bases (Durkheim, Weber, Marx, e mais tarde, Veblen, Pareto, Shumpeter, Mauss e Polanyi) e os autores que, principalmente após a década de 1980, têm constituído a sociologia econômica contemporânea.

No âmbito desta última incluem-se várias correntes e autores que não necessariamente dialogam entre si (LÉVESQUE; BOURQUE; FORGUES, 2001). Um primeiro conjunto é composto pelos trabalhos dos autores de língua inglesa, abrangendo a Nova Sociologia Econômica (GRANOVETTER, 1985, ZELIZER, 1979 e FLIGSTEIN, 1990); o Institucionalismo (GALBRAITH, 1968, MYRDAL, 1978 e HODGSON, 1998); e a Socioeconomia (ETZIONI, 1991 e STERN, 1993). De uma forma geral, esses estudos contrapõem-se à economia neoclássica, mas não se concentram em propor reais alternativas aos seus pressupostos. Buscam dialogar com os autores da economia, visando seu enriquecimento, a partir da contribuição dos estudos sociológicos.

Um segundo conjunto de trabalhos é desenvolvido por autores francófonos, mais ligados à sociologia e à antropologia, representados pelo *Mouvement Anti-utilitariste* em *Sciences Sociales* (MAUSS) (CAILLÉ, 1988; GODBOUT; CAILLÉ, 1992); pelas correntes da Nova Economia Social, da Economia Plural e da Economia Solidária, na França (PERRET; ROUSTANG, 1993, ROUSTANG *et al.*, 1996, LAVILLE 1994, 1995, LAVILLE; SAINSAULIEU, 1997) e no Québec (LÉVESQUE; MALO, 1992, LÉVESQUE, 2002, 2003 e 2004a e FAVREAU, 2005); pela Escola da Regulação (AGLIETTA, 1976, LIPIETZ, 1991 e BOYER, 1995) e pela Escola das Convenções (BOLTANSKI; THÉNEVOT, 1991). Além de realizar uma crítica aos pressupostos da economia neoclássica, esses autores fazem também

propostas que contradizem estes pressupostos, redefinindo o que deve ser entendido por atividade econômica e buscando responder aos desafios colocados pelos novos contextos socioeconômicos contemporâneos. Observa-se também que, de um modo geral, os referidos estudos são mais próximos às idéias de Marcel Mauss e de Karl Polanyi do que aqueles produzidos pelos autores anglófonos.

Portanto, não existe apenas uma sociologia econômica, mas várias “sociologias econômicas”, cada uma delas com seus próprios objetivos, conceitos centrais, campos de pesquisa, autores e obras chave (LÉVESQUE; BOURQUE; FORGUES, 2001). Essas correntes têm em comum o fato de realizarem uma crítica aos fundamentos da economia neoclássica e de afirmarem a construção social da economia. Swedberg (1994:35) define em termos gerais a sociologia econômica como sendo “o conjunto de teorias que se esforçam por explicar os fenômenos econômicos a partir de elementos sociológicos”.

A análise das organizações que atuam na interface entre o econômico, o social e o político tem sido feita especialmente pelas correntes do segundo conjunto citado, em particular pelas abordagens da Nova Economia Social, da Economia Plural e da Economia Solidária²⁶. Essas abordagens buscam se diferenciar da antiga “Economia Social”, originária dos movimentos no início do século XIX na Europa, que teve por base os ideais dos utopistas como Saint-Simon, Charles-Fourrier, Joseph Proudhon e Charles Gides²⁷. Tomando uma distância e fazendo uma análise crítica dos seus rumos atuais, vários autores sinalizam que o quadro teórico da antiga economia social não é suficiente para abordar as novas formas associativas e cooperativas que emergem no final do século XX, como exemplificado por Favreau (2005: 3):

Em várias partes do mundo, hoje, experiências inéditas de economia social e solidária surgem. Nos países do Norte destacam-se: as cooperativas de solidariedade e as empresas de inserção no Québec; os serviços de proximidade e as *Régies de quartier*, na França; as cooperativas sociais na Itália; as cooperativas de trabalho

²⁶ As raízes institucionais destas correntes podem ser atribuídas, na França, ao *Centre de recherche d'information sur la démocratie et l'autonomie* (CRIDA), que prossegue seus trabalhos através do *Laboratoire de sociologie du changement des institutions* (LSCI) e do *Laboratoire d'économie et de sociologie du travail* (LEST). Já no Québec, destacam-se os trabalhos realizados pelo *Centre de Recherche sur les Innovations Sociales* (CRISES), pela *Alliances de Recherches Universités Communautés en Économie Sociale* (ARUC-ES), pela *Chaire d'Économie Sociale* da *Université du Québec à Montréal* (UQAM), pelo Instituto Karl Polanyi, pelo *Chantier d'Économie Sociale*, além do *Centre interdisciplinaire de recherche et d'information sur les entreprises collectives* (CIRIEC/CA). As pesquisas também são construídas em âmbito internacional a partir de diferentes redes, como a do CIRIEC Internacional, por exemplo.

²⁷ Para uma descrição das principais correntes que compõem a antiga “Economia Social”, ver Andion (1998).

associado na Espanha; as agências de desenvolvimento comunitário nos Estados Unidos. Nos países do Sul, pensamos no *Grammen Bank* (Bangladesh), que desenvolve um sistema de microcrédito para apoiar as famílias mais pobres; as cozinhas coletivas latino-americanas; ou ainda as cadeias de comércio justo Norte-Sul e Sul-Sul.

Tendo como referência comum a noção de economia substantiva cunhada por Karl Polanyi (sintetizada no Box 6, a seguir), as abordagens da “Nova Economia Social”, “Economia Plural” e “Economia Solidária” vão buscar compreender as particularidades das organizações que exercem atividades econômicas (mas não distribuem lucros) e, ao mesmo tempo, buscam concretizar projetos sociopolíticos. A análise tem como pano de fundo o contexto atual de redefinição do papel do Estado e das formas tradicionais de democracia, bem como da crise do emprego e da própria sociedade salarial.

Trata-se de discutir a necessidade de “repensar a economia” e de construir novas formas de produção, de consumo e de relações de trabalho (LÉVESQUE, 2003). De forma sintética, pode-se afirmar que as abordagens da Economia Solidária, da Nova Economia Social e da Economia Plural ressaltam a multiplicidade de formas de atividade econômica presentes nas sociedades modernas e buscam compreender as suas particularidades. Em comum, destaca-se a interpretação do conjunto dessas iniciativas (sejam elas associações, cooperativas ou mutuais) enquanto formas de ação coletiva que visam “empreender de outra forma” (FAVREAU, 2005: 10). Segundo este autor, essa definição considera três dimensões dessas iniciativas sem privilegiar nenhuma delas: a dimensão social (ação coletiva); a dimensão econômica (empreender) e a dimensão política (de outra forma), conforme detalhado no Quadro 6.

Quadro 6 - A nova economia social como ação coletiva: as três dimensões

Aspectos da definição	Características	Dimensões
Ação coletiva	Diz respeito à necessidade de se reagrupar que surge a partir de uma ou mais demandas sociais sejam elas socioeconômicas, sociopolíticas, socioculturais ou socioambientais.	Social
Empreender	Refere-se ao caráter econômico das iniciativas que vai além da idéia da economia de mercado, sem a excluir. Contempla a hibridação de formas de regulação econômica e as diferentes formas de empreendedorismo.	Econômica
De outra forma	Significa que tais iniciativas partem de múltiplos projetos sociopolíticos que visam promover a transformação social.	Política

Fonte: Adaptado de Favreau (2005).

Box 6 – A noção de economia substantiva em Karl Polanyi

Tendo como referência visões mais amplas da racionalidade e da natureza humana, daquelas predominantes nos estudos da economia neoclássica, Polanyi (1975, 1983) questiona a idéia do mercado como a única fonte de regulação nas sociedades modernas. Segundo ele, a história registra diversos tipos de economia e a maior parte destes refere-se à instituição mercado. Porém, dentre as economias pré-capitalistas, nenhuma era dirigida apenas pelas regras do mercado.

O autor propõe então uma re-conceituação da economia, defendendo que esta pode ser interpretada a partir de dois sentidos: o sentido substantivo e o sentido formal. O sentido substantivo tem sua origem na interdependência do homem em relação ao seu ambiente natural e social. Nesta noção, a relação entre o homem e a natureza fornece os meios para satisfazer suas necessidades materiais. O sentido formal, por sua vez, advém do caráter lógico da relação entre fins e meios. Este sentido – que reenvia a uma situação de escolha entre diferentes meios – é fundado numa visão de escassez de recursos. Polanyi destaca que a visão formal foi a principal fonte de inspiração da teoria econômica.

Criticando essa interpretação, o autor opta pelo sentido substantivo e define a economia como um “processo institucionalizado”. A noção de processo remete à idéia de movimento de bens materiais, referindo-se à mudança de lugar, de agentes ou dos dois. Para o autor, os bens mudam de “mãos” que podem ser representadas pelas instituições públicas, pelos indivíduos ou pelas empresas privadas. Nesta leitura, as atividades sociais são também consideradas como econômicas na medida em que elas fazem parte deste processo. Mas esse movimento, essa ação recíproca, não se limita a uma interação mecânica. Esse processo está inserido num contexto mais amplo que lhe atribui sentido:

A institucionalização do processo econômico confere a este processo unidade e estabilidade; ela cria uma estrutura que tem uma função determinada na sociedade; ela modifica o lugar do processo na sociedade, dando assim uma significação à sua história; ela concentra o interesse sobre os valores, as motivações, a política. Unidade e estabilidade, estrutura e função, história e política definem, de maneira operacional, o conteúdo do nosso pressuposto, segundo qual a economia humana é concebida como um processo institucionalizado (POLANYI, 1975: 244).

Assim, a economia humana, conforme o autor, está inserida e engloba as instituições econômicas e não econômicas. Isso quer dizer que seu domínio transcende as esferas do mercado formal e que o seu funcionamento deriva de várias formas de institucionalização. A partir do estudo de etnólogos modernos, Polanyi define quatro modelos principais de institucionalização da economia:

- A **esfera doméstica** diz respeito à produção para o uso, seja para a família, seja para o clã ou para a comunidade. As pessoas trabalham e produzem para responder às suas necessidades, por meio de grupos fechados.
- A **redistribuição** corresponde a movimentos de apropriação em direção a um centro. O fato principal de sua organização é a partilha entre os indivíduos. A redistribuição supõe uma autoridade: o chefe, o templo ou o senhor estão no centro deste modelo.
- A **troca** se apresenta nos movimentos de compra e venda freqüentes, como aqueles do mercado. A troca pressupõe um equilíbrio entre a oferta e a demanda e um sistema criador de valor.
- A **reciprocidade** refere-se a movimentos entre grupos simetricamente ordenados, o que ocorre, por exemplo, com o dom e o contra-dom. A reciprocidade pressupõe relações sociais de proximidade.

Polanyi define a economia como um dos processos que constituem o conjunto das ações sociais. A sociedade, por sua vez, é vista como o contexto que fornece a coerência às atividades econômicas. Esta visão substantiva da economia permite levar em consideração os diferentes modelos de comportamento econômico e, mais particularmente, fornece os elementos para a compreensão de outras formas de regulação econômica, inclusive as não monetárias, como a esfera doméstica e a esfera da reciprocidade.

Fonte: Elaborado por Andion (1998) com base em Polanyi (1975, 1983)

No que tange à dimensão social, tais abordagens demonstram que, em geral, as iniciativas surgem de um projeto coletivo e são dirigidas a responder a uma demanda comum, seja ela socioeconômica, sociopolítica, sociocultural ou socioambiental. Segundo Laville (1997a), a gênese de uma associação ou cooperativa solidária está ligada a alguma necessidade que é sentida por uma determinada comunidade. Por isso, o potencial de inovação de tais organizações é definido não apenas pela sua capacidade de gerar riquezas materiais, mas também pela sua contribuição à transformação social, por meio do fortalecimento dos laços sociais e de proximidade, da inserção socioprofissional, da valorização de aspectos culturais e de identidade, entre outras.

Quanto à esfera política, os estudos que foram revisados sugerem que as iniciativas coletivas de caráter econômico podem também representar uma nova forma de ação política, pois expressam a demanda dos cidadãos de poderem influenciar ativamente nas regras que governam suas relações (LAVILLE, 1995). Lévesque (2003) salienta que a idéia de inserção política se expressa na influência de tais iniciativas sobre os dispositivos legais, as instâncias de negociação coletivas e as regulações públicas. Para este autor, a noção de Economia Solidária propõe uma politização do econômico, diante da crise do modelo Fordista:

A perspectiva da crise econômica não pode ser explicada somente pela autonomia dos mercados financeiros e pela rigidez induzida pela intervenção do Estado na economia. [...] a crise econômica atual é ao mesmo tempo uma crise do Estado e uma crise do mercado [como tradicionalmente pensados]. Como as experiências socioeconômicas tendem a mostrar, a ‘solução’ seria buscar uma reestruturação Estado-mercado-sociedade civil, o que pressupõe uma avaliação da política (op. cit: 4).

Desse modo, não há uma negação da dimensão econômica e tampouco uma supervalorização desta. A intenção é redefinir a noção da economia, inserindo-a nas relações sociais e políticas. A noção de uma “economia plural” remete a diversos tipos de “atividades econômicas que assumem significados diferentes segundo as formas institucionais nas quais elas se inscrevem” (LÉVESQUE, 2003: 7). Essa redefinição se apóia em duas noções principais que especificam as práticas econômicas presentes nas organizações coletivas de caráter público: (i) a noção de construção simultânea da oferta e da demanda, por meio de processos de proximidade entre produtores e consumidores/usuários, e (ii) a noção de hibridação de diferentes formas de regulação socioeconômicas. Esta última permite considerar a variedade de lógicas econômicas e de recursos que circulam nessas organizações como os recursos mercantis, que provém da venda de bens e de serviços; os recursos não mercantis,

originários de financiamentos; e os recursos não monetários, que advém das diferentes formas de voluntariado e das doações de diversas naturezas.

Porém, a análise da dimensão econômica das ONGs não se refere apenas ao seu universo interno. Ela contempla também a atuação dessas organizações na regulação do próprio mercado, o que está sendo explorado pela abordagem dos “Novos Movimentos Sociais Econômicos”. Esses são definidos como uma “terceira geração de movimentos que, além de definir um quadro institucional e de participar em projetos identitários, investem no campo da economia” (TURCOTTE *et al.*, 2005). Conforme argumenta Gendron (2001), esses movimentos são portadores de novos valores que fazem com que o próprio mercado se reavalie. Ao defender uma outra globalização no plano internacional eles constituem um novo pólo de regulação, ao lado do Estado e do mercado:

Não satisfeitos apenas em transformar os processos políticos tradicionais, esses movimentos se inserem num campo que antes lhes era estranho: a economia, para se apropriar dele e lhe redefinir em função de seus valores e objetivos de transformação social. Esses movimentos reconhecem a dimensão desigual das trocas comerciais nas escalas micro e macro-econômicas, questionam a tese da utilidade marginal e a teoria das vantagens comparativas e propõem de integrar às trocas uma significação social e uma dimensão educativa (GENDRON, 2001: 179).

Esse é o caso, por exemplo, dos movimentos de comércio justo, de finanças solidárias, os investimentos éticos e, mais amplamente, de várias organizações que compõem o universo das ONGs, sejam elas associações ou cooperativas. Assim, as particularidades da Economia Solidária ou da “Nova Economia Social” transcendem suas formas de organização interna ou a concepção de novas formas de relação de trabalho. Encontra-se aí o seu potencial de inovação em relação ao projeto da antiga Economia Social. Eme e Laville (2005) definem a Economia Solidária como: um conjunto de **atividades econômicas** que são submetidas à vontade de um **agir democrático** e que visam **uma mudança institucional**. A idéia de mudança institucional refere-se a uma pluralidade de projetos políticos veiculados por essas organizações que não se limitam às questões ligadas à tradicional dicotomia capital *versus* trabalho. Essas novas formas de ação coletiva se caracterizam, então, como os Novos Movimentos Sociais, definidos por Melucci (1983), adicionando a estes uma inscrição na esfera econômica.

No Brasil, as correntes detalhadas acima tiveram pouca ou nenhuma influência até o final da década de 1990, quando surgem os primeiros trabalhos que tratam da dimensão econômica ou organizacional das ONGs, inspirando-se nos estudos da sociologia econômica francesa e, mais particularmente, nas correntes da Nova Economia Social e da Economia Solidária (ANDION, 1998b). Mais tarde, a expressão Economia Solidária vai se popularizar e assumir uma definição própria no País, diferente daquela defendida pelos autores francófonos, configurando-se como uma corrente particular no campo de estudos sobre as ONGs (SERVA; ANDION, 2006). Essa corrente é representada, entre outros, pelos trabalhos de Paul Singer, Genauto C. de França Filho, Armando Lisboa e Antônio David Cattani.

Em publicação recente intitulada *Dictionnaire de l'autre économie* dirigida por Jean Louis Laville e Antonio David Cattani, o termo Economia Solidária é apresentado a partir de duas definições que refletem bem a referida apropriação do conceito. Enquanto Eme e Laville (2005) definem a Economia Solidária a partir das noções exploradas acima, Paul Singer descreve a Economia Solidária como um modo de produção, distinto do capitalismo. Para este autor, é por meio de uma confrontação entre as lógicas da economia do trabalho e do capital:

que nascerão as possibilidades de alianças entre as múltiplas formas de organização dos trabalhadores e certas facções do médio capital, organizados em sistemas produtivos unidos ou em conjuntos territoriais. [...] No paradigma tecnológico atual, baseado na informação e no conhecimento, mas também na super-exploração do trabalho e da natureza, a confrontação com o grande capital na luta pela reprodução é inevitável (SINGER, 2005: 268).

Singer (2002:83) situa a gênese da economia solidária no período de surgimento do capitalismo, afirmando que ela “foi inventada por operários, nos primórdios do capitalismo industrial, como resposta à pobreza e ao desemprego, resultantes da difusão ‘desregulamentada’ das máquinas-ferramenta e do motor a vapor do século XIX”. O autor não enfatiza as distinções entre o novo associativismo e cooperativismo e a “antiga Economia Social”, abordando o fenômeno como uma continuidade desta última; uma espécie de “ressurreição” característica da América Latina. Destaca, ainda, que no capitalismo a arma dos desprovidos de capital é a solidariedade. Assim a economia solidária é definida como um conjunto composto por diferentes tipos de “empresas” que surgem como reações às carências que o sistema dominante se nega a resolver: “a mais importante destas carências é, sem dúvida, a própria pobreza que, via de regra decorre da falta de oportunidade de participar do processo de produção social” (SINGER, 2001:105).

Lisboa (2005:115) aprofunda essa caracterização afirmando que “a socioeconomia solidária constitui um novo modo de produção, pois trata de novas relações, tanto na produção, quanto na repartição do excedente”. O autor insiste na diferenciação do que ele denomina economia solidária face a outras correntes: “não estamos, portanto, nos referindo a um setor não mercantil e não monetário, como a economia da dádiva. Também não estamos falando de um setor não lucrativo, como o terceiro setor” (Lisboa, 2005:109). Contrariamente à referência ao passado, que transparece nos escritos de Singer, Lisboa situa o fenômeno num prisma essencialmente contemporâneo: “sobre a perspectiva da socioeconomia solidária, é fundamental perceber que esta é impulsionada pelas novas tecnologias e pela crescente afirmação de uma sociedade em rede” (LISBOA, 2005:111).

Fica clara nos trabalhos desses dois autores a recuperação de noções e conceitos marxistas. Como destaca Gaiger (2004: 22), referindo-se a uma pesquisa realizada em organizações da Economia Solidária no Brasil, entre 1999 e 2003:

As diversas graduações observadas no conteúdo autogestionário e cooperativo das experiências de economia solidária, resumidas nas tipologias apresentadas pelos pesquisadores, deixam sobressair uma situação de correspondência bastante fiel ao conceito de *empreendimento econômico solidário* e ao que podemos considerar, à luz da teoria marxista, uma *nova forma social de produção*: modificam-se os princípios e os fins da organização econômica, alteram-se ao mesmo tempo as relações que os indivíduos contraem entre si, no que tange aos meios de produção, ao processo de trabalho e a seus resultados, uma nova racionalidade passa a presidir o agenciamento dos fatores produtivos.

Analisando dados da pesquisa, Gaiger enumera os fatores que teriam propiciado a emergência dos ditos empreendimentos econômicos solidários, dentre eles destacam-se: a presença de setores populares com experiência em práticas associativas; a existência de organizações e lideranças populares genuínas; chances favoráveis para que práticas econômicas associativas sejam compatíveis com a economia popular dos trabalhadores; a presença de entidades e grupos de mediação aptos a canalizar as demandas dos “trabalhadores” para alternativas associativas e autogestionárias; e a formação de um cenário político e ideológico que reconheça a relevância dessas demandas sociais.

Definida como um modo de produção específico, a economia solidária aparece para esses autores como um conceito definidor no embate entre heteronomia e autonomia na esfera do trabalho. Nesta visão, a economia solidária seria composta principalmente por organizações nas quais a autogestão é praticada. Como observa França Filho (2005: 79-80),

citando Paul Singer, “as cooperativas só podem fazer parte da economia solidária, na medida em que elas abrem suas portas aos trabalhadores, com o objetivo de favorecer a sua participação”. A autogestão representa então uma categoria analítica central, delimitando os principais tipos de empreendimentos econômicos que materializam a economia solidária, dentre os quais se encontram as empresas privadas assumidas por seus trabalhadores, após processos de falência, e algumas cooperativas populares. Conseqüentemente, todo o capital de uma empresa da economia solidária pertenceria unicamente aos trabalhadores e nela não haveria a separação entre trabalho e capital. Para Singer:

a economia solidária compõe-se das empresas que efetivamente praticam os princípios do cooperativismo, ou seja, a autogestão. Ela faz parte, portanto, da economia cooperativa ou social, sem, no entanto, confundir-se com as cooperativas que empregam assalariados (SINGER, 2002:86).

Considerada nessas bases, a economia solidária seria diametralmente oposta ao capitalismo, na medida em que neste impera a lógica da competição, enquanto naquela imperaria a solidariedade. Nota-se que a arquitetura da argumentação é sempre dualista e fortemente normativa, mobilizando pares de dimensões sempre antagônicas tais como heteronomia *versus* autonomia, heterogestão *versus* autogestão, competição *versus* solidariedade, capitalismo *versus* economia solidária, trabalho rentável *versus* trabalho voluntário. Para esses autores, na economia solidária todos devem ser iguais, as organizações devem ser geridas pelos próprios trabalhadores e assim a exploração seria definitivamente abolida. Como destaca França Filho (2005: 77-8):

O objetivo é de atender a um certo grau de institucionalização para ter efeitos mais amplos sobre o ambiente social, preservando as qualidades de base da solidariedade, do trabalho comunitário, da cooperação, da gestão democrática.

Ao fundamentar o conceito de economia solidária no aparato teórico marxista, definido-a como modo de produção, esses autores vão estreitar o conceito, excluindo do campo de análise importantes aspectos levantados pelos estudos internacionais. As formas híbridas e a diversidade de modos de regulação socioeconômica, de relações de trabalho, de composição de capital e de organização do processo produtivo que se verificam nessas organizações serão pouco consideradas por esse enfoque analítico. Além disso, as formas de regulação econômicas ligadas à reciprocidade (como o voluntariado e o dom) não são contempladas por tais autores por se situar fora da esfera da “economia do trabalho” (SINGER, 2005).

Essa perspectiva desconsidera também a pluralidade das iniciativas ligadas aos novos movimentos sociais e, mais amplamente, ao universo das ONGs, conforme abordado anteriormente. Esses movimentos se caracterizam por levantar múltiplas reivindicações, cujas ambições ultrapassam o quadro das relações capital-trabalho. Eles buscam um reconhecimento e a afirmação de uma identidade social e política (MELUCCI, 1983), além de realizar, em muitos casos, incursões na esfera econômica, promovendo assim sua re-significação.

Por essas razões, pode-se inferir que o debate sobre a Nova Economia Social, a Economia Plural e a Economia Solidária – desenvolvido em âmbito internacional pelos autores da sociologia econômica de língua francesa – parece mais abrangente. Isso porque contempla diferentes variáveis analíticas e conceituais, as quais são mais adequadas para o estudo da realidade atual das ONGs brasileiras, permitindo compreender melhor seu papel econômico. Portanto, essas referências serão integradas no aporte teórico utilizado para a análise dos casos pesquisados nesta tese.

2.2.3 O papel na transformação socioambiental: ações emergenciais ou envolvimento com estratégias alternativas de desenvolvimento?

A legitimidade das ONGs está também ligada à sua capacidade de gerar mudanças sociais no curto no longo prazo. Essas organizações surgem buscando responder a uma necessidade social definida e esta atuação pode se dar também de diferentes formas e seguindo diferentes “padrões”. Assim, as práticas e representações sobre a ação da ONGs nos processos de transformação social (sejam eles socioeconômicos, sociopolíticos, socioculturais ou socioambientais) também serão variados no campo.

Como apontado na análise sociohistórica das ONGs, um padrão de ação social mais tradicional refere-se à **idéia de filantropia**. Esse padrão caracteriza-se pela assistência social e inclui “ações de fundo benemérito e religioso para diminuir o infortúnio, otimizar os recursos comunitários ou grupais, aumentar a qualidade de vida, neutralizar conflitos, ou resolver problemas” (NOGUEIRA, 2005: 130). Esse padrão está presente na atuação de muitas organizações filantrópicas, mas também nas ONGs ditas humanitárias que visam atuar, da forma mais eficiente possível, para minorar os efeitos de desastres naturais, de guerras ou

de outras catástrofes. Nestes casos, a preocupação gira mais em torno das conseqüências do que das causas estruturais dos problemas socioambientais (HOURS, 1998).

Um segundo padrão de atuação está presente na história das ONGs e refere-se à **transformação social, por meio da afirmação de um novo projeto político**. Como foi visto acima, nos anos 1980, a luta da maioria das organizações populares visava a formação de uma “nova cultura política”. A transformação social passa então por uma concepção de política que “reconheça como tal ações que não necessariamente alcançam expressão institucionalizada a nível das relações de poder articuladas em torno do Estado” (SCHERER-WARREN, 1987: 62). A idéia de mudança social associa-se aqui à afirmação da ação coletiva dos grupos e movimentos populares na esfera política. Naquele momento histórico, a atuação estava focada na afirmação de “identidades restritas” ligadas aos diferentes movimentos sociais nascentes (feministas, ambientalistas, jovens, de agricultores familiares etc.). Como destaca Scherer-Warren, “em lugar da tomada revolucionária do poder poder-se-ia pensar em transformações culturais e políticas substantivas, a partir da cotidianidade dos atores envolvidos” (1996: 16).

Na medida em que os movimentos e organizações começam a se institucionalizar, a ação em termos de mudança social desses grupos deixa de se concentrar apenas na oposição política, por meio do protesto e da denúncia, e passa a envolver **ações/projetos de transformação social, inclusive de caráter econômico**. Comentando o caso do movimento ambientalista, Leis e Viola (1996) ressaltam que, na década de 1980, as associações ambientalistas visavam principalmente a denúncia da degradação ambiental. Essa postura vai mudar, na segunda metade da década, com o surgimento do movimento ambientalista multisetorial, o qual é caracterizado pela institucionalização das associações ambientalistas e sua profissionalização. Referindo-se a este processo, os autores explicam que “as organizações profissionais não têm como objetivo a denúncia. Elas têm como objetivo central a afirmação de uma alternativa viável de conservação e restauração do ambiente danificado” (op. cit., 102). Esse processo de institucionalização acontece não apenas com o ambientalismo, mas também com outros movimentos que continuam a atuar na formação e na conscientização dos grupos, mas também passam a prestar serviços e implementar projetos. No final da década de 90, a institucionalização do campo vai se acelerar, influenciando mais uma vez nos padrões de atuação social dos movimentos e das ONGs.

Scherer-Warren (1996: 22) também analisa esse fenômeno caracterizado pela “necessidade de articular a macro e a micro análise do social”. Para a autora tal concepção está presente, tanto no plano da análise teórica, quanto na esfera da práxis das ONGs e dos movimentos. Ela aparece na formação das redes que vai promover uma visão mais transversal dos problemas sociais e a comunicação entre os enfoques setoriais. Esse fenômeno pode ser também exemplificado pelo crescente interesse das organizações de apoio aos movimentos sociais pelas questões ambientais, o que vai motivar o surgimento do socioambientalismo, principalmente após a Rio-92 (LEIS; VIOLA, 1996). Esse movimento não vai mais tratar da proteção ambiental de maneira isolada, mas dentro de um projeto mais amplo de desenvolvimento sustentável.

Essa transição faz com que as ONGs passem a atuar e serem vistas como **operadoras nos processos de desenvolvimento**. Elas se dispõem assim a participar das escolhas políticas e sociais mais amplas, o que exige então a formação de novas habilidades. Conforme explica Ryfman (1998: 95) “do projeto ao processo de desenvolvimento e da relação dual (face-à-face com o financiador e o beneficiário) à mediação, é um profundo questionamento dos lugares de cada um que começamos a assistir”. Desse modo, a atuação no campo do desenvolvimento representa uma verdadeira ruptura no papel social historicamente assumido pelas ONGs, processo para o qual elas não foram devidamente preparadas.

Observa-se que a atuação das ONGs nos processos de transformação social segue múltiplos padrões, que inclui desde a assistência ou a ação humanitária até a atuação por meio de projetos localizados, visando transformar realidades específicas. Para algumas ONGs, a incursão nos processos de desenvolvimento será uma realidade nova, a partir dos anos 1990, exigindo delas a promoção de mudanças sociais mais amplas. A inserção nos processos de desenvolvimento sustentável vai demandar uma ação integrada nos campos político, econômico, social e ambiental e uma abertura aos processos de mediação, o que no caso de muitas ONGs não eram práticas correntes. Isso coloca novos desafios e dilemas a serem enfrentados por essas organizações, os quais serão tratados nas considerações finais deste capítulo.

2.3 Considerações finais: perspectivas e desafios das ONGs na construção de “um outro desenvolvimento” no meio rural

Se na sua gênese as ONGs brasileiras respondiam principalmente às necessidades dos movimentos e grupos sociais aos quais elas davam assessoria, a partir do final dos anos 1980, elas vão se transformar em verdadeiras “operadoras do desenvolvimento”, gerindo micro-projetos financiados pela cooperação internacional, inicialmente, e mais tarde atuando como parceiras do Estado na implementação de políticas públicas. A inserção das ONGs nos processos de desenvolvimento não se dá por acaso. Elas respondem a ameaças estruturais evidentes como as novas demandas dos financiadores, as pressões das políticas neoliberais e das agências de cooperação multilaterais, além da própria necessidade de sobrevivência institucional, diante da diminuição dos recursos provenientes de fontes internacionais. Por outro lado, esse processo pode ser considerado também como uma resposta singular dessas organizações, vislumbrando a possibilidade de promover um novo estilo de desenvolvimento.

Neste processo, diferentes concepções de desenvolvimento e também do próprio papel das ONGs são construídas, justificando as suas formas de atuação. Nos anos 1980, será relevante a influência das ideologias cristã e marxista na atuação das ONGs do Sul, baseadas na perspectiva “terceiro-mundista” difundidas pelas ONGs do Norte. Como explica Hours (1998: 36):

O ‘terceiro-mundismo’, apesar das representações diferentes da solidariedade veiculadas pelos seus atores, se apresenta como uma ideologia bastante homogênea, influenciada por uma visão messiânica do Sul e fundada sobre uma concepção solidária e participativa do desenvolvimento. [...] A categoria dos pobres, dos dominados e dos excluídos é colocada como prioritária e o desenvolvimento é considerado, antes de tudo, como desenvolvimento comunitário.

Neste período, é comum o interesse pela formação dos grupos coletivos baseados no “mito comunitário” das sociedades rurais. As ONGs vão focalizar a sua atuação “na gestão coletiva das inovações ou no trabalho coletivo. A formação dos grupos torna-se então um objetivo em si, sem que haja um questionamento sobre seu funcionamento real” (CARRÉ; ZAOUAL, 1998: 325). A visão do desenvolvimento será bastante ampla e pautada em valores éticos como a solidariedade, o espírito comunitário e a compaixão pelos oprimidos. Para Marroquin (1998), isso vai fazer com que as ONGs trabalhem com base numa visão intuitiva e pouco clara do desenvolvimento.

Num segundo momento, a preocupação de algumas ONGs brasileiras, principalmente no meio rural, passa a transcender os grupos localizados e focalizar a promoção do desenvolvimento sustentável. Essa passagem é bem clara no movimento da “agricultura alternativa” que, mais tarde, será transformado pelas propostas da agroecologia, com as quais todas as ONGs pesquisadas neste estudo se identificam. Esse movimento surge inicialmente como contraposição ao padrão da agricultura convencional implantado pela Revolução Verde e, progressivamente, passa a afirmar um projeto mais amplo de desenvolvimento (pelo menos no discurso), que contempla a prudência ecológica pautada em uma outra lógica socioeconômica.

A preocupação com a agricultura alternativa e com o uso de tecnologias adaptadas é incorporada pelos movimentos sociais e pelas ONGs socioambientais rurais, já a partir da década de 1970. Porém, a defesa de uma agricultura mais sustentável tem sua origem bem antes, em outros países, nas décadas de 1920 e 1930, por meio de diferentes correntes de pensamento que apresentavam uma crítica aos padrões industriais de produção e de consumo de alimentos (BRANDENBURG, 2002). Dentre essas correntes, destacam-se a biodinâmica, criada por Rudolf Steiner e difundida, sobretudo, na Alemanha; a orgânica, cujo precursor foi Sir Albert Howard, na Inglaterra; e a biológica fomentada por Hans Peter Muller, na Suíça e que depois terá uma grande repercussão na França e em outros países francófonos. No Quadro 7, a seguir, é apresentada uma síntese dessas correntes, de suas concepções em termos de agricultura e das práticas agrícolas que elas recomendam.

Os ideais dessas correntes precursoras tinham como ponto comum a crítica ao modelo de industrialização da agricultura, servindo de inspiração para o movimento da “agricultura sustentável” ou “agricultura alternativa” nascente no país na década de 1970. Num primeiro momento, inspirado na concepção terceiro-mundista referida anteriormente, o movimento se constitui por grupos de agricultores familiares excluídos das políticas de modernização agrícola, tendo por base concepções místicas e religiosas e sendo considerado por muitos como um movimento passadista ou pré-moderno (BRANDENBURG, 2002).

Quadro 7 - Síntese das principais correntes originárias da agricultura alternativa

Correntes e Fundadores	Ênfase	Principais práticas utilizadas
Biodinâmica Rudolf Steiner - 1924	Focaliza a importância da manutenção da qualidade do solo para a sanidade das culturas vegetais. Para a biodinâmica, a propriedade rural é um organismo, privilegiando-se assim uma visão sistêmica do meio-ambiente. Tem por base um movimento filosófico mais amplo chamado logosofia, criada por Rudolf Steiner e com aplicações em diferentes campos.	<ul style="list-style-type: none"> • Interação entre produção animal e vegetal. • Respeito ao calendário biodinâmico que indica as melhores fases astrológicas para a semeadura e demais atividades agrícolas. • Utilização de preparados biodinâmicos, compostos líquidos elaborados a partir de substâncias minerais, vegetais e animais que visam reativar as forças vitais da natureza.
Orgânica Sir Albert Howard – 1925/1930	Ressalta a importância da matéria orgânica nos processos agrícolas. O solo não deve ser entendido como um conjunto de substâncias, pois nele ocorre uma série de processos vivos. Posteriormente, na década de 80, é definida pelo departamento de agricultura dos EUA como: “um sistema de produção que evita ou exclui amplamente o uso de fertilizantes e pesticidas, reguladores de crescimento e aditivos para a alimentação animal, compostos sinteticamente”.	<ul style="list-style-type: none"> • Processo de compostagem para fertilização do solo. • Rotação de culturas. • Utilização de esterco de animais. • Adubação verde.
Biológica Hans Peter Muller - 1930	Método de produção agrícola fundamentado num conjunto de técnicas complexas que excluem a utilização de produtos sintetizados químicos. Apóia-se sobre valores como respeito pela terra e pelos ciclos biológicos, a saúde, o respeito pelo meio ambiente, entre outros.	<ul style="list-style-type: none"> • Abrange todas as culturas. • Produtos químicos sintetizados não podem ser utilizados. • Longa rotação de culturas. • Gestão da matéria orgânica.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Ehlers (1999); Linhares de Assis e Romeiro (2002) e Féret e Douget (2002).

Mais tarde, se fortalece entre as ONGs rurais a proposta da agroecologia, enquanto leitura científica, que serviria de suporte para as diferentes correntes que coexistiam na agricultura alternativa (LINHARES de ASSIS; ROMEIRO, 2002). Pelo fato de considerar as especificidades da realidade latino americana, a agroecologia (cujos elementos são sintetizados no Box 7) terá uma grande repercussão junto às ONGs socioambientais no Brasil. Um dos autores responsáveis por essa repercussão é Miguel Altieri que estuda sistemas de produção tradicionais e indígenas em países da América Latina. Ele propõe a aplicação de princípios e técnicas que conciliem a atividade agrícola e a manutenção das características ecológicas do ambiente, focalizando a questão da sustentabilidade, entendida como um fenômeno que pressupõe a interface entre as preocupações ambientais e socioeconômicas:

Uma abordagem agroecológica incentiva os pesquisadores a penetrar no conhecimento e nas técnicas dos agricultores e a desenvolver agroecossistemas com uma dependência mínima de insumos agroquímicos e energéticos externos. O objetivo é trabalhar com sistemas agrícolas complexos, onde as interações ecológicas e sinergismos entre os componentes biológicos criem, eles próprios, a fertilidade do solo, a produtividade e a proteção das culturas (ALTIERI, 2004:18).

Box 7 – Elementos técnicos básicos de uma estratégia de agroecologia

1. Conservação e regeneração dos recursos naturais

- a. Solo (controle da erosão, fertilidade e saúde das plantas)
- b. Água (captação/coleta, conservação *in situ*, manejo e irrigação)
- c. Germoplasma (espécies nativas de plantas e animais, espécies locais, germoplasma adaptado)
- d. Fauna e flora benéficas (inimigos naturais, polinizadores, vegetação de múltiplo uso)

2. Manejo de recursos produtivos

- a. Diversificação
 - temporal (rotações, seqüências)
 - espacial (policultivos, agroflorestas, sistemas mistos de plantio/criação de animais)
 - genética (multilinhas)
 - regional (zoneamento de bacias hidrográficas)
- b. Reciclagem dos nutrientes e matéria orgânica
 - biomassa de plantas (adubo verde, resíduos das colheitas, fixação de nitrogênio)
 - biomassa animal (esterco, urina)
 - reutilização de recursos internos e externos à propriedade
- c. Regulação biótica (proteção de cultivos e saúde animal)
 - controle biológico natural (aumento dos agentes de controle natural)
 - controle biológico artificial (importação e aumento de inimigos naturais, inseticidas botânicos, produtos veterinários alternativos, etc.)
 - reutilização de recursos internos e externos à propriedade

3. Implementação de elementos técnicos

- a. Definição de técnicas de regeneração, conservação e manejo de recursos adequados às necessidades locais e ao contexto agroecológico e socioeconômico.
- b. O nível de implementação pode ser o da microrregião, bacia hidrográfica, unidade produtiva e sistema de cultivo.
- c. A implementação é orientada por uma concepção holística (integrada) e portanto, não sobrevaloriza elementos isolados.
- d. A estratégia deve estar de acordo com a racionalidade camponesa, incorporando elementos do manejo tradicional dos recursos.

Fonte: Altieri (2004: 20)

O fortalecimento da agroecologia é acompanhado da ampliação do interesse das ONGs pela questão do desenvolvimento rural. Conforme sinaliza Ehlers (1999: 74), “vários grupos e entidades que valorizavam o resgate da prática da agricultura tradicional ou defendiam a mínima artificialização dos processos agrícolas, assumiram, no início dos anos 1990, as propostas agroecológicas”. Com isso, na última década, tanto nos discursos como nos programas dessas ONGs, a questão do desenvolvimento sustentável aparece como uma prioridade, atrelada à proposta da agroecologia. Esta última sendo entendida, muitas vezes, como um amplo “guarda-chuva” conceitual²⁸ que permite abrigar várias correntes alternativas (EHLERS, 1999).

²⁸ Almeida (2002:31-32) destaca que dependendo da posição social do ‘agente’ que define a agroecologia, tem-se compreensões ou entendimentos diferentes a seu respeito, sendo interpretada como atividade, como prática ou como área de conhecimento. A autora afirma que esses múltiplos significados advêm das múltiplas representações que coexistem a respeito da agroecologia, tanto no campo acadêmico, quanto na práxis.

A intervenção das ONGs nos processos de desenvolvimento sustentável engendrou novos desafios para estas organizações, exigindo que elas superem a postura anti-institucional²⁹ que caracterizou a sua ação na origem e que ainda prevalece em alguns discursos e práticas. As ONGs serão então chamadas a atuar sob um novo registro, num contexto de redefinição das concepções e da prática do desenvolvimento, principalmente no meio rural. Como explorado no primeiro capítulo, as noções de sustentabilidade e de território vão redefinir o sentido de ruralidade. O desenvolvimento rural no Brasil se coloca, a partir de então, como uma verdadeira questão social que transcende em larga escala o universo agrícola (ABRAMOVAY, 1998; ZANONI; FERREIRA, 1998 e VEIGA, 2002a e 2002b).

De uma atuação setorial, voltada para o atendimento de demandas específicas, as ONGs rurais passam então a ser solicitadas a agirem como “intermediárias” entre diferentes atores sociais. Essa mudança de papel tem implicações diretas nas suas atividades e nas habilidades requeridas pelos profissionais que formam essas organizações. Mais do que recusar o *status quo*, elas são chamadas a construir um novo modelo de desenvolvimento no meio rural. Mas, a pergunta que se coloca é até que ponto as ONGs estão preparadas para responder a esse novo desafio? Em outras palavras, elas participam na construção de novos estilos de desenvolvimento no meio rural ou apenas oferecem respostas paliativas?

Poucos estudos em âmbito internacional e menos ainda no Brasil têm analisado essa temática. Examinando tais estudos, pode-se identificar duas grandes interpretações, de certo modo, opostas. A primeira refere-se à inserção das organizações da sociedade civil nos processos de desenvolvimento como um incentivo ao processo de governança democrática. Brassard e Gagnon (2000), tratando de uma pesquisa feita em 1995 com líderes que trabalham em comitês de desenvolvimento local no Québec, vão ilustrar bem essa perspectiva. Segundo os autores, os comitês facilitam as parcerias multiescalares, multiterritoriais e multisetoriais, pois:

Fazem valer uma ‘outra’ forma de conceber o desenvolvimento sobre um modo consensual e participativo. Um desenvolvimento governável, no qual é possível pensar e agir localmente sobre os recursos patrimoniais, provenientes da riqueza coletiva (op. cit: 185).

²⁹ Analisando o caso Rede TA, Abramovay (2000) vai relacionar essa postura anti-institucional com o ambiente cultural católico mais vasto onde estavam inseridas as ONGs. Esse ambiente caracteriza-se pela crítica ao capitalismo e aos processos de modernização; pela idéia de conversão dos pobres em sujeitos do seu destino e pela ética do aprendizado com as bases.

Nesta interpretação, as ONGs ou as associações agiriam como “catalisadoras” do desenvolvimento, principalmente pelo fato de permitirem a participação dos cidadãos nas decisões e nas ações de desenvolvimento. Os autores que apóiam essa interpretação afirmam que o consenso democrático seria construído entre os diferentes agentes, a partir de uma partilha intersubjetiva. Esta partilha seria fundada no sentimento de pertença a um coletivo; os atores buscariam um acordo sobre uma situação de ação, a fim de coordenar consensualmente seus planos e suas ações (LAVILLE, 1997b). A idéia de consenso é acompanhada da noção de parceria que se opõe à visão hierárquica e burocrática e traz à tona o modelo da “organização emergente”, permitindo proposições ascendentes na elaboração e implementação dos projetos de desenvolvimento (DENIEUIL, 1997). Segundo Gaudin (2002: 122), nesta interpretação: “a teatralidade clássica do soberano reinando sobre a sociedade inteira é substituída por outra cena: aquela da negociação horizontal, igualitária e pacífica entre os atores sociais”.

A segunda interpretação é mais crítica e denuncia que a defesa de uma “democracia de proximidade” mascara a valorização das simples relações de força no espaço público, o que leva a sua crescente privatização (GAUDIN, 2002). Assim sendo, a inserção das organizações da sociedade civil na cena do desenvolvimento poderia contribuir para a instauração de uma democracia setorial, em que os interesses particulares seriam privilegiados sobre o interesse geral. As decisões não seriam consequência de uma deliberação pública, mas da negociação entre atores “que se recrutam e se escolhem entre eles por cooptação e em função das suas posições adquiridas” (HERMET; KAZANCIGIL; PRUD’HOMME, 2005: 10). Isso significaria transformar as operações de desenvolvimento em um conjunto de intervenções localizadas, sem contribuir para transformações de maior escala (FAURÉ, 1998).

Para esses autores, a idéia de governança democrática é indissociável da ideologia neoliberal, ligada aos ideais da boa gestão pública, de liberalização dos mercados e de privatização dos serviços coletivos. O fortalecimento da sociedade civil e das ONGs estaria então umbilicalmente ligado a esses processos (ATLANI, 2005). De forças supostamente de representação, as ONGs seriam vistas como instrumentos da implementação das agendas da “boa governança” nos países do Sul. Como descreve Dorier-Apprill e Meynet (2005: 35) trata-se, “por meio das ONGs e sob a cobertura da participação, de modificar em profundidade e pela base as estruturas sociais e os modos de funcionamento dos países

atingidos, no sentido de uma adaptação à corrente neoliberal”. A sociedade civil é aqui interpretada como um conjunto heterogêneo, onde imperam múltiplos interesses que, na maioria das vezes, levam a desagregação:

Os campos e os territórios concretos de intervenção são constantemente disputados. As instituições públicas elas mesmas (ou o que resta delas) se acham colocadas em competição com as novas instâncias de regulação. [...] Se há partilha de fato das tarefas entre os diferentes interventores, não há coordenação nem no seio da esfera privada, nem no seio da esfera pública, entre municipalidades e serviços descentralizados do Estado. As tensões são muito grandes (DORIER-APPRILL; MEYNET, 2005: 35).

As ONGs seriam vistas como verdadeiras empresas, em que as questões técnicas imperam sobre os princípios políticos. O objetivo maior dessas organizações seria a garantia de sua própria sobrevivência institucional e, para tanto, elas buscariam a todo custo obter novos financiamentos, por meio de novos projetos. Analisando a realidade dos países da África, Bierschenk, Chauveau e Olivier de Sardan (2000) vão caracterizar as ONGs que atuam nesse padrão como “*courtiers en développement*” (corretores do desenvolvimento), definidos pelos autores como:

atores sociais implantados na arena local (na qual eles exercem um papel político mais ou menos direto) que servem de intermediários para drenar (para o espaço social correspondente a essa arena) recursos exteriores provenientes da ajuda ao desenvolvimento. [...] os corretores do desenvolvimento são personagens chaves da irresistível busca de projetos implementados nas comunidades africanas ou em torno delas (op. cit.: 07).

Essas duas interpretações têm a sua coerência e, portanto, serão levadas em conta neste trabalho; elas apresentam diferentes padrões de atuação das ONGs, permitindo analisar os avanços e os limites da sua inserção nos processos de desenvolvimento. Por outro lado, elas veiculam visões extremas e pouco adequadas à complexidade das situações reais. Frente à diversidade dessas situações, torna-se difícil estabelecer generalizações e visões dicotômicas perdem valor explicativo. Como explorado anteriormente, a tensão entre a lógica setorial, baseada na disputa, e a lógica de coordenação, que exige compromissos, é inerente às novas formas institucionais que visam colocar em prática o desenvolvimento. Além disso, as formas de regulação da ação coletiva na modernidade transcendem a ação de um ator específico e resultam de um processo social que é construído. Portanto, atribuir às ONGs ou aos atores da sociedade civil a responsabilidade sob os rumos desse processo, parece limitado e redutor como interpretação.

Por isso, as cenas de desenvolvimento nas quais se inserem as ONGs serão analisadas enquanto espaços plurais, compostos por múltiplos grupos de atores e sistemas de ação. No próprio campo da sociedade civil essa complexidade é claramente percebida. Tratando deste aspecto, Pesche (1998) afirma que os grupos que antes eram representados pelas ONGs (organizações de agricultores, sindicatos, coletividades locais, etc.) se institucionalizam e se tornam, em alguns casos, concorrentes das próprias ONGs, com uma legitimidade mais reconhecida do que a delas. A capacidade de mobilizar e de construir articulações com os demais atores sociais (não apenas na sociedade civil, mas também no âmbito do Estado e do mercado) se torna então crucial para as ONGs e para a manutenção da sua legitimidade. Neste sentido, novas questões tornam-se relevantes, a exemplo da necessidade de transparência, além da capacidade de remeter-se à crítica e à avaliação. Como argumenta Olivier de Sardan (1998), as ONGs não são nem a população destinatária, nem os financiadores. Portanto, seu papel de mediação é central e se efetua em todos os níveis, desde as arenas internacionais até às sociedades locais.

Revel e Roca (1998) vão se referir a esse processo como a passagem de uma lógica de projeto para uma lógica de desenvolvimento. Apesar do projeto continuar sendo o instrumento privilegiado da intervenção nos processos de desenvolvimento, a forma de colocá-lo em prática muda. Esta exige a articulação de diferentes atores sociais, a fim de promover uma coerência nas ações e uma visão de mais longo prazo. Os projetos deixam de ser entidades em si, para serem vistos como interfaces entre vários níveis de coordenação (CHAUVEAU; LAVIGNE DELVILLE, 1998). Segundo esses autores, os projetos não têm uma existência própria; eles são formados por um sistema de interações e renegociações constantes, entre múltiplos grupos:

Nem a demanda, nem a oferta são autônomas em relação à arena política local. [...] A demanda e a oferta são necessariamente construídas. [...] É necessário partir do princípio que os objetivos e os meios do projeto não podem ser definidos senão pelo resultado das confrontações e dos compromissos que se desenharão, progressivamente, em torno da prática do projeto (op.cit: 202-4).

Para tanto, a criação de espaços de coordenação ou de mediação entre as diferentes estratégias e interesses em jogo (espaços públicos) torna-se necessária. Tais mecanismos de regulação transcendem a atuação de cada ator em separado e exigem uma integração superior, já que se configuram como estruturas de deliberação e de decisão legítimas. Esse processo

pressupõe a confrontação entre os diferentes atores implicados, mas também o reconhecimento mútuo, apesar das posições diferentes:

Falar de negociação obriga a se perguntar se os protagonistas – em particular aqueles que estão em posição de domínio – estão realmente prontos a aceitar que o resultado final da negociação possa ser diferente daquilo que eles queriam no início. Esse processo exige atenção às condições concretas de negociação, quer dizer a repartição de poderes (CHAVEAU; LAVIGNE DELVILLE, 1998: 206).

Desta forma, reconhecer o conflito e o confronto, não significa a impossibilidade de construção de formas de regulação coletiva e nem de compromissos entre os atores. Entender, a partir da ação das ONGs, como se constrói essa dinâmica e o contexto onde ela se produz ou, ainda, quais os obstáculos que impedem a sua concretização, assim como as suas conseqüências, constitui o principal objetivo deste trabalho. Ele será então explorado nos próximos capítulos.

CAPÍTULO 3 - DESENVOLVIMENTO RURAL EM SANTA CATARINA: POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTITUIÇÕES E ATORES SOCIAIS IMPLICADOS

A característica básica do Brasil sulino, em comparação com outras áreas culturais brasileiras, é a sua heterogeneidade cultural. Os modos de existência dos seus três componentes principais não só divergem largamente entre si, como também com respeito às outras áreas do país. Tais são os lavradores 'matutos' de origem principalmente açoriana, que ocupam a faixa litorânea do Paraná para o sul; os representantes atuais dos antigos 'gaúchos' da zona de campos da fronteira rio-platense e dos bolsões pastoris de Santa Catarina, e, finalmente, a formação 'gringo-brasileira'. [...] Mesmo em face dos efeitos homogeneizadores da modernização decorrentes da industrialização e urbanização, cada um desses complexos tende a reagir de modo próprio, integrando-se com ritmos e modos diferenciados nas novas formas de produção e de vida.¹

Este capítulo busca analisar o contexto territorial, histórico e social, no qual as ONGs vão agir, enquanto promotoras do desenvolvimento. A primeira parte abordará o Estado de Santa Catarina e a sua trajetória de desenvolvimento, procurando evidenciar as suas particularidades em relação ao modelo brasileiro. A forma de ocupação de seu território, o modo de colonização, além das características geográficas são alguns dos fatores que fizeram com que, em Santa Catarina, haja uma forte presença da pequena propriedade agrícola, além de uma industrialização difusa. Todavia, vários autores sinalizam que, nas últimas décadas, vem ocorrendo um movimento de convergência com os padrões de desenvolvimento nacionais, levando a uma tendência de homogeneização, devido à integração dos seus sistemas produtivos às dinâmicas nacional e global e a conseqüente diminuição do espaço para ações de caráter local e, em particular, para a agricultura familiar. Após caracterizar essa transição no itinerário do desenvolvimento catarinense, será examinado como as ONGs, num sentido amplo, se inserem nesse movimento e qual o “discurso oficial” que elas apresentam.

A segunda parte demonstrará que essas tendências de homogeneização do modelo de desenvolvimento catarinense são acompanhadas também por outras iniciativas, que têm por finalidade favorecer o desenvolvimento dos territórios. Os processos de democratização do País, de descentralização no Estado e de fortalecimento da sociedade civil nas duas últimas décadas vão provocar uma série de iniciativas no

¹ RIBEIRO, D. **O Povo Brasileiro. A formação e o sentido do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995 p. 408-9.

âmbito do desenvolvimento rural. Essas iniciativas são levadas a cabo por uma multiplicidade de atores e sistemas de ação que vão compor a cena do desenvolvimento em Santa Catarina. Desse modo, procura-se retratar a complexidade do contexto onde as ONGs estão inseridas e identificar os desafios que elas devem enfrentar, mas também as oportunidades que se abrem para a sua atuação. Elas não são as únicas protagonistas nos processos de desenvolvimento, elas vão agir num quadro mais vasto, no qual vários grupos estratégicos, instâncias institucionais, políticas e programas se colocam e competem por espaço. É em relação com esses grupos (inclusive o Estado) que as trajetórias das ONGs nos processos de desenvolvimento serão analisadas no próximo capítulo.

3.1 Análise das particularidades da trajetória de desenvolvimento no Estado de Santa Catarina

Santa Catarina é o menor Estado do Sul do Brasil, formado por 293 municípios (Figura 2). Segundo dados do IBGE, o Estado possui uma superfície que corresponde a 1,12% do território nacional e contava, em 2000, com uma população de 5.357.862 habitantes (3,15% do total brasileiro). Entretanto, o impacto da sua economia é expressivo no plano nacional. O PIB do Estado ocupava, em 2002, a sétima posição no país, representando 4% do total brasileiro. Seu PIB per capita, no mesmo ano, era de R\$ 9.272,00 (quinto do país) e suas exportações ocupavam o quinto lugar na pauta nacional. O setor agroindustrial contribui fortemente para esse resultado. A avicultura catarinense produz 2,5% da produção mundial, detém 8% dos negócios mundiais de frangos e participa com 70% do total das exportações brasileiras no setor. A suinocultura, por sua vez, produz 0,7% da produção mundial e participa com 75% das exportações brasileiras de carnes suínas (ICEPA, 2006). Um outro ponto a destacar é que os indicadores sociais do Estado são, da mesma forma, superiores à média nacional. Para dar uma idéia, o Índice de Desenvolvimento Humano - Municipal (IDH-M)² de Santa Catarina era, em 2003, de 0,748, o segundo melhor índice do país.

² O IDH-M mede o nível de desenvolvimento humano dos municípios brasileiros, utilizando como critérios indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) a um (desenvolvimento humano total).



FIGURA 2 - Localização de Santa Catarina.

Fonte: Centro de Estudos de Safras e Mercados (CEPA) (2006)³.

Todos esses dados não são fruto do acaso. Santa Catarina é reconhecida pela particularidade de sua trajetória de desenvolvimento que foi historicamente distinta do modelo brasileiro. Esse modelo, já detalhado por vários autores, teve como fundamento o paradigma desenvolvimentista tratado no primeiro capítulo, o que levou à formação dos pólos industriais e das grandes metrópoles no meio urbano e à produção agrícola em grande escala, voltada à exportação e com base nos latifúndios, no meio rural. Em Santa Catarina, ao contrário, observa-se a formação de um sistema agrícola baseado na policultura familiar e um padrão de industrialização focado no pequeno e no médio empreendimento.

Essas características podem ser explicadas, em parte, pelas particularidades da sua colonização, pela dinâmica de ocupação do seu território e também pelas próprias características geográficas do Estado. Estas últimas levaram a uma autonomização de suas diferentes regiões, sobretudo pela falta de uma rede de transportes e de comunicação eficientes. Como explica Paulilo (1990):

[...] somente em 1970, foi terminada a ligação entre Campos Novos e São Miguel do Oeste. Só então se estabeleceu uma via de comunicação asfaltada entre a capital e a fronteira com a Argentina. Esta precariedade das estradas reflete-se também numa precária identidade. Devido ao relativo isolamento das regiões mais próximas das fronteiras, os jornais, as emissoras de rádio e os canais utilizados são os dos Estados do Paraná e do Rio Grande do Sul.

³ <http://cepa.epagri.sc.gov.br/>

A ocupação do território teve início no século XVII com os vicentistas, e prosseguiu no século XVIII com os açorianos. Essa ocupação portuguesa se dá a partir do litoral, tendo sido as regiões do interior do Estado ocupadas principalmente por meio da ação dos bandeirantes, que se impõem à população nativa composta por índios Guarani, Kaingang e Xokleng e pelos “caboclos”⁴ (RADIN, 2001). Esse período é caracterizado pela preocupação dos portugueses em criar pontos de apoio capazes de garantir o acesso à Região do Prata e viabilizar o transporte para a exploração do ouro de Minas Gerais. Mussoi (2002) descreve que, por meio do caminho das tropas, os portugueses vão conquistar os campos sulinos e isso vai permitir compreender as particularidades de ocupação do Planalto Catarinense, em relação ao resto do Estado. Essa região é caracterizada como um espaço de pouso dos tropeiros que permaneciam nela um determinado tempo para que o gado pudesse se recompor da longa viagem. Posteriormente, a região será transformada em área de criação.

Porém, uma segunda onda de imigração marca fortemente o padrão de ocupação e de desenvolvimento do Estado. Na segunda metade do século XIX, Santa Catarina recebe uma grande população de imigrantes europeus composta por agricultores, artesãos, trabalhadores e comerciantes que vinham, sobretudo, da Alemanha e da Itália. Esses imigrantes, instalados pelas companhias colonizadoras amparadas na Lei de Terras de 1850, visavam construir uma nova vida no País. Eles chegam com o objetivo de habitar as novas terras, “de desbravar, transformando a floresta em campo produtivo” (RADIN, 2001: 24) e se instalam em inúmeras pequenas unidades produtivas familiares.

Paulilo (1990: 45) argumenta que esse processo de ocupação interessava também ao governo brasileiro que, por meio das colônias, buscou fixar “grandes contingentes de população entre o litoral e o planalto para permitir uma comunicação entre essas duas regiões”. Esse sistema de policultura familiar, espalhado por diferentes regiões, acaba por constituir um dos principais pilares do sistema produtivo do Estado e

⁴ O termo caboclo se refere aqui não apenas à característica étnica, como resultado da miscigenação de índios, brancos e negros, mas também a uma caracterização social, conforme definida por Bloemer (2000). Segundo esta autora, socialmente o termo caboclo indica os “antigos ocupantes do espaço das fazendas – peões, agregados, escravos e até estancieiros empobrecidos – que, excedentes neste espaço, penetraram nas matas em busca de alternativas de sobrevivência” (op.cit.:51-2). Como explica Radin (2001), essa população em pouco se diferenciava dos índios: usava técnicas agrícolas rudimentares, não possuía bens e não se fixava no território. Com a chegada das empresas colonizadoras, os caboclos vão se tornar os primeiros deserdados da terra, passando a trabalhar como peões e bóias-frias.

imprimir uma marca na sua trajetória de desenvolvimento. A atividade agropecuária terá um forte peso na sua economia, levando a um predomínio de uma cultura rural: 76% dos municípios possuem menos de 15.000 habitantes e agrupam 69% dos estabelecimentos agropecuários existentes (SCHMIDT *et al.*, 2002). Vellozo, Cazella e Dortzbach (2004), usando a classificação adotada por José Eli da Veiga (2002a)⁵, revelam que dos 293 municípios do Estado, 33 seriam urbanos, 26 “ambivalentes” e 234 rurais, ocupando, respectivamente, 12%, 8% e 80% da área total do território catarinense.



Figura 3 - Tipologia dos municípios de Santa Catarina urbano/rural – 2000

Fonte: Vellozo, Cazella e Dortzbach (2004)

As pequenas propriedades familiares, além de definirem traços particulares do sistema produtivo local, imprimiram características ao modo de vida de grande parte da população catarinense. Como observam Vieira e Cunha (2002), este modo de vida distingue-se pela partilha de uma cultura e uma ética do trabalho, pela coesão comunitária, pela relação estreita entre consumo e produção e por uma relativa autonomia em relação ao Estado⁶. Existem diversos municípios em Santa Catarina em

⁵ Essa metodologia foi explicitada no capítulo 01, item 1.3, página 102.

⁶ É importante, porém, ressaltar que tais traços distintos não se aplicam na relação que se estabelece entre os “migrantes” e os habitantes originais do Estado: os índios e os caboclos. Como lembra Radin (2001:26) “a conquista de Santa Catarina pelos bandeirantes, pelos portugueses e pelos migrantes manteve em comum o fato de não se respeitar os primitivos habitantes. [...] Na mesma proporção em que os conquistadores foram se apropriando das terras, os nativos passaram a ser eliminados e expulsos dela”. Essa população será, na sua grande maioria, historicamente excluída dos efeitos positivos dos processos de desenvolvimento no Estado.

que as cidades foram criadas e mantidas, durante muito tempo, pelas comunidades, sem apoio governamental.

A presença do pequeno empreendimento e a descentralização serão também traços distintivos da trajetória de industrialização de Santa Catarina durante a sua “segunda transformação estrutural”, com a criação de um setor industrial dinâmico, no período que vai de 1914 a 1960 (CEAG/SC, 1980). Este período caracteriza-se pela formação de seis diferentes pólos produtivos espalhados pelo Estado (RAUD, 1999). No Oeste, se encontra o pólo agropecuário e/ou agroindustrial. No Norte, irá se desenvolver a cadeia eletro-metal-mecânica. Na região do Planalto Catarinense vai se instalar a indústria de madeira, papel e celulose. No Vale do Itajaí, se encontra a produção têxtil. Na região da grande Florianópolis está sendo incentivada a criação de um pólo tecnológico e, finalmente, no Sul do Estado predomina a indústria cerâmica. Diversas são as pesquisas e autores que demonstram as singularidades do sistema industrial catarinense no cenário brasileiro, o qual é caracterizado pela concentração espacial e social. Ao contrário, a industrialização em Santa Catarina, como afirma Raud (op. cit. 1999: 83), “realizou-se sem se acompanhar de uma urbanização excessiva”.

Pode-se então afirmar que essas características vão engendrar historicamente um certo equilíbrio territorial⁷ no Estado, demarcando-lhe do restante do país em termos de traços e resultados do processo de desenvolvimento. Alguns desses traços, que distinguem seu itinerário de desenvolvimento, são identificados abaixo.

- Uma economia diversificada, na qual um produto não se sobrepõe aos demais, e onde se observa uma certa proporcionalidade entre os setores primário, secundário e terciário da economia. Apesar do predomínio, em termos absolutos, da atividade agropecuária (Figura 4) é o setor industrial que mais contribui em termos de valor agregado. Segundo dados do IBGE de 2003, o valor adicionado da indústria foi de 49%, dos serviços 34% e da agropecuária 19%.

⁷ O sentido de equilíbrio territorial aqui empregado está relacionado às características e aos resultados do seu processo de desenvolvimento e não se refere à idéia de homogeneidade.

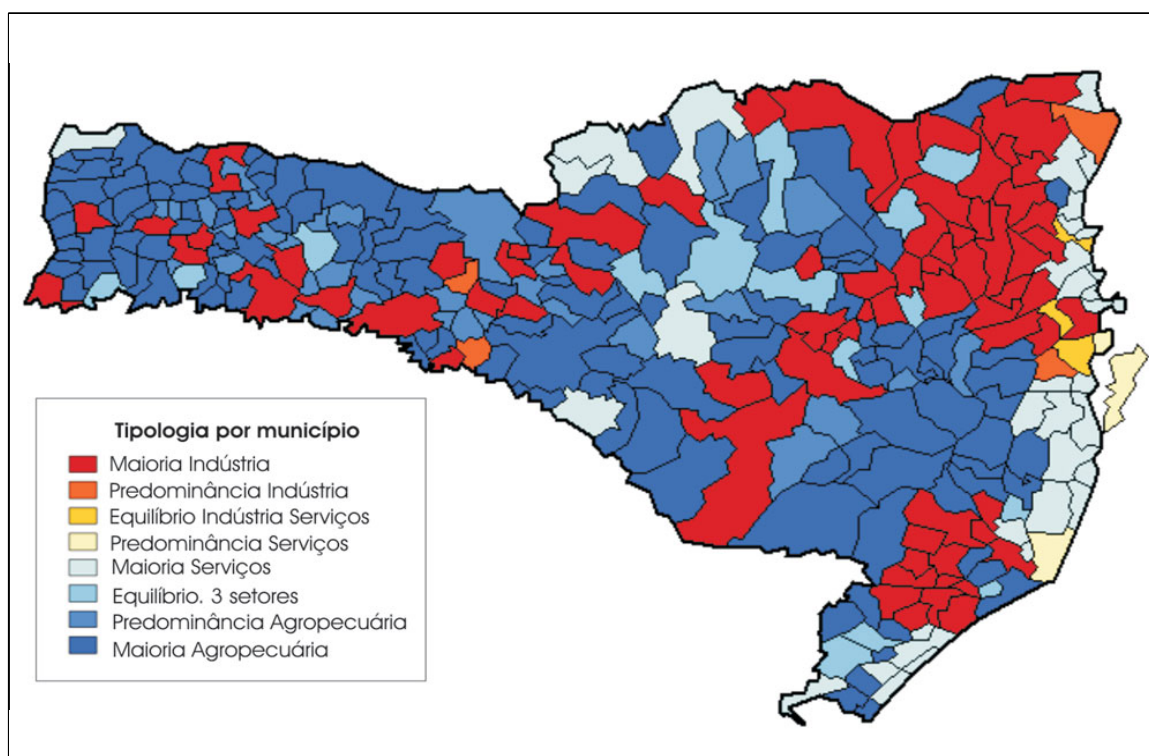


Figura 4 - Tipologia do valor agregado por município Santa Catarina – 2002

Fonte: IBGE/Secretária de Planejamento, Finanças e Gestão de Santa Catarina/ EPAGRI/CEPA

- A agricultura familiar formou a base que permitiu o desenvolvimento do agronegócio, através do sistema de parceria. Consequentemente, o surgimento das grandes empresas agroindustriais não eliminou o sistema produtivo da agricultura familiar.
- Inexistem fortes concentrações metropolitanas. Cada região possui sua própria rede urbana, comandada por uma cidade pólo e mais de 50% da população reside em municípios com menos de 50.000 habitantes (SCHIMIDT et al, 2002).
- Há um sistema associativo e cooperativo dinâmico, assim como um grande número de micro e pequenas empresas (que compõem 99% do total de empresas existentes no Estado). Destaca-se também a existência de grandes empresas, de origem familiar, extremamente competitivas, em diferentes setores. Podemos citar, entre elas: a Klabin, na área de papel e celulose; a Tigre, no negócio de materiais plásticos; a Porto Belo, na área de cerâmica; a Weg, no ramo de motores elétricos; a Embraco, no segmento de bombas e compressores; a

Hering, a Karsten, a Cremer, a Teka, a Sulfabril, a Marisol e a Malwee na indústria têxtil; e a Perdigão, a Sadia, a Seara e a Cooperativa Aurora, no negócio de alimentação.

Apesar dessas particularidades – que serviram como um freio à implantação integral do modelo de desenvolvimento brasileiro em Santa Catarina – observa-se, nas duas últimas décadas, uma transição na trajetória de desenvolvimento do Estado. Esse processo vai gerar impactos no mundo rural, mas também no espaço urbano. Vários estudos têm sido feitos, visando compreender melhor essa mudança que reflete uma certa convergência com o modelo brasileiro de desenvolvimento (SCHIMIDT *et al.*, 2002, MUSSOI, 2002 e VIEIRA; CUNHA, 2002).

Em seu trabalho sobre as políticas públicas de fomento ao desenvolvimento rural em Santa Catarina, Mussoi (2002 e 2003) demonstra que, a partir da década de 1960 e, mais fortemente nos anos 1970, o governo do Estado põe em prática inúmeras políticas de modernização da agricultura, caracterizando-se como um movimento de conformação à linha desenvolvimentista adotada em âmbito nacional. Esse processo provoca uma forte influência sobre os rumos do desenvolvimento rural:

O modelo assumido sempre foi o de substituir a estrutura produtiva ‘tradicional’ por uma moderna e dinâmica, perfeitamente integrada ao setor industrial, atendendo às suas exigências e com reflexos no desenvolvimento de um setor urbano como potencial consumidor e produtor de produtos manufaturados (MUSSOI, 2002: 216).

Naquele período, a definição dos planos e políticas de desenvolvimento rural, de forma centralizada e unidirecional, tinha como principal objetivo a modernização agrícola, como resposta às pressões competitivas internacionais sofridas pelo sistema produtivo do Estado. Disso resulta a criação dos grandes complexos agroindustriais especializados. Na cadeia agroalimentar, localizada sobretudo na região Oeste, as grandes empresas vão se adaptar cada vez mais às exigências internacionais, a fim de garantir as exportações, transferindo essas exigências para os agricultores. Isso conduz a uma forte concentração da produção, na qual cinco grandes conglomerados⁸ serão

⁸ Sadia, Perdigão, Seara, Cooperativa Aurora e Cooperativa Alfa.

responsáveis por quase metade do valor agregado da produção agropecuária do Estado (TESTA *et al.*, 1996).

Essas empresas, de origem familiar, tornam-se *holdings*, pela implementação de estratégias de fusão e aquisição. Essas operações são acompanhadas de mudanças na propriedade do capital de muitas delas, sobretudo as líderes, já que os novos investidores provêm de outras regiões do País ou são empresas multinacionais (CAMPOS *et al.*, 2002). Ademais, observa-se mais recentemente um movimento de deslocalização da indústria agroalimentar, sobretudo para a região Centro-Oeste, nova fronteira agrícola do País. Isso pode ser explicado em função da produção intensiva de grãos, dos incentivos fiscais e de relevos menos acidentados presentes nesta região, além da ausência problemas ambientais semelhantes àqueles causados pelos processos produtivos no Oeste catarinense (GUIVANT; MIRANDA, 1999).

No que se refere aos demais setores industriais, constata-se as mesmas tendências de concentração da produção e do capital também se verificam. A partir de uma pesquisa conduzida em vários ramos industriais do Estado, Campos *et al.* (2002) mostram que o aumento da concorrência e a desregulamentação da economia brasileira levaram as empresas a promover reestruturações importantes, a fim de sobreviver às novas regras de um mercado cada vez mais sujeito às pressões da globalização. Para se aproximar dos padrões internacionais, as principais empresas em cada setor têm tomado medidas de redução de pessoal, de modernização da gestão e de seus parques produtivos e tecnológicos, orientando-se no sentido da produção para a exportação. Sem dúvida, essas medidas foram necessárias para colocar as empresas catarinenses em linha com o padrão competitivo nacional e internacional:

As empresas integradas aos centros econômicos mais dinâmicos do país, respondem em consonância com o movimento que ocorre nestes locais. As empresas, tanto daqui, quanto de outros Estados, expostas a um ambiente de maior competição, desregulamentação e de redução da intervenção estatal na economia, responderam a estas mudanças com processos que visaram a aumentar as suas condições competitivas (CAMPOS *et al.*, 2002: 145).

Entretanto, a forte concentração da produção e do capital, beneficia principalmente, 1% do universo empresarial do Estado formado pelas grandes e médias

empresas. Como destacam os próprios autores citados anteriormente “as principais empresas que exportam são as grandes empresas, cuja participação em cada setor passa de 70% dos valores exportados” (CAMPOS *et al.*, 2002: 46). Os impactos causados extrapolam a esfera econômica. Na indústria do papel e da celulose, por exemplo, constata-se um forte movimento de verticalização para reduzir custos e ampliar a economia de escala. Isso vai levar a uma maior concentração fundiária e produzir danos ecológicos⁹ importantes em algumas regiões, como a Serrana, por exemplo, na qual a indústria do papel e celulose tem uma forte participação na economia. Com efeito, Santa Catarina é hoje o segundo Estado em termos de reflorestamento no Brasil, ficando na segunda posição em termos de reflorestamento de pinus, que corresponde a 86,2% das plantações totais do Estado (CAMPOS *et al.*, 2002).

No mundo rural, a expressão desses fenômenos será uma considerável redução da importância e do espaço para a agricultura familiar, especialmente para aquela menos capitalizada. Conforme observa Mussoi (2002), no processo de modernização o agricultor familiar sempre foi considerado o último da cadeia, assumindo a função de adotar as práticas propostas pelo modelo de transformação do sistema agrícola. Esse agricultor tornou-se cada vez mais integrado aos complexos produtivos, efetuando mudanças dos seus métodos de produção, utilizando intensivamente os insumos modernos e tornando-se cada vez mais dependente do crédito. Paulilo (1990: 53) descreve detalhadamente tais mudanças, em pesquisa realizada junto a agricultores integrados no Sul de Santa Catarina. Segundo a autora:

Dois pontos chamam logo a atenção de quem vai pela primeira vez à região: a quantidade de máquinas e o uso generalizado do crédito bancário. Mas o interessante é que não foi apenas a pesquisadora que se mostrou surpreendida. Os próprios entrevistados também estavam.

Nos últimos anos, as pressões competitivas se traduzem num aumento de exigência por parte das empresas em relação aos integrados, aprofundando a concentração da oferta. Na região Oeste de Santa Catarina, segundo Testa *et al.* (1996), em 1970 estimava-se a existência de 67.000 suinocultores para os quais a atividade tinha significativo peso na renda familiar. Em 1995, havia apenas 20.000 desses

⁹ Esses danos serão mais detalhados no Capítulo 5.

produtores. Todos esses aspectos ocasionam nas regiões rurais do Estado, os mesmos problemas frequentemente observáveis em outras regiões rurais do país, como: a ampliação da pobreza rural, o êxodo rural dos jovens, o aumento da concentração fundiária e do número de agricultores não proprietários¹⁰ e a utilização de modos de exploração agrícola que degradam o meio ambiente¹¹.

Todos esses aspectos indicam que, nas últimas décadas, ocorreu um importante movimento de inflexão da trajetória de desenvolvimento de Santa Catarina. Esse fenômeno caracteriza-se, para muitos, não por uma dinâmica própria colocada em prática pelos diferentes atores, mas, principalmente, por um processo de homogeneização, em relação ao resto do País e à economia internacional. Neste sentido, os fatores estruturais levariam a uma “conformação” das estratégias de desenvolvimento do Estado aos padrões impostos pela dinâmica nacional e global:

Os fatores que explicam a sua configuração e desenvolvimento podem estar relacionados muito mais às características da dinâmica microeconômica própria dos setores industriais que mais se desenvolveram no Estado, inseridos nos processos brasileiros de industrialização, do que a uma dinâmica particular da economia estadual [...]. Os resultados das estratégias das grandes empresas sugerem que a atual estrutura industrial catarinense apresenta agora ainda mais semelhança às características da indústria brasileira do que em momentos anteriores (CAMPOS *et al.*, 2002: 143,146).

Porém, apesar da evidente tendência de homogeneização das estratégias de desenvolvimento, verifica-se também um movimento (talvez menos evidente) que se contrapõe a esse processo. A redemocratização do país, a Constituição de 1988 e a ênfase na descentralização, a ampliação da mobilização dos movimentos sociais no campo e, também, a evolução dos estudos sobre o mundo rural e a agricultura familiar – aspectos já explorados no capítulo precedente – geram um impacto sobre os rumos do desenvolvimento catarinense.

¹⁰ Como demonstram Schimidt *et al.* (2002), entre 1980 e 1995, o espaço ocupado pelos estabelecimentos rurais de menos de 10 ha. diminuiu de 3,3% no Estado. Para os estabelecimentos rurais entre 10 e 100 ha., a diminuição foi de 10,50%. Além disso, o número de não proprietários triplicou de 1950 a 1995. Neste último ano, estimava-se a existência de 30.000 estabelecimentos agrícolas geridos por não proprietários.

¹¹ Segundo Mussoi (2002), na época da colonização, o território de Santa Catarina tinha 80% da sua superfície coberta pela Mata Atlântica. Estima-se que atualmente restam apenas 18% dessa cobertura florestal.

Principalmente a partir da década de 1990, observa-se a emergência de uma série de políticas e instâncias institucionais que vão buscar promover o desenvolvimento territorial no meio rural. É neste contexto que as ONGs aqui pesquisadas vão intervir mais diretamente nesse processo, buscando trabalhar a favor de um “estilo de desenvolvimento alternativo” nas suas regiões de abrangência. Como já abordado, elas vão adotar um prisma “terceiro-mundista”, sob a influência da cooperação internacional e da Igreja Católica. Neste período, a noção de desenvolvimento será vinculada a valores éticos como a solidariedade e o compromisso com os oprimidos. Num segundo momento, o discurso oficial das ONGs incorpora a noção de desenvolvimento sustentável, atrelando-a à idéia de agroecologia:

Algumas ONGs envolvidas em programas de desenvolvimento rural demonstraram uma capacidade única de compreender a natureza específica e diferenciada da pequena produção, promovendo experiências bem-sucedidas na geração e transferência de tecnologias camponesas. Um elemento chave tem sido o desenvolvimento de novos métodos agrícolas baseados nos princípios agroecológicos, que se assemelham ao processo de produção camponês (ALTIERI, 2004: 33).

Desse modo, as ONGs analisadas neste estudo se posicionam na contracorrente das tendências de modernização evocadas acima, buscando pôr em prática experiências de desenvolvimento que possam conter a exclusão e o aumento da pobreza no meio rural, sem comprometer a qualidade ambiental. Elas exprimem, no seu conjunto, o anseio de construir uma “agricultura sustentável”, através de um projeto coletivo – ao mesmo tempo, gerido, avaliado e reformulado pelos próprios agricultores (BRANDENBURG, 1999). Mas essas ONGs vão inscrever sua ação em territórios específicos, nos quais múltiplos grupos de interesse e sistemas de ação estão presentes, com suas respectivas estratégias e ações. Este projeto terá então que ser negociado e disputado num espaço social particular. Para entender melhor esse espaço social, faz-se necessário avançar na análise.

3.2 Desenvolvimento territorial sustentável no meio rural catarinense: políticas, programas, instâncias e grupos estratégicos

Como foi exposto, as políticas de incentivo ao desenvolvimento rural em Santa Catarina, assim como no resto do País, apoiaram durante muito tempo o modelo de modernização da agricultura, estimulando a produção em larga escala para o mercado

internacional, com uso intensivo da mecanização e de insumos químicos. Essas políticas darão continuidade a um padrão de desenvolvimento implantado historicamente no País, o qual reforçou, sobretudo, o projeto do agronegócio, baseado na especialização produtiva e tecnológica. Como salientam Mattei e Cazella (2004: 175):

A trajetória da política agrícola brasileira [...] privilegiou as regiões mais desenvolvidas e os produtos mais nobres, a maioria voltada para a exportação, assim como favoreceu os estratos de produtores que possuíam áreas maiores, o que facilitou a modernização e a acumulação de capital por parte deste segmento.

De fato, até o início dos anos 1990, não existia nenhum tipo de política pública especial, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades dos agricultores familiares (SCHNEIDER; CAZELLA; MATTEI, 2004). Estes últimos eram tratados pelo governo de uma forma abstrata. Pouco se conhecia sobre suas especificidades e sua contribuição para o desenvolvimento do País. Nesta perspectiva, o agricultor familiar e, de forma mais ampla, o mundo rural tinham pouco espaço para uma atuação enquanto agentes ativos na elaboração das políticas de desenvolvimento. Examinando as políticas de incentivo ao desenvolvimento rural em Santa Catarina, Mussoi (2003:217) afirma que:

A concepção de unidirecionalidade tem sido uma característica marcante. A expressão de poder pode ser percebida, desde a definição das políticas, a nível macro, passando pela política de ciência e tecnologia e pela dinamização do modelo desenvolvimentista em nível estadual [...]. Essa natureza centralizadora das políticas reservou um papel secundário, para não dizer inexistente, à participação dos pequenos agricultores como protagonistas ativos na formulação e gestão das políticas de desenvolvimento tecnológico.

Fazendo o resgate do processo de planejamento regional em Santa Catarina, Siebert (2001) vai reforçar esse argumento, constatando que, apesar do planejamento público ser praticado há pelo menos 50 anos no Estado, o seu resultado se resume, na grande maioria dos casos, a planos de governo que definem ações e investimentos e não discutem os processos e estratégias de desenvolvimento. A autora divide a história do planejamento no Estado em três períodos distintos: (i) a fase dos planos de investimento, que vai de 1951 até 1970, na qual os planos de governo funcionavam como orçamentos paralelos; (ii) a fase de transição para o planejamento sistêmico que vai de 1971 a 1987 e, finalmente, (iii) a fase do planejamento sistêmico, caracterizada

pela reforma administrativa e estrutural do governo e pela descentralização dos processos de planejamento, que se inicia a partir dos anos 1990. Portanto, como em quase todos os Estados brasileiros, o planejamento em Santa Catarina foi marcado por uma lógica autoritária e clientelista, característica das gramáticas políticas dominantes no contexto brasileiro.

Há fortes indícios de que a prática de um planejamento descentralizado, que considera as especificidades do mundo rural, não faz parte da tradição do Estado; ao contrário, é algo muito recente. Somente na década de 1990 tem início um processo de planejamento regional realizado em conjunto pelo governo do Estado e as Associações de Municípios. Um marco foi o Plano Básico de Desenvolvimento Regional (PBDR), iniciado em 1992, cuja implementação perdurou até 1999, sendo transformado mais tarde no Plano Básico de Desenvolvimento Ecológico e Econômico (PBDEE). Como explica Siebert (2001:152), que formava a equipe que coordenou a sua elaboração do Plano:

Este plano, na verdade uma coleção de 18 planos regionais, foi o primeiro plano elaborado de forma descentralizada, através de uma parceria entre o governo do Estado e as associações dos municípios. Esta parceria explica a inédita continuidade de um governo para outro, mesmo tendo havido, no período, troca de partidos políticos.

A noção de desenvolvimento territorial sustentável é ainda mais recente e vai se reforçar apenas nas últimas duas décadas em Santa Catarina, sendo acompanhada da emergência de uma série de instâncias, políticas e programas de promoção do desenvolvimento local e, mais tarde, de fortalecimento dos territórios rurais. É importante ressaltar que esse movimento na esfera estadual se insere num cenário nacional mais amplo, em que vários fatores vieram a mudar os rumos do desenvolvimento rural. A seguir, são citados alguns desses fatores, que já foram expostos detalhadamente nos capítulos precedentes:

- A organização e a mobilização dos movimentos sociais ligados à agricultura familiar – o novo sindicalismo ligado à Central Única dos Trabalhadores (CUT), por meio da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e mais tarde da Federação dos Trabalhadores da Agricultura

Familiar (FETRAF) (Box 8), além do MST, do MMAg e do MAB – e a sua pressão frente ao Estado.

- A redemocratização e a Constituição de 1988, que abriram caminho para uma maior participação da sociedade civil nas questões públicas, através dos conselhos e de outros mecanismos, além de fortalecer a descentralização entre os níveis de governo.
- O processo de redescoberta e redefinição do mundo rural e da agricultura familiar no Brasil, a partir de sua vinculação às noções de território e sustentabilidade. Tais estudos, além de definirem melhor e legitimarem a categoria social da agricultura familiar, vão também influenciar fortemente o desenho das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural no Brasil.

A década de 1990 será assim caracterizada por uma transição no processo de planejamento do desenvolvimento, tanto em âmbito nacional, quanto estadual. Essa transição representa a tentativa de passar de uma lógica de repartição setorial e de “balcão”, para uma lógica territorial e de projetos (BEDUSCHI FILHO; ABRAMOVAY, 2004: 36). Várias iniciativas vão buscar fomentar o desenvolvimento rural nesta perspectiva em Santa Catarina, dentre as quais se colocam a ação das ONGs. A seguir, serão examinadas, de maneira sintética, algumas das principais iniciativas¹², separando aquelas que emanam do governo federal e aquelas que se referem ao âmbito estadual ou municipal.

¹² As iniciativas selecionadas foram aquelas encontradas com mais evidência nas regiões estudadas. Apesar de existirem outras iniciativas de promoção do desenvolvimento rural no Estado, por uma questão de priorização, este trabalho concentra-se naquelas que estão efetivamente sendo implementadas nas regiões de abrangência das ONGs.

Box 8 – Breve histórico do sindicalismo rural na Região Sul

Apesar da origem da CONTAG datar de 1963, o processo de oposição sindical rural na região Sul tem início somente na década de 1970. Abramovay, Magalhães e Schröder (2005) explicam que as bases sociais da CONTAG encontravam-se principalmente na região Nordeste e seu trabalho voltava-se para a organização dos assalariados rurais. Já no Sul, na medida em que o novo sindicalismo vai se formando em cada Estado, os grupos vão se articulando em rede, buscando liderar a organização dos trabalhadores rurais ligados à CUT, nos anos 1980. Isso foi possível graças à proximidade geográfica dos chamados ‘sindicatos combativos’ - do Alto Uruguai no Rio Grande do Sul, do Oeste de Santa Catarina e do Sudoeste do Paraná - e também pela base ideológica comum ligada à Igreja Católica. Inspirando-se no trabalho de Silva e Reich (2003), pode-se dividir a história do novo sindicalismo rural no Sul do País em três momentos principais:

a) A fase das oposições e de articulação interestadual (1979-1988)

Esta fase caracteriza-se pelo trabalho de oposição sindical, que era organizado com a finalidade de tirar os sindicatos das mãos das diretorias ‘pelegas’ e transformá-los em instrumentos de luta nas mãos dos agricultores familiares. Neste período, vai se formar a Articulação Sindical Sul que permitirá uma ação interestadual facilitada pelas relações das organizações com a Pastoral da Terra. Este grupo exerce um importante papel na criação da CUT, em 1983. A região Sul indica o primeiro secretário rural da CUT e apóia a criação do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNTR) da CUT.

c) A institucionalização do novo sindicalismo (1989 - 1996)

Caracteriza-se pela implantação e consolidação da CUT no Sul do Brasil e a criação de instâncias representativas, como a direção executiva e as secretarias. Serão constituídos os Departamentos Estaduais dos Trabalhadores Rurais (DETRS), mais tarde denominados Fórum Sul dos Rurais da CUT. O DNTR passa a ser um espaço de articulação de lutas, por meio das “Jornadas Nacionais de Lutas” que serão chamadas, a partir de 1995, de “Gritos da Terra Brasil”. A mobilização sindical terá então um papel essencial para a reformulação das políticas federais de desenvolvimento rural. Em 1995, a CONTAG entra na CUT e a estratégia de ação será a de buscar a unicidade sindical, de forma a transformar a CONTAG por dentro. Apesar de resistir inicialmente, o sindicalismo rural do Sul iniciou um esforço para assumir as federações estaduais da CONTAG. Esse esforço se traduziu em resultados no Rio Grande do Sul e no Paraná. Em Santa Catarina, a conjuntura estadual inviabilizou as negociações.

d) A criação da FETRAF-Sul/CUT e o fim da unicidade sindical na região (1997 em diante)

Caracteriza-se pelo acirramento do debate unicidade *versus* autonomia sindical que terá como consequência a ruptura na forma unitária de conduzir a estratégia de ação sindical na região Sul. As mobilizações (como os Gritos da Terra) continuam a ser articuladas na região, mas não a ação sindical. O Rio Grande do Sul compõe com a FETAG/RS, mas mantém o DETR. O Paraná compõe na FETAEP/PR e desestrutura o DETR. Santa Catarina rompe com a Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Santa Catarina (FETAESC) e constitui a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar do Estado de Santa Catarina (FETRAFESC). Ao mesmo tempo, passa a se estruturar a idéia de um novo espaço de atuação sindical ligado à CUT no Sul, através do Fórum Sul dos Rurais (formado pelos diferentes DETRs). Junto com o Fórum Sul, será constituída a Frente Sul da Agricultura Familiar que abrange, além das organizações sindicais, as ONGs e outras entidades parceiras na região. Em 2001, esse movimento dá origem à Federação dos (as) Trabalhadores (as) da Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF-Sul).

★★★

Conclui-se que, embora a CONTAG e a FETRAF-Sul pertençam ambas à CUT e representem a agricultura familiar, a relação dos sindicalistas ligados a ambos os grupos sempre foi tensa e envolveu uma clara disputa de poder. As visões dos grupos sindicais não são necessariamente as mesmas que a dos movimentos sociais. Apesar de lutarem pelas mesmas causas, esses grupos têm estratégias distintas e disputam por espaço. Para o MST, por exemplo, a luta pela terra está ligada fundamentalmente à mobilização coletiva e às reivindicações na esfera nacional. Os projetos produtivos, por sua vez, seguem uma linha coletivista. Já para a FETRAF-Sul, é importante a participação nos processos de desenvolvimento rural e as experiências produtivas, além da organização coletiva, devem levar em consideração a viabilidade econômica, de forma a melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares. Assim, o que se chama de “movimento da agricultura familiar” não é um conjunto homogêneo, ao contrário, ele apresenta uma clara diferenciação entre as representações, os discursos e as estratégias dos atores sociais.

Fonte: Adaptado de Silva e Reich (2003) e de Abramovay, Magalhães e Schröder (2005)

3.2.1 Políticas, programas e instâncias federais

3.2.1.1 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

Criado em 1996, o PRONAF constitui a principal política pública nacional de apoio aos agricultores familiares. Como já explicitado, sua criação é consequência da forte mobilização do movimento sindical e dos outros movimentos sociais ligados à agricultura familiar. Este programa tem por objetivo geral reforçar a capacidade produtiva dos agricultores, por meio do apoio técnico e financeiro, buscando assim fomentar o desenvolvimento territorial sustentável. No plano operacional, o PRONAF possui quatro principais linhas de ação: (i) financiamento da produção, a juros subsidiados; (ii) financiamento de infra-estrutura e de serviços municipais, a fundo perdido; (iii) formação e profissionalização dos agricultores familiares, e (iv) financiamento da pesquisa e da extensão rural.

Conforme observam Schneider, Cazella e Mattei (2004), o surgimento do PRONAF representa uma legitimação e um reconhecimento das particularidades e das lutas do segmento da agricultura familiar no país, ampliando a sua participação nas políticas públicas. Com o programa, as organizações sindicais rurais terão assento no CNDR e os movimentos sociais ligados à agricultura familiar participarão dos Conselhos estaduais e municipais. Por outro lado, o programa ampliou consideravelmente o acesso ao crédito. Ao segmentar os beneficiários em diferentes linhas de custeio, o PRONAF reconhece a diversidade social das “agriculturas familiares” e estabelece regras diferenciadas para cada categoria de agricultor. Com isso, os encargos financeiros e os descontos vão beneficiar os agricultores com maior dificuldade financeira.

Desde sua criação, o programa vem aumentando os recursos investidos em custeio e diversificando as suas linhas de crédito, de forma a atender diferentes necessidades dos agricultores familiares¹³. Dentre as novas linhas criadas, destaca-se a modalidade de crédito para Agregação de Renda à Atividade Rural (Agregar), que tem

¹³ Para obter uma descrição detalhada das principais linhas de crédito criadas, após a implantação do programa ver Schneider, Cazella e Mattei (2004).

como objetivo liberar recursos para o beneficiamento, processamento e comercialização da produção agropecuária. Em Santa Catarina, essa modalidade de crédito permitiu a constituição de inúmeras agroindústrias de pequeno porte, por parte dos agricultores familiares, sobretudo na região do Oeste.

No que se refere à linha infra-estrutura e serviços municipais, os valores investidos tiveram um aumento substancial no Estado, como se pode observar na tabela 1, até o ano 2000, quando houve uma queda de mais de 70% dos investimentos realizados, com perspectivas de recuperação em 2004.

Tabela 1 – Distribuição de recursos PRONAF infra-estrutura e serviços municipais por região do Estado de Santa Catarina – 1997-2004

Região/ invest.	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total	%
Blumenau	1.628.515	1.332.663	1.621.454	1.680.036	0	0	236.552	334.875	6.834.096	11,57%
Chapecó	1.686.905	4.459.178	6.067.211	6.514.607	2.441.207	1.790.715	2.046.816	2.610.334	27.616.972	46,74%
Criciúma	1.464.390	959.513	1.623.126	1.628.125	630.072	1.031.084	668.972	247.961	8.253.243	13,97%
Florianópolis	449.614	208.897	5.005.090	4.529.769	325.302	428.789	733.488	2.751.771	14.432.720	24,43%
Joinville	267.069	164.054	349.877	0	470.806	137.137	0	556.468	1.945.411	3,29%
Total	5.496.493	7.124.304	14.666.759	14.352.538	3.867.387	3.387.726	3.685.828	6.501.409	59.082.443	100%

Fonte: Caixa Econômica Federal – Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano – GIDUR/FL, 2005.

Fazendo uma análise do PRONAF infra-estrutura e serviços no Estado de Santa Catarina, Mattei e Cazella (2004) revelam que apesar de ter havido uma ampliação da participação da sociedade civil, com a criação dos conselhos municipais, a maioria destes conselhos ainda funciona de forma precária. Os conselheiros são despreparados para atuar no campo do desenvolvimento e têm pouca representatividade política. Esses fatores vão contribuir para que não haja uma influência efetiva dos conselhos nos rumos de desenvolvimento. Na maioria dos casos, eles se reúnem apenas para discutir a liberação dos recursos do PRONAF. Além disso, muitas vezes a participação é apenas “instrumental” e tem por foco a legitimação das propostas apresentadas pelo poder público.

Beduschi Filho e Abramovay (2004) apresentaram conclusões semelhantes quando realizaram a avaliação nacional do PRONAF. Segundo esses autores, o País possui mais de 4.000 conselhos municipais de desenvolvimento rural, os quais tendem a funcionar com uma lógica estritamente setorial. Os Conselhos vão envolver aqueles

atores que, em geral, participam do universo agrícola, o que dificulta pensar processos de planejamento territorial. Por outro lado, a cultura da pré-seleção desestimula os projetos de boa qualidade, além de muitas vezes atropelar a dinâmica do processo, em função dos prazos impostos pelos agentes financiadores. O resultado é que, frequentemente, os planos têm mais o formato de uma lista de “reivindicações” e não refletem um processo mais abrangente de planejamento do desenvolvimento rural.

Para responder a alguns dos limites apontados por essas avaliações, em 2003, com a mudança de gestão no governo federal, houve uma reestruturação da linha PRONAF infra-estrutura. Essa continua a ser gerida no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, mas pela recém criada Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Com isso, o Ministério busca mudar o enfoque da política, estimulando que os territórios apresentem projetos comuns de desenvolvimento rural (e não apenas de infra-estrutura), os quais deverão ser encaminhados não mais pelos conselhos municipais, mas por instâncias “territoriais”, diretamente aos conselhos estaduais. A idéia é estimular efetivos processos de planejamento do desenvolvimento rural, de forma participativa, entre representantes da sociedade civil e do poder público.

Os Planos de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PDTRS) devem ser negociados nas Comissões de Implantação de Ações Territoriais (CIATs). Essas comissões são provisórias e devem ser formadas por técnicos, representantes do poder público e da sociedade civil, inclusive fora do universo agrícola. A CIAT é composta por três instâncias: o Plenário das Oficinas, que é o órgão colegiado superior, o Núcleo Diretivo, que tem um papel de coordenação das decisões assumidas no Plenário e o Núcleo Técnico, que é o espaço responsável pela execução das ações. Esses dois últimos são instâncias operacionais. Como explicam Cazella, Mattei e Cardoso (2005), a CIAT é implementada pela SDT nos territórios, sob três fases distintas: a sensibilização e a articulação dos atores territoriais, o planejamento e a implementação das ações planejadas e o monitoramento e avaliação dos projetos. Para tanto, a Secretaria realizou em cada uma das regiões uma oficina estadual e cinco oficinas territoriais:

A Oficina Estadual e a primeira Oficina Territorial têm por finalidade sensibilizar e nivelar os conceitos sobre a política de desenvolvimento territorial. [...] A fase de planejamento e implementação das ações é executada principalmente através das oficinas de ‘Gestão e planejamento’ e ‘Concepção básica do desenvolvimento territorial’. Nesses eventos se elaboram as bases de uma primeira versão do plano de desenvolvimento territorial. Ou seja, se constrói o diagnóstico socioeconômico do território e se estabelece a visão de futuro dos atores territoriais. A partir dessas informações, os projetos de desenvolvimento territorial começam a ser estruturados. A SDT aporta recursos (humanos, materiais e financeiros) para a realização desses eventos, além do apoio à contratação de um profissional, que coordenará o Núcleo Técnico (Cazella, Mattei e Cardozo, 2005: 11).

Tanto a implantação da CIAT, quanto a elaboração do PDTRS e sua implementação ficam a cargo de uma entidade executora da sociedade civil, escolhida pelo Plenário. Em Santa Catarina, foram “criados” seis territórios: três na Grande Região Oeste de Santa Catarina (Oeste, Alto Uruguai e Meio Oeste Contestado) e os outros três definidos inicialmente pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural (Alto Vale do Itajaí, Planalto Norte e Planalto Serrano). O Quadro 8, a seguir, apresenta esses territórios, indicando as respectivas Secretarias de Desenvolvimento Regional e municípios que são incluídos nesse recorte geográfico. Desses territórios, três foram acompanhados mais diretamente por este estudo: Oeste, Alto Uruguai e Planalto Serrano. Nos territórios Oeste e Planalto Serrano a APACO e o Centro Vianeí foram escolhidas respectivamente como organizações executoras. Os efeitos desse processo serão discutidos mais amplamente nos próximos capítulos, onde serão analisadas a intervenção e os resultados alcançados pelas ONGs junto aos processos de desenvolvimento rural.

3.2.1.2 Política de Reforma Agrária

Apesar do tema da reforma agrária estar presente na pauta dos debates políticos no Brasil desde a década de 1950, a concretização de um aparato jurídico e institucional que permitisse criar um programa de reforma agrária no país só ocorrerá em 1964. Neste ano é promulgado o Estatuto da Terra, por meio da Lei 4.504 de 30 de novembro, e criado o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA). Este instituto será extinto e transformado, em 1970, no INCRA, até hoje responsável pela matéria (SPAROVEK, 2003).

Quadro 8 – Territórios rurais de Santa Catarina priorizados pela SDT e suas respectivas Secretarias de Desenvolvimento Regional e municípios.

Territórios	Secretarias de Desenvolvimento	Municípios	Nº
Oeste	São Lourenço do Oeste Chapecó	Campo Erê, Coronel Martins, Formosa do Sul, Galvão, Irati, Jardinópolis, Jupiá, Novo Horizonte, Quilombo, Santiago do Sul, São Bernardino, São Lourenço do Oeste, União do Oeste, Águas Frias, Caxambu do Sul, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Chapecó, Guatambú, Nova Erechim, Nova Itaberaba, Planalto Alegre, Serra Alta e Sul Brasi	24
Alto Uruguai	Concórdia	Alto Bela Vista, Arabutã, Arvoredo, Concórdia, Ipira, Ipumirim, Irani, Itá, Jaborá, Lindóia do Sul, Paial, Piratuba, Peritiba, Presidente Castelo Branco, Seara e Xavantina	16
Meio-Oeste Contestado	Xanxerê Joaçaba	Abelardo Luz, Bom Jesus, Entre Rios, Faxinal dos Guedes, Ipuacu, Lajeado Grande, Marema, Ouro Verde, Passos Maia, Ponte Serrada, São Domingos, Vargeão, Xanxerê, Xaxim, Água Doce, Capinzal, Catanduvas, Erval Velho, Herval d'Oeste, Ibicaré, Lacerdópolis, Luzerna, Joaçaba, Ouro, Treze Tílias e Vargem Bonita.	26
Planalto Serrano	Campos Novos Curitibanos São Joaquim Lages	Abdon Batista, Brunópolis, Campos Novos, Celso Ramos, Ibiam, Monte Carlo, Vargem, Zortéa, Curitibanos, Frei Rogério, Ponte Alta, Ponte Alta do Norte, Santa Cecília, São Cristóvam do Sul, Bom Jardim da Serra, Bom Retiro, Rio Rufino, São Joaquim, Urubici, Urupema, Anita Garibaldi, Bocaina do Sul, Campo Belo do Sul, Capão Alto, Cerro Negro, Correia Pinto, Lages, Otacílio Costa, Paniel, Palmeira e São José do Cerrito.	31
Alto Vale	Rio do Sul Ituporanga Ibirama	Agronômica, Braço do Trombudo, Laurentino, Mirim Doce, Pouso Redondo, Rio do Campo, Rio do Oeste, Rio do Sul, Salete, Santa Terezinha, Taió, Trombudo Central, Agrolândia, Alfredo Wagner, Atalanta, Aurora, Chapadão do Lageado, Imbuia, Ituporanga, Leoberto Leal, Petrolândia, Vidal Ramos, Apiúna, Ascurra, Dona Emma, Ibirama, José Boiteux, Lontras, Presidente Getúlio, Presidente Nereu, Vitor Meireles e Witmarsum.	32
Planalto Norte	Mafra Canoinhas Caçador Videira	Campo Alegre, Itaiópolis, Mafra, Monte Castelo, Papanduva, Rio Negrinho, São Bento do Sul, Bela Vista do Toldo, Canoinhas, Irineópolis, Major Vieira, Matos Costa, Porto União, Três Barras, Caçador, Calmon, Lebon Régis, Macieira, Rio das Antas, Timbó Grande, Arroio Trinta, Fraiburgo, Iomerê, Pinheiro Preto, Salto Veloso, Tangará e Videira.	27

Fonte: Cazella, Mattei e Cardoso (2005)

Porém, até o início dos anos 1990, verificaram-se poucos avanços em termos de uma efetiva mudança na distribuição de terras no País. Os governos militares vão priorizar o processo de colonização e de expansão da fronteira agrícola, em detrimento da reforma agrária. Além disso, os primeiros governos após a ditadura, de José Sarney e de Fernando Collor, tiveram uma inexpressiva atuação neste campo. Fazendo um

balanço dos 30 anos de implantação do Estatuto da Terra, Guedes Pinto (1995) demonstra que o número de famílias assentadas, entre 1964 e 1994, foi de apenas 350.836, por meio de 1.626 assentamentos espalhados pelo país. Os números incluem as ações de reforma agrária e de colonização (realizados pelo governo federal) e as ações fundiárias estaduais.

No início dos anos 1990, esse quadro começa a se transformar. Será determinante nessa mudança a ação do MST, em todo Brasil. Esse movimento – que se constitui formalmente em 1984, como os demais movimentos sociais rurais tratados no Capítulo 2 – inicia sua atuação nos três Estados do Sul do País, adquirindo uma expressão nacional e internacional na década de 1990. A pressão promovida pelo MST por meio de sua estratégia de confrontação¹⁴, aliada a ação do movimento sindical rural (Box 8), dos outros movimentos sociais rurais e das ONGs foram determinantes para uma mudança na política agrária no Brasil. O MST vai se tornar então um ator importante nos assuntos relativos à reforma agrária e um interlocutor obrigatório nas questões ligadas a esta temática (NAVARRO, 2002).

Ocorre então uma priorização da questão da reforma agrária, a partir de meados da década de 1990, durante a gestão do governo Fernando Henrique Cardoso, impulsionada pela pressão dos movimentos sociais e também pela opinião pública¹⁵. Será criado, em 1996, o MDA, onde o INCRA será abrigado. Segundo dados do INCRA (1999), foram assentadas 372.866 famílias, entre 1995 e 1999, e cerca de 8,8 milhões de ha. foram desapropriados. Sem desconsiderar que esses dados não influenciaram significativamente na alteração do grau de desigualdade na distribuição

¹⁴ A partir do final dos anos 1980, há um afastamento do MST em relação ao ideário de origem, ligado às lideranças religiosas da Pastoral da Terra e uma mudança na sua estratégia de luta. O lema principal do movimento que era “Terra para quem nela trabalha” passa a ser “Ocupar, resistir, produzir” e a ação do movimento terá como principal estratégia a ocupação de terras, aliada a confrontação frente ao poder público. Para um maior detalhamento da trajetória do MST e as diferentes estratégias utilizadas pelo movimento ver NAVARRO, Z. “Mobilização sem emancipação” – as lutas sociais dos sem terra no Brasil e MARTINS de CARVALHO, H. A emancipação do movimento no movimento de emancipação social continuada (resposta a Zander Navarro) In: SOUZA SANTOS, B. **Produzir para viver. Os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

¹⁵ É importante aqui citar os trágicos eventos ocorridos na década de 1990 ligados às ações de ocupação de terras no país, como o massacre de Corumbiara em Rondônia, em agosto de 1995, e o do Eldorado dos Carajás, em abril de 1996.

de terras no país¹⁶, é um fato inegável que a política de reforma agrária tem tido um impacto nas dinâmicas de desenvolvimento rural no país. Em Santa Catarina, entre 1985 e 2001, foram assentadas aproximadamente 4.700 famílias em todo o Estado (1% do total nacional), em 113 assentamentos (SPAROVEK, 2003 e MST, 2006¹⁷). Esses números podem ser menos expressivos que em outros Estados do Norte e do Nordeste, porém tem uma influência importante nas dinâmicas dos espaços rurais. Em alguns municípios, a implantação dos assentamentos tem provocado um aumento considerável da população e uma dinamização econômica (ROVER, 2000).

É importante ressaltar que a formação dos assentamentos é acompanhada pela implementação de atividades que possam viabilizar economicamente os assentados. No caso do MST, essas atividades são, na maioria das vezes, cooperativas coletivas. Vários estudos têm mostrado que o ideário leninista, somado à mística da Igreja Católica de esquerda, exercem uma forte influência na ação para dentro e para fora do Movimento, provocando uma ideologização dos projetos implantados nos assentamentos. Navarro (2002: 207-8) analisa o efeito deste processo, sinalizando para o risco do MST fechar-se em si mesmo:

Preso a esta armadura de visível simplificação ideológica [...] não surpreende que a organização raramente tenha sequer conseguido estabelecer alianças ou agendas comuns com as demais organizações populares do campo brasileiro. Tal formação política, é claro, impede inteiramente a compreensão de seus militantes acerca da realidade social e da política *at large*.

Esse “*ethos* militante” vai direcionar tanto os empreendimentos produtivos, quanto a inserção nos processos locais de desenvolvimento, onde em geral, a participação do MST será pouco expressiva.

3.2.1.3 Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul

Essa é uma iniciativa recente, promovida por lideranças do setor público e privado e da sociedade civil gaúchas, as quais deram início, em 1997, a um processo de planejamento para dinamizar o desenvolvimento da Mesorregião Norte do Estado do

¹⁶ Segundo Sparovek (2003), o índice de Gini da distribuição da posse da terra, calculado com base nos dados do Censo Agropecuário de 1995 a 1996, era de 0,843, um dos maiores do mundo.

¹⁷ <http://www.mst.org.br/mst/>

Rio Grande do Sul (PERIN; DAMO; BONETTI, 2003). Posteriormente, a iniciativa inclui os demais Estados do Sul, definindo como recorte geográfico os limites da bacia hidrográfica do Rio Uruguai (Figura 5).

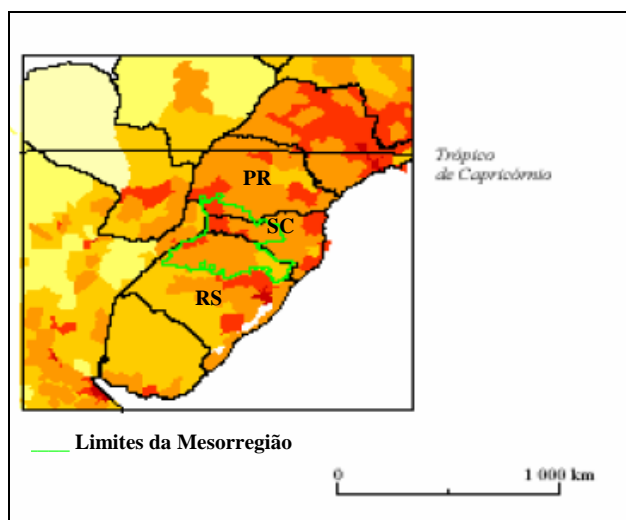


Figura 5 - Delimitação da área de abrangência da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul

Fonte: Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul, (2006)¹⁸

O início do processo ocorreu com a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Uruguai, que posteriormente foi incluído no Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal, contribuindo também para a criação do Programa das Mesorregiões Diferenciadas, no âmbito do Ministério de Integração Nacional. Hoje, a iniciativa compreende 415 municípios dos três Estados do Sul do Brasil. Em Santa Catarina, mais especificamente, a mesorregião envolve 84 municípios da região Oeste. Em 2002, foi institucionalizado o fórum da mesorregião que é uma sociedade civil de direito privado, sem fins lucrativos, e tem como finalidade:

articular e estimular a ação conjunta das entidades públicas, privadas e da sociedade civil, representativas dos diferentes segmentos da sociedade mesorregional, bem como promover estudos, opinar sobre políticas e formular propostas destinadas a promover o desenvolvimento integrado e sustentável, reduzindo as disparidades inter e intra-regionais no âmbito da mesorregião (PERIN; DAMO; BONETTI, 2003: 53).

¹⁸ www.mesoregiao-gfm.org.br

A assembléia do Fórum é composta pelas Associações dos Municípios, Secretarias, Fóruns e Agências de Desenvolvimento, além de Universidades, presentes nas regiões de abrangência nos três Estados. Também inclui representantes de entidades empresariais (Federações de industriais, SEBRAE¹⁹, SENAI, SESI, SENAC, etc.), sindicais (rurais e urbanos) e dos governos estaduais e da assembléia legislativa.

O Fórum elaborou a Carta da Mesorregião, que detalha os propósitos da iniciativa e os rumos a serem seguidos em termos de desenvolvimento e as Orientações de Natureza Programática, destinadas a fundamentar a elaboração de políticas públicas estaduais e federais para o desenvolvimento da mesorregião. O Fórum também colocou em prática alguns projetos de desenvolvimento turístico, de capacitação de agentes de desenvolvimento, em associativismo e de pequenos empreendedores, de fortalecimento de agroindústrias e de fortalecimento do pólo moveleiro²⁰.

3.2.1.4 Consórcios de Segurança Alimentar (CONSADs) do Programa Fome Zero

A formação dos CONSADs faz parte da estratégia do MDS para promoção da segurança alimentar. Os Consórcios se inserem no quadro do Programa Fome Zero²¹, iniciado em 2003 pelo governo federal, que consiste num conjunto de políticas públicas com finalidade de combater a fome e suas causas estruturais. O Programa compõe-se por dois campos complementares de atuação. O primeiro, é formado por políticas emergenciais, dentre as quais se destaca o Programa Bolsa Família. Este programa, implantado a partir de 2003, unifica diversos programas sociais já existentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás), com vistas a obter uma maior eficiência e abrangência por parte dessas iniciativas (CAZELLA; MATTEI; CARDOSO, 2005).

O segundo grupo de ações refere-se aos programas estruturais como o de construção de cisternas, o de incentivo à produção e compra de leite e o de aquisição de produtos da agricultura familiar. Dentre esses programas se encontra a implantação dos

¹⁹ Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

²⁰ O financiamento dos projetos foi feito através de recursos federais, no montante aproximado de R\$ 1.300.000,00 (www.mesorregiao-gfm.org.br).

²¹ Esse programa tem como inspiração o trabalho realizado pela “Campanha Nacional de Combate à Fome”, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza (Betinho).

CONSADs, que visam potencializar a aplicação dos recursos endógenos e exógenos ao território, aproveitando as capacidades organizativas e produtivas locais (CONSAD, 2003). Sob a denominação de Consórcio, designa-se uma modalidade de associação entre agentes públicos e privados, denominada no campo do direito administrativo de *acordo de programa*:

Ato administrativo complexo em que duas ou mais entidades, sendo uma delas, ao menos, entidade administrativa pública, acordam entre si a constituição de uma relação jurídica de mútua cooperação, para realização de uma atividade de interesse de todas, sob a coordenação de uma delas (MOREIRA NETO, 2000: 185-6, *apud* CONSAD, 2003).

Os CONSADs têm como principais objetivos: (1) proporcionar a microrregionalização do processo de indução do desenvolvimento local; (2) enfatizar e apoiar programas de segurança alimentar, cadeias produtivas, geração de emprego e renda, microfinanças, inclusão digital e agências de desenvolvimento regional; e (3) fomentar a articulação em rede dos atores locais (CONSAD, 2003). Neste sentido, eles incorporam a idéia de desenvolvimento territorial, na medida em que baseiam sua constituição numa identidade microrregional e buscam aproveitar as sinergias locais para a promoção do desenvolvimento.

A implementação dos Consórcios ocorre em três fases distintas. A primeira inclui a sensibilização e a mobilização dos atores locais, com o planejamento inicial das atividades e indicação dos representantes de cada esfera. A segunda fase refere-se às primeiras reuniões do Consórcio, com definição da agenda de trabalho e dos grupos responsáveis pela elaboração dos planos de ação, bem como pela estruturação jurídica da entidade. Finalmente, a terceira fase abrange o acompanhamento e monitoramento das ações previstas nos planos de trabalho (CAZELLA; MATTEI; CARDOSO, 2005). Em âmbito nacional, estão sendo implantados 40 consórcios que abrangem 576 municípios, em diferentes regiões do país, conforme mapa apresentado na Figura 06, a seguir.

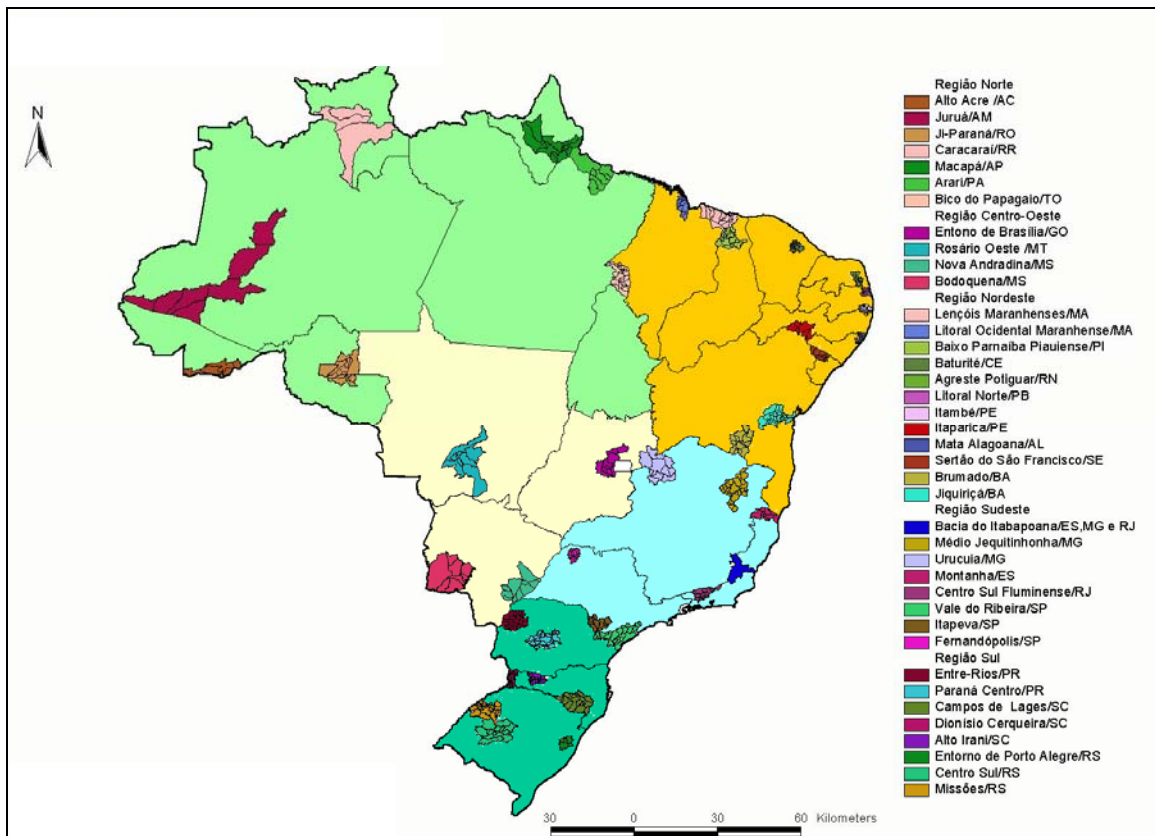


Figura 6 - Distribuição dos 40 CONSADs

Fonte: Elaboração e Organização do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) (2004)²². Base Cartográfica: IBGE, 2002.

Para colocar em prática os CONSADs em cada região, foram previstos dois mecanismos operacionais: as Entidades Implementadoras Regionais (EIR) e os Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento (PID). As EIR – na sua maioria ONGs de atuação local – são responsáveis pelos processos de sensibilização, mobilização, articulação e organização das atividades, em cada um dos Consórcios. Além disso, as EIR têm um papel fundamental na preparação dos projetos e planos de trabalho, auxiliando na identificação de problemas de segurança alimentar e na articulação de experiências promissoras de ações intermunicipais. Após a fase inicial de implantação dos consórcios, as EIR continuarão a apoiar suas atividades, por meio da organização de eventos e debates e do acompanhamento/ monitoramento dos projetos aprovados pelo CONSAD.

²² <http://www.ibam.org.br/>

No que tange os PID, esses devem conter definição clara dos projetos do CONSAD, dos agentes responsáveis pelas mesmas e dos custos e prazos de execução das atividades programadas. Para tanto, o eixo transversal das ações em cada uma das propostas deve ser a segurança alimentar, de tal forma que sejam priorizados os setores mais fragilizados da população. Além disso, os PID têm a função de estabelecer vínculos locais e regionais entre produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando os costumes e hábitos alimentares das populações e os valores culturais tradicionais (CAZELLA; MATTEI; CARDOSO, 2005).

Em Santa Catarina, foram estruturados três Consórcios ao longo de 2004, em regiões que apresentam carências em termos de segurança alimentar: Serrana, Extremo-Oeste e Alto Irani. Para elaboração desta tese, foram examinados mais detalhadamente o Consórcio da Região Serrana, cuja EIR foi o Centro Vianei de Educação Popular. O CONSAD Serra Catarinense foi constituído durante o primeiro semestre de 2004, contando com a participação de representantes de 19 municípios. Está organizado em grupos de trabalho por temas definidos no Programa do governo federal: agricultura familiar, microcrédito, economia solidária e inclusão digital. Desde então, foram elaborados 10 PIDs, cujos desdobramentos serão analisados mais detalhadamente nos próximos capítulos.

3.2.2 Políticas, programas e instâncias estaduais e intermunicipais

3.2.2.1 Associações de Municípios

Apesar do associativismo municipal ter sido incentivado no Brasil desde 1946, com a criação da Associação Brasileira de Municípios, em Santa Catarina as associações municipais começam a ser implantadas a partir dos anos 1960 (MARCON; MARQUES, 2001). No referido período, essas experiências tinham como objetivo principal unir os esforços das prefeituras para obter o apoio e os recursos das instâncias superiores de governo. Nos anos 1990, com a descentralização do processo de planejamento do Estado, descrito acima, a Federação Catarinense de Associações dos Municípios (FECAM) servirá como referência para a elaboração dos planos governamentais, por meio do PBDR.

Atualmente, o Estado dispõe de 21 associações municipais organizadas em regiões espontâneas, conforme Figura 7. A estrutura dessas associações é composta por uma assembléia geral (formada pelos prefeitos, vice-prefeitos e presidentes das câmaras de vereadores), por uma diretoria (formada por três prefeitos), por um conselho fiscal e pela secretaria executiva (responsável pelas atividades administrativas e técnicas).

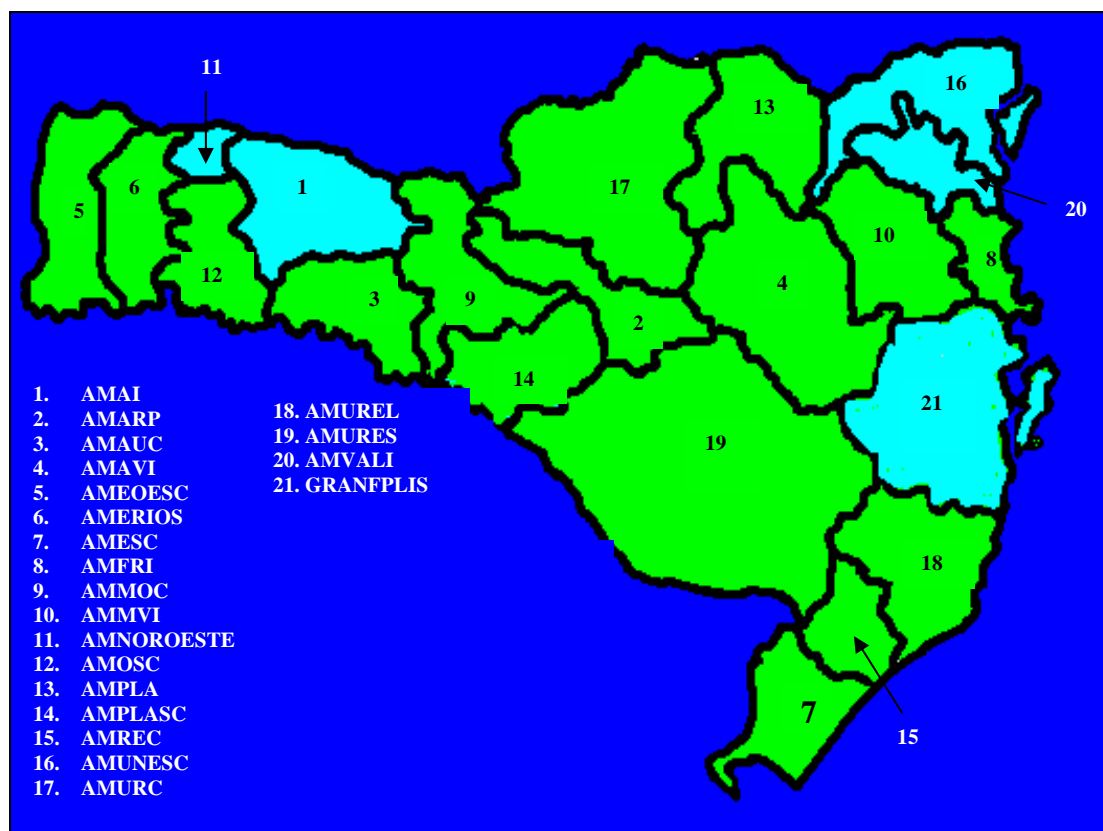


Figura 7 - Regiões das Associações dos Municípios

Fonte: Federação Catarinense de Municípios (FECAM) (2006)²³

Por atuarem mais diretamente nos territórios de ação das ONGs aqui analisadas, foram consideradas neste estudo a Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC), a Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense (AMAUC), a Associação dos Municípios da Região Serrana (AMURES) e a Associação dos Municípios da Região de Laguna (AMUREL). O estatuto das Associações municipais define como suas finalidades: a coordenação e implantação de planos de desenvolvimento local integrado, a institucionalização do planejamento

²³ <http://www.fecam.org.br/home/>

microrregional, a prestação de serviços e de assistência técnica aos municípios e a articulação da região com o governo do Estado e da União.

Apesar da função de promover o desenvolvimento estar expressa no seu estatuto, o trabalho dessas associações se concentra atualmente mais na prestação de serviços às prefeituras (sobretudo nos municípios menores). Como afirmam Marcon e Marques (2001), muitas das associações prestam serviços de “pronto socorro” às prefeituras, como meio de sobrevivência, já que grande parte de sua receita é assegurada pela contribuição dos municípios, que destinam mensalmente 1,5% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para as associações.

Essa constatação foi confirmada, durante a pesquisa de campo e pode se verificar em alguns depoimentos:

[os resultados] geralmente, são projetos específicos para cada município. Ações em conjunto são muito poucas. Teve a região de Urubici, Rio Rufino e Urupema que desenvolveu uma vez um projeto padrão de beneficiamento do vime, mas só saiu financiamento para um dos municípios [...] foram criados 03 ou 04 consórcios na região, mas não vingou até agora. Os consórcios foram criados, mas não saiu do papel (Técnico da AMURES).

A AMAUC tem dois focos de trabalho, um é a prestação de serviços aos municípios, aí tem o corpo técnico que cuida disso, porque as prefeituras não têm recurso para manter um corpo técnico próprio. O outro foco é o desenvolvimento regional [...]. Foi justamente para isso que foi pensado o consórcio [Lambari]²⁴. Ele está ligado a AMAUC, mas tem uma atuação mais participativa [...] envolve além da AMAUC, a Universidade, a Embrapa, a escola agrotécnica federal, a SDR, a EPAGRI, o SENAI e o SENAC. Então um dos grandes projetos da AMAUC foi a criação e a manutenção do consórcio (Secretário Executivo da AMAUC).

Como no caso da AMAUC, observa-se com frequência no Estado a criação de consórcios entre os municípios, os quais assumem um papel mais efetivo em termos de ações intermunicipais, especialmente nas áreas de saúde e de gestão ambiental (voltados para a gestão do lixo e dos resíduos da produção agropecuária, por exemplo). Na Tabela

²⁴ O Consórcio Lambari é uma iniciativa que reúne 16 municípios da região do Alto Uruguai Catarinense, com o objetivo de desenvolver um programa de gestão ambiental participativa, a partir das bacias hidrográficas. Embora a mobilização para a fundação do Consórcio tenha começado em 2000, suas atividades só se iniciaram oficialmente em 1º de junho de 2001. O Consórcio conta com a participação de todos os municípios membros da AMAUC.

2, a seguir, apresenta-se uma síntese dos consórcios intermunicipais mapeados em Santa Catarina, destacando as suas áreas de atuação. É importante ressaltar que mais de 50% desses consórcios estão localizados na região Oeste.

Tabela 2 - Número de consórcios intermunicipais por área - 2005

Áreas de Atuação dos Consórcios	Número
Diversas	8
Ambiental	6
Turismo	3
Saúde	6
Econômico	1
Social	2
Total	26

Fonte: Grupo de Pesquisa *Desenvolvimento territorial sustentável: análise das potencialidades e obstáculos nas zonas rurais dos Estados da Paraíba e Santa Catarina*, 2005.

Finalmente, a criação de outras instâncias de promoção do desenvolvimento no âmbito do Estado – como as Agências de Desenvolvimento, num primeiro momento, e as Secretarias de Desenvolvimento Regional, posteriormente – também vai contribuir para redefinir o papel das Associações dos municípios no campo do desenvolvimento, como será tratado nos próximos itens.

3.2.2.2 Fórum Catarinense de Desenvolvimento (FORUMCAT) e as Agências de Desenvolvimento

Por meio de uma aliança entre a esfera pública e privada, foi criado, em 1996, o FORUMCAT. Sua implantação foi liderada pelo Banco Regional de Desenvolvimento Econômico (BRDE) e, hoje, o Fórum é coordenado pela Federação de Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC), contando com o apoio institucional de várias organizações públicas e privadas. No quadro do processo de planejamento do Estado, foi realizada em 1995 uma viagem a vários países da Europa, com a participação de alguns prefeitos, objetivando conhecer as estratégias utilizadas para promoção do desenvolvimento regional (MARCON; MARQUES, 2001). Assim, o Fórum Catarinense de Desenvolvimento, desde a sua origem, adota como inspiração os

modelos Europeus, além de se basear na experiência já desenvolvida no âmbito das associações de municípios, especialmente na AMOSC:

Como um dos resultados da ação do Fórum Catarinense de Desenvolvimento, foi criado o Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado (FDRI), para atuar na região da AMOSC, cuja secretaria executiva é de responsabilidade daquela associação. Uma das ações concretas do FDRI foi sediar um projeto piloto de desenvolvimento regional para o Oeste catarinense, com o apoio do Instituto Nomisma da Itália (op. cit: 206).

Esse projeto, conforme relatam as autoras, teve início em 1998 e seu objetivo consistiu em realizar uma análise econômico-territorial e apresentar um plano de médio e longo prazo de promoção do desenvolvimento regional e local. A partir dessa experiência piloto na AMOSC, e com o apoio do poder público, foram criados mais 16 fóruns regionais e seis Agências de desenvolvimento que assumiram, mais tarde, o papel das Associações dos municípios na formulação das orientações do desenvolvimento regional. A abrangência territorial de cada fórum corresponde ao recorte das associações dos municípios, como ilustrado na Figura 8.

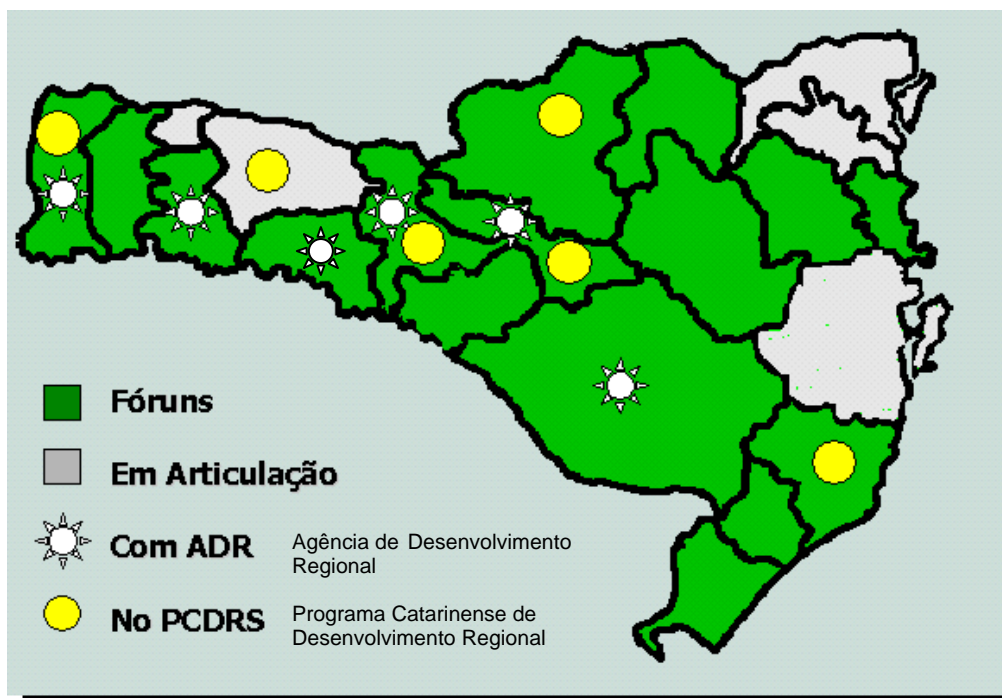


Figura 08 - Situação dos Fóruns de Desenvolvimento Regionais

Fonte: Forumcat (2005)²⁵

²⁵ www.forumcat.org.br/

Hoje o Fórum possui os seguintes objetivos: (1) fomentar a integração das instituições, através de parcerias, (2) propor ações estratégicas necessárias ao desenvolvimento, (3) promover e incentivar a implantação de fóruns de desenvolvimento, e (4) promover a articulação entre as regiões, através dos fóruns regionais. Os fóruns regionais se estruturam a partir do Conselho Geral, do Conselho Executivo e das Agências de Desenvolvimento, que funcionam como braços operacionais dos fóruns.

Na pesquisa de campo, foi possível acompanhar mais de perto o trabalho do Instituto Saga (Agência de Desenvolvimento do Oeste de Santa Catarina), da Agência de Desenvolvimento da Serra Catarinense e da recém criada Agência de Desenvolvimento do Alto Uruguai. Nas duas primeiras, que já têm um trabalho efetivo, observou-se que elas tiveram um importante papel na promoção do planejamento regional e na implementação de projetos de desenvolvimento nas regiões. A articulação promovida pelas agências, nos dois casos, refere-se aos atores que atuam na esfera pública e privada, especialmente no meio urbano: associação dos municípios, entidades empresariais locais, como o SEBRAE e o Instituto Euvaldo Lodi (IEL), sindicatos patronais e laborais, Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural e Santa Catarina (EPAGRI), entre outros.

Essa composição institucional impacta da modulação dos projetos implementados no âmbito das agências, os quais são fortemente influenciados pelas prioridades dos setores empresariais, principalmente aqueles mais estruturados. Esse processo ficou muito claro no caso da Agência de Desenvolvimento da Serra Catarinense. O Plano de Desenvolvimento Regional criado a partir da mobilização da Agência surgiu de um processo de planejamento estratégico efetuado, em 1997, para o setor metal-mecânico, sendo ampliado para envolver outros setores econômicos. Porém, o Plano elaborado posteriormente irá manter o foco tecnológico e econômico. Dentre suas prioridades, destacam-se a construção de um aeroporto regional, a construção de rodovias e a implantação de uma usina de biomassa que utiliza como insumo a serragem da madeira (um dos principais resíduos da indústria de papel e celulose). A usina, que era um projeto coletivo do sindicato patronal da madeira, foi depois vendida para um grupo belga e hoje constitui uma empresa privada. Numa etapa posterior, as atividades

da agência vão também possibilitar a criação de um centro de capacitação e uma incubadora tecnológica que funciona no campus da Universidade Estadual do Planalto Catarinense (UNIPLAC) e conta com o apoio desta, além de outras instituições locais:

Tivemos o apoio do SEBRAE e de uma indústria madeireira na constituição da incubadora. Lembramos que a incubadora é toda de madeira porque nossa região hoje está tendo um retorno econômico, através das florestas cultivadas: pinus e eucalipto. E nós não usávamos a matéria prima, porque não tínhamos madeira seca. Então, nós fizemos a incubadora em madeira para incentivar o seu consumo na região. Incentivamos as prefeituras a usar a madeira nos pontos de ônibus e também tem o ginásio de esportes que tem o maior vão livre da América Latina que é feito em madeira [...] (Superintendente da Agência de Desenvolvimento da Serra Catarinense).

Percebe-se que o principal eixo indutor do desenvolvimento, no caso das agências, é a dinamização econômica, considerando-se pouco as dimensões sociais e ambientais das atividades implementadas. As ações no campo social e ambiental são, na sua maioria, pontuais e não envolvem um trabalho de mais longo prazo. As agências são mantidas pelas prefeituras da região e os projetos são financiados, via de regra pelas empresas e/ou por suas instituições representativas, como: o SEBRAE, o IEL ou a Federação das Indústrias.

Verificou-se também que as agências tiveram uma espécie de arrefecimento na sua atuação, a partir da criação das SDRs, na nova fase de planejamento do Estado, a partir de 2003; processo que será tratado a seguir. A sua implantação nos territórios gerou uma certa duplicidade de funções em relação as agências:

No momento que estávamos consolidando a agência surgiu a SDR, a agência reduziu seu trabalho, pois a SDR veio com um conselho formado por praticamente as mesmas entidades. [...] As agências perderam sua força [...]. As que têm maior dinamismo é a da Serra Catarinense e o Instituto Saga. [...]. Hoje, o grupo que trabalhava com as agências está no governo do Estado, voltado para a implantação das SDRs, aí se esvaziou os trabalhos das agências (Superintendente da Agência de Desenvolvimento do Alto Uruguai).

Para outros entrevistados houve uma espécie de “estadualização” das agências, com a ampliação do número de fóruns, o que levou a um enfraquecimento da capacidade de inovação das experiências. Essa leitura está presente no depoimento de

um ex-técnico da Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio-Ambiente, que participou desde o início da criação do Instituto Saga, na região Oeste:

Como deu certo, foi utilizado para criar o Fórum Catarinense [...]. Na verdade não houve descentralização. As experiências de desenvolvimento territorial ficaram a margem do processo. [...] Na nossa realidade, se pegou um modelo restrito de outro local e tentou-se adaptar. Houve uma replicação dos fóruns no estado que foram incorporados pelo governo (Ex-técnico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente).

De fato, atualmente, a maioria das agências tem um funcionamento precário, sem uma estrutura definida, nem recursos financeiros suficientes para assegurar a sua sobrevivência institucional e sua perenidade nos territórios. Nas regiões em que elas ainda funcionam, observa-se que é graças à organização dos atores locais que se mobilizaram para mantê-las.

3.2.2.3 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs)

A criação das SDRs resultou do processo de descentralização do planejamento do desenvolvimento ocorrido no Estado. Este processo foi deflagrado por meio de uma parceria entre o governo e as Associações dos Municípios, na primeira metade dos anos 1990. Na seqüência, a partir de 1996, foi constituído o Fórum Catarinense de Desenvolvimento as Agências, como explicitado acima. Entretanto, a reforma administrativa que cria as 29 Secretarias de Estado (Figura 9) é oficializada apenas no ano de 2003, com o Projeto de Lei Complementar 001/03. Um ano depois, em fevereiro de 2004, a Lei complementar 284 efetivou uma nova reforma administrativa que, dentre outras mudanças, criou a 30ª SDR, com sede no município de Dionísio Cerqueira, no extremo-oeste do Estado, que é uma subdivisão da 1ª secretaria de São Miguel do Oeste.

As SDRs são agências oficiais do governo do Estado que visam promover o desenvolvimento regional. Elas são compostas pelo secretário, sua equipe técnica e por um Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR) formado pelos secretários de desenvolvimento regional, os prefeitos, os presidentes das câmaras de vereadores e por dois representantes da sociedade civil de cada município, que são indicados. As secretarias têm como atribuições: (i) executar ações típicas do Estado, como a

prospecção das necessidades sociais, indução à participação dos vários agentes públicos e/ou privados, elaboração de políticas públicas, regulação, fiscalização entre outras; (ii) dar suporte aos CDRs; (iii) formular projetos, metas, prioridades e aplicar os recursos de acordo com o processo de planejamento regionalizado, junto com os CDRs; (iv) estimular a governança em base regional; e (v) fomentar a comunicação entre o Estado e os municípios, no processo de descentralização (CAZELLA; MATTEI; CARDOSO, 2005).

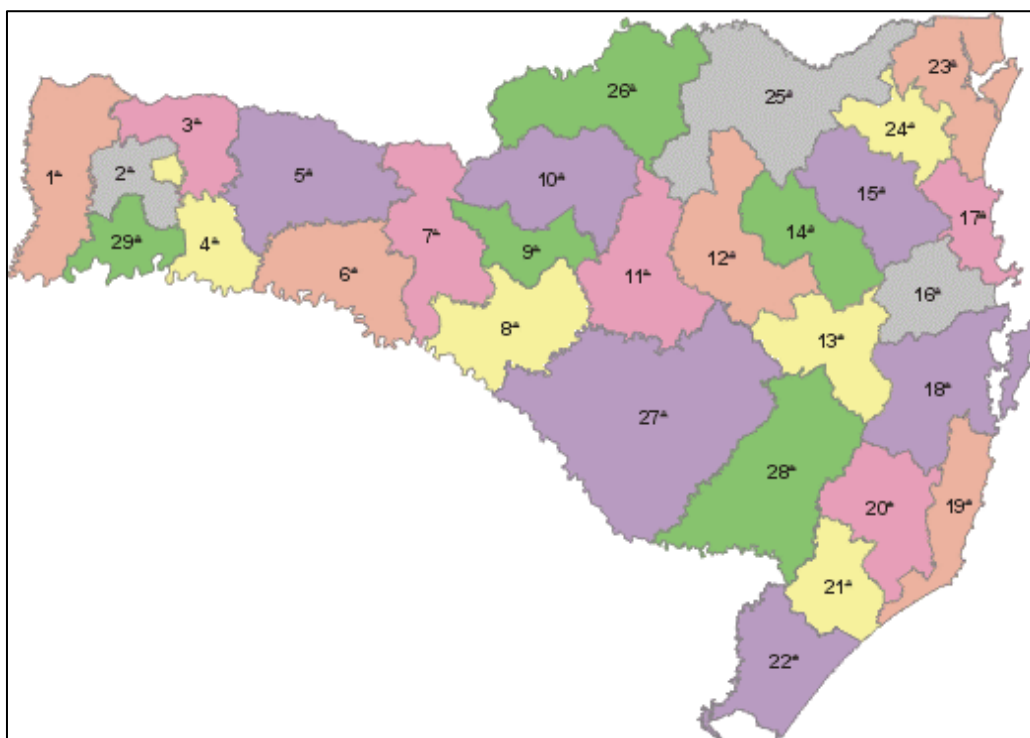


Figura 09 - Regiões das Secretarias de Desenvolvimento Regional

Fonte: Secretaria de Planejamento Orçamento e Gestão (SPG) (2005)²⁶.

A política de descentralização do Estado contou, desde o início, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio do Projeto Meu Lugar. Este projeto tem como objetivo incitar o desenvolvimento regional, através da metodologia do planejamento participativo que é resumida na figura 10, a seguir. Entre 2003 e 2004, o projeto foi desenvolvido em duas SDRs (São Joaquim e Concórdia). A partir de 2005, ele passou a ser implementado em sete outras SDRs (São Lourenço do Oeste, Campos Novos, Jaraguá do Sul, Ibirama, Ituporanga, Rio do Sul e Tubarão).

²⁶ <http://www.spg.sc.gov.br/>

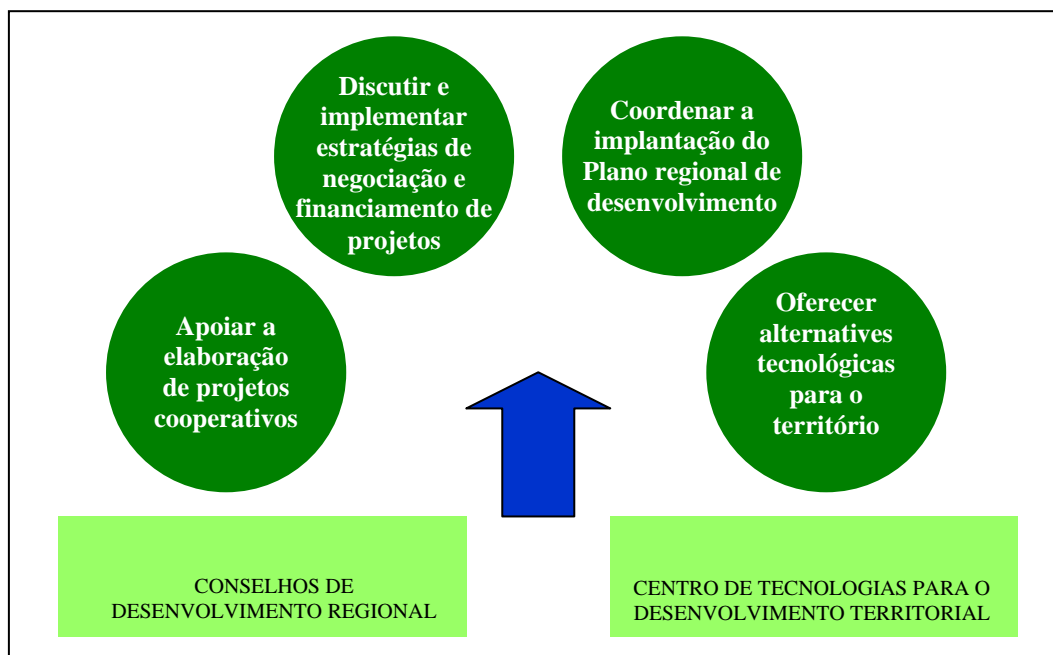


Figura 10 - Gestão e Implementação do Plano de Desenvolvimento Regional - PNUD

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2004)²⁷

A criação das secretarias foi também acompanhada pela descentralização na elaboração do PPA estadual de 2004-2007, que envolveu a participação dos CDRs. Avaliando esta experiência, Cazella, Mattei e Cardoso (2005: 6-7) argumentam:

Essa primeira iniciativa revelou o grau de dificuldades para implementar o planejamento descentralizado, devido à falta de tradição e de competência nessa nova forma de operar, tanto nas regiões como nas instâncias estaduais. Em linhas gerais, as regiões se limitaram a apresentar listas de reivindicações, além do processo ter sido marcado por manifestações de força de lobbies corporativos de algumas categorias profissionais. A iniciativa resultou na indicação de um expressivo número de problemas e ações, mas com grandes diferenças entre as distintas regiões. Em geral, as SDR compostas por municípios pólos e com maior densidade institucional se sobressaíram em relação às demais.

A dificuldade de articulação entre as SDRs e os outros espaços institucionais presentes no território também foi constatada durante esta pesquisa, que incluiu a realização de entrevistas com representantes das SDR de Concórdia, Lages e Tubarão. Observou-se que a formação das SDRs ainda se caracteriza mais como um movimento

²⁷ <http://www.pnud.org.br/>

de “desconcentração”²⁸ do aparelho governamental, do que um efetivo processo de descentralização. Outro aspecto a ressaltar é que não houve na criação das secretarias uma consideração do recorte territorial estabelecido pelas associações dos municípios, gerando uma nova esfera institucional nos territórios:

Por enquanto, eu não vejo nenhuma articulação da AMURES com a secretaria de desenvolvimento. A delimitação territorial da AMURES é diferente e da secretaria regional e isso por questões políticas. Eu acho que eles deveriam considerar a divisão da AMURES, são muitos fóruns e conselhos. Eu mesma participava do fórum da criança e do adolescente, do conselho da mulher, do conselho da assistência social, do conselho do trabalho e emprego [...] eu sei que eram oito conselhos que eu participava (Gerente de Desenvolvimento Social, SDR Lages).

Para a maioria dos entrevistados, as SDRs funcionam como espaços eminentemente governamentais. As reuniões dos conselhos são descritas como eventos nos quais as reivindicações apresentadas pelos prefeitos são aprovadas. Em geral, não há critérios técnicos para definição dos projetos, o que faz com que eles tenham pouca relação com os planos de desenvolvimento (quando estes existem). Na prática, as decisões são tomadas em função de demandas pontuais e não a partir de um processo de planejamento de mais longo prazo. Apesar da criação de comitês temáticos ou gerências, que analisam os projetos antes da reunião do conselho e emitem um parecer técnico, a escolha dos projetos é principalmente política, já que esses comitês são meramente consultivos:

No início, a SDR trabalhou muito mais na linha do desenvolvimento regional, mas agora a sua atuação está voltada principalmente para a descentralização dos programas do Estado. Tanto que os projetos apresentados na SDR dizem respeito a obras e ações do governo. A definição dos projetos prioritários é feito pelo voto e geralmente o que é apresentado é aprovado. A questão política pesa muito, eu não vejo como tirar essa questão, porque é descentralização do governo (Secretário Executivo da AMAUC e membro do CDR de Concórdia).

São espaços mais políticos [...]. Por enquanto não tem muito critério [para escolha dos projetos]. Normalmente, se discutem as propostas com base no orçamento (Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, SDR Tubarão).

²⁸ A desconcentração diferencia-se da descentralização. Enquanto esta última tem uma dimensão política e implica redistribuição do poder e deslocamento dos processos decisórios, a desconcentração tem uma dimensão administrativa. A desconcentração (que envolve distribuição de responsabilidades, meios e recursos) pode se constituir em uma etapa, mas não é condição suficiente para garantir a descentralização.

Não tem um plano fechado, é um processo em cada região. Em cada uma são definidas as prioridades, todo mês é feita uma reunião. [...] A comunidade demanda um projeto para as gerências e as gerências dão um parecer para o secretário que leva para o conselho, que é quem aprova. Eles discutem lá e eles definem o que é melhor (Gerente de Desenvolvimento Social, SDR Lages).

Entretanto, apesar dos limites apontados no processo, alguns entrevistados sinalizam que a criação das secretarias representou um avanço na relação entre as esferas governamentais e destas com a sociedade civil organizada:

Eu tenho participado da reunião dos conselhos, a gente percebe que já há uma discussão, já há um avanço. [...] Antes a cultura não era essa, era só fazer um acerto com um deputado ou prefeito que era aliado politicamente ao governo, ia direto ao secretário de governo e aí vinha o convênio. [...] Agora o prefeito tem que ir lá, pelo menos já com uma idéia de projeto...discutir (Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, SDR Tubarão).

Agora está começando a mudar, é um processo lento, vai levar uns dez anos. Culturalmente os prefeitos estão acostumados a ir a Florianópolis e bater de porta em porta (Gerente de Desenvolvimento Social, SDR Lages).

3.2.2.4 Políticas e programas do Estado para o desenvolvimento rural

a) O Projeto Microbacias

A principal instituição responsável pelas políticas e programas de apoio ao desenvolvimento rural em Santa Catarina é a EPAGRI. Um dos mais importantes projetos executados por esta instituição no espaço rural consiste no Programa de Recuperação Ambiental e de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PRAPEM/Microbacias 2). Esse programa, iniciado em 2004, dá continuidade ao Microbacias 1 e visa promover a dinamização econômica das regiões rurais aliada à preservação ambiental. A iniciativa abrange todo o Estado de Santa Catarina e pretende atingir 879 microbacias hidrográficas, o que representa 52% das existentes. Em razão de sua amplitude, trata-se do principal programa do Estado no plano ambiental desenvolvido nas áreas rurais. Ele envolve como executores, além da EPAGRI, a Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural (SEADR), responsável pela coordenação, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA) e a Fundação do Meio Ambiente (FATMA).

O principal objetivo do programa é contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população rural de Santa Catarina, através da preservação, recuperação e

conservação dos recursos naturais, bem como do aumento da renda e da melhoria das condições de moradia no meio rural. Sua estratégia principal é o estímulo à participação da população no planejamento, gestão e execução das ações. O público alvo é formado por pequenos agricultores familiares, com renda de até dois salários mínimos por mês, por empregados rurais e populações indígenas, abrangendo cerca de 105 mil famílias que residem nas microbacias. O projeto tem duração de oito anos e um orçamento total de U\$ 107,5 milhões, sendo 59% financiado pelo BIRD e 41% de contrapartida do Estado de Santa Catarina (PROJETO MICROBACIAS, 2006)²⁹.

A execução do programa se dá por meio da mobilização e capacitação das comunidades localizadas no território das microbacias priorizadas pelo município. Em seguida, estrutura-se uma Associação da Microbacia (ADM). A associação seleciona então um técnico que atua como facilitador da elaboração do Plano de Desenvolvimento da Microbacia. Depois de aprovado o plano, pela assembléia da associação, são elaborados diferentes projetos específicos. Apesar de incluir a elaboração de um plano de desenvolvimento para as microbacias, verificou-se durante a pesquisa que as ações implementadas no quadro do programa são localizadas, tendo as unidades familiares como o espaço privilegiado de intervenção. Grande parte das ações nos campos econômico, social e ambiental é realizada como ‘melhorias’ nas propriedades dos agricultores.

Ademais, conforme disposto na Tabela 3, a seguir, o principal impacto do programa se encontra no campo da capacitação e da assistência técnica aos agricultores (por meio de aquisição de máquinas e melhoria dos sistemas de produção). Na esfera ambiental, as ações são pontuais e focalizam mais os sintomas do que as causas das pressões antrópicas. As prioridades trabalhadas, em termos de recursos naturais e meio-ambiente, já estão definidas previamente no quadro do programa. O resultado é que, nas microbacias pesquisadas, encontra-se sempre o mesmo conjunto de ações priorizadas pelas associações, independente do diagnóstico socioambiental realizado ou ainda do caráter participativo dos projetos. Dentre essas ações, destacam-se a proteção de fontes, o aproveitamento e tratamento dos dejetos, a utilização de práticas de manejo e a recuperação de mata ciliar.

²⁹ www.microbacias.sc.gov.br

Tabela 3 - Indicadores do Projeto Microbacias 2 – Acumulado até 31.03.2006

Indicador	Unid.	Meta	Realizado	Executado %
Capacitação				
Produtores Capacitados	un	75000	40415	53,89%
Líderes Capacitados	un	14650	18138	123,81%
Técnicos Capacitados	un	1681	1747	103,93%
Instrutores Capacitados	un	100	214	214,00%
Dirigentes Capacitados	un	30	36	120,00%
Educação Ambiental				
Beneficiários Sensibilizados	un	92850	41225	44,40%
Escolas Mobilizadas	un	1000	566	56,60%
Extensão Rural				
Animadores disponibilizados	un	663	691	104,22%
Facilitadores disponibilizados	un	440	449	102,05%
Aplicação de Recursos de Custeio na Extensão Rural	%	100	38,73	38,73%
Pesquisa e Estudos				
Microbacias com mapeamento sócio-ambiental	un	880	802	91,14%
Pesquisas e Estudos realizados	un	336	0	
Levantamento Agropecuário Catarinense realizado	un	1	1	100,00%
Assistência Técnica ao Programa de Ajuste Estrutural do Estado				
Projetos/consultorias reforma estrutural do Estado	un	5	0	
Recursos Naturais e Meio Ambiente				
Famílias com sistemas de aproveitamento de dejetos	un	11100	722	6,50%
Recuperação de mata ciliar	ha	2000	418	20,90%
Área atingida com práticas de manejo	ha	250000	53185	21,27%
Famílias utilizando práticas de manejo de recursos	un	50000	10142	20,28%
Propriedades beneficiadas adequação estradas	un	550	658	119,64%
Projetos de recuperação ambiental implantados	un	30	0	
Grupos atendidos sistema tratamento de lixo	un	32	82	256,25%
Projetos Educação Ambiental de Escolas	un	1000	166	16,60%
Máquinas e Equipamentos adquiridos	un	2000	1409	70,45%
Melhoria da Habitação				
Habitacões melhoradas	un	15.000	15.946	106,31%
Fontes de água protegidas	un	30.000	10.550	35,17%
Melhoria da Renda				
Projetos de Agregação de Valor implantados	un	2350	513	21,83%
Famílias com sistemas de produção melhorados	un	40000	5342	13,36%
Elaboração Execução Plano da Microbacia				
Plano de Desenvolvimento da Microbacia	un	880	891	101,25%
Plano de Desenvolvimento da Propriedade	un	70000	34953	49,93%
Apoio à Gestão Integrada de Bacias Hidrográficas - SDS				
Planos de gestão de bacias elaborados	%	70	16,8	24,00%

Fonte: www.microbacias.sc.gov.br

Ainda na Tabela 3, observa-se que mesmo essas ações pontuais parecem ter um resultado pouco expressivo, se considerarmos o número de famílias atingidas. Como se trata de um dos principais programas de promoção da preservação ambiental no meio rural, a ausência de um planejamento sistêmico e de maior impacto parece ser o ponto fraco desta iniciativa. Apenas 17 planos de gestão das bacias foram elaborados, correspondendo a 24% do previsto. Essa constatação se confirma nos depoimentos colhidos no trabalho de campo. Como colocado por um dos técnicos da EPAGRI da Regional de Chapecó, o foco na agricultura familiar e nas comunidades mais pobres dos municípios atingidos nem sempre permite um impacto mais efetivo em termos de promoção da sustentabilidade:

As microbacias foram escolhidas com base principalmente no critério de renda e o projeto trabalha, sobretudo, com agricultores marginalizados, descapitalizados, mas a ação desses agricultores não é a que mais afeta o meio-ambiente, porque eles nem tem recursos tecnológicos para isso, logo os indicativos da ação antrópica não aparecem. Então eu sugeri que se pegasse uma microbacia com atividade mais forte, onde houvesse também empresas. Então foi incluída uma microbacia que pega aves e suínos. Então esse é o exemplo de que a coisa veio pronta, se tivesse sido discutido na base seria diferente (Técnico EPAGRI Regional que participa do projeto Microbacias 2).

Verifica-se então que as áreas onde se têm maior pressão antrópica, assim como as causas dos problemas socioambientais não são necessariamente trabalhados pelo Microbacias 2, apesar do alto investimento de recursos previsto pelo projeto e da sua abrangência. Os principais resultados se encontram mais no plano da assistência aos agricultores familiares atingidos pelo projeto, do que efetivamente na promoção do desenvolvimento rural. Durante a pesquisa, o Programa Microbacias 2 estava acontecendo nas três regiões estudadas, apesar de encontrar-se em momentos distintos de implantação. No Capítulo 4, será tratada mais especificamente a conexão das ONGs analisadas com o projeto Microbacias.

b) Apoio à agricultura familiar: profissionalização e agroindústrias familiares

Além do Microbacias, destaca-se também, no que tange ao apoio à agricultura familiar no Estado, o Programa Catarinense de Profissionalização dos Produtores Rurais, criado pela Lei número 8.194, de 18 de dezembro de 1990. Por meio desse programa, foram criados 12 centros de formação em Santa Catarina, através da

EPAGRI. A atuação dos centros terá um importante impacto na preparação dos agricultores para a atuação, tanto na industrialização, quanto na comercialização da produção agropecuária. Como explica Mior (2003: 163):

Inicialmente a capacitação dos agricultores era feita nas próprias propriedades dos agricultores [...]. Depois passou a ser nos centros de treinamentos da Acaresc, mas ainda sem a preocupação formal da produção para venda. Mesmo no início dos anos 90, quando o Programa de Profissionalização dos Agricultores foi implantado, o objetivo era a melhoria da alimentação da família. A preocupação com a comercialização somente veio ocorrer no ano de 1994, no Centro de Treinamento de Chapecó. Durante os cursos de profissionalização, a vigilância sanitária participava orientando sobre a legislação para a comercialização. A atividade de capacitação dos agricultores passou de uma etapa que visava a conservação do alimento, para uma etapa de produção de excedente para a comercialização, até a etapa atual, de agroindústria voltada ao mercado.

Conforme dados da Tabela 4, o número de agricultores que foram capacitados para beneficiar os seus produtos passou de 580, em 1990, para 7.481, em 2000, proporcionando uma base para a posterior implementação de diversas agroindústrias de pequeno porte no Estado. Em 1997, a EPAGRI define o apoio às agroindústrias familiares como uma prioridade. Uma das ações desenvolvidas neste sentido foi uma parceria com o CEPAGRO³⁰, o Centro de Ciências Agrárias da UFSC e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) para avaliar o potencial da agroindústria de pequeno porte no Estado de Santa Catarina³¹.

Tabela 4 - Evolução do número de cursos e agricultores treinados em agroindústria artesanal no programa de profissionalização da EPAGRI – 1990-2000

Anos/ Resultados	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Cursos	55	93	216	372	407	449	475	487	449	484	485	3972
Treinandos	580	1191	2842	5192	5773	6652	6682	6850	6390	7493	7481	57126

Fonte: Mior (2003)

³⁰ O CEPAGRO é uma ONG criada em 1990, como espaço de articulação entre as entidades da sociedade civil que atuavam no campo da agricultura familiar, no Estado de Santa Catarina. A sua direção é formada por um conselho técnico composto por representantes de várias ONGs que atuam no meio rural (inclusive as analisadas neste estudo), movimentos sociais e sindicatos. Para maiores informações ver o Apêndice 3.

³¹ Esse trabalho foi transformado na publicação: OLIVEIRA, J. A. V; SCHMIDT, V. D. B; SCHMIDT, W. *Indústria Rural de Pequeno Porte (IRRP) em Santa Catarina*. Florianópolis: EPAGRI, UFSC, CEPAGRO, EMBRAPA, 2000.

É importante mencionar que o CEPAGRO já vinha desenvolvendo um programa de apoio a agroindústrias familiares de pequeno porte no Estado, em particular em Blumenau e no Oeste Catarinense. Esse trabalho dará origem mais tarde ao Programa de Desenvolvimento da Agricultura Familiar Catarinense (Desenvolver), financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), e inspirado na experiência piloto do Programa de Verticalização da Pequena Produção Rural (PROVE) de Brasília (criado na gestão do então governador Cristóvão Buarque). O Desenvolver foi implantado entre 1999 e 2000 em seis pólos do Estado, com a finalidade de estabelecer agroindústrias familiares em rede. Sua estrutura contava com um conselho estadual, formado pela coordenação e por um representante de cada pólo, além das coordenações regionais e dos técnicos.

Os resultados desse programa serão aprofundados nos próximos capítulos, já que duas das ONGs estudadas (APACO e AGRECO) participaram dele. Entretanto, é importante mencionar aqui que o programa, apesar de contar inicialmente com o apoio institucional do Estado, através da Fundação de Ciência e Tecnologia (FUNCITEC) e da própria EPAGRI, não terá continuidade, após o encerramento do financiamento do CNPq. Assim, o governo do Estado, em detrimento do apoio a essa iniciativa, apresenta seu próprio programa de agroindústrias, como pode-se constatar nesse depoimento de uma ex-técnica do Desenvolver:

Com a EPAGRI foi muito difícil a articulação. Depois a gente foi pra dentro da EPAGRI e tentou conseguir uma estrutura para a coordenação estadual, mas para variar não conseguimos nada. E aí na época que se constituiu o Desenvolver 2, que seria a continuidade, passou-se por cima do Conselho. A EPAGRI não apresentou o projeto para o Conselho e preferiu constituir seu próprio projeto. E o Desenvolver está até hoje parado (Ex-técnica do Desenvolver).

Desta forma, em 1999, o governo estadual estrutura o Programa de Apoio ao Agronegócio Catarinense (PPAC), financiado pelo Fundo de Desenvolvimento Rural da Secretaria da Agricultura. O PPAC tem por objetivo agregar renda à atividade dos produtores rurais e pescadores, apoiando a formação de redes de microempresas e empreendimentos associados a grupos de produtores ou cooperativas. Por meio deste programa, a EPAGRI apoiava tecnicamente, no final de 2002, aproximadamente 1.200 empreendimentos de agregação de valor no Estado. Destes, cerca de 400 estavam localizados na região Oeste Catarinense (MIOR, 2003).

Finalmente, um outro mecanismo de dinamização econômica das regiões rurais do Estado consiste no Programa de Fomento e de Desenvolvimento da Pequena Agroindústria Familiar e Pesqueira (PROPAGRO). Este programa, criado pela lei no 10.731 de 1998, atribui vantagens fiscais às pequenas agroindústrias, além de estabelecer a responsabilidade de acompanhamento e apoio das iniciativas às Secretarias Municipais de Agricultura e de Desenvolvimento Rural. A lei criou também uma marca “Sabor Colonial” para as empresas que respondem às exigências fiscais, tributárias, ambientais e sanitárias estabelecidas pelo Estado. Para ter acesso a todos estes benefícios, os agricultores (proprietários dos empreendimentos) devem se enquadrar nos critérios da agricultura familiar adotados pelo PRONAF (MIOR, 2003).

Todos os programas citados têm exercido impacto sob o universo da agricultura familiar e, muitos deles têm criado condições de suporte para as iniciativas promovidas pelas ONGs nas regiões. O exame dessa interface será feito mais detalhadamente no Capítulo 4.

3.3 Considerações finais: analisando o cenário do desenvolvimento rural em Santa Catarina

A análise da realidade atual do desenvolvimento rural em Santa Catarina revela uma correspondência com o fenômeno descrito por Arocena (2004) de **inscrição global da esfera local**. De um lado, são claras as evidências de um processo de adaptação da sua trajetória de desenvolvimento às pressões estruturais provocadas pela inserção da economia estadual nos mercados nacional e global (sobretudo ao se levar em conta a situação das grandes empresas). Por outro lado, vê-se uma clara organização dos atores das esferas governamental, privada e da sociedade civil, com vistas a reagir a estas pressões, construindo repostas específicas que tentam incentivar o desenvolvimento dos territórios rurais.

Uma vez que as iniciativas descritas anteriormente são muito recentes, pode-se afirmar que o Estado não possui uma tradição de descentralização no seu processo de planejamento e, muito menos ainda no que se refere aos processos de fomento a dinâmicas territoriais sustentáveis. Porém, constata-se que houve uma **forte**

dinamização da cena do desenvolvimento rural catarinense, a partir dos anos 1990, com a ampliação da participação de outros atores, para além do governo, nos esforços de promoção da atividade econômica, da inserção social e da preservação ambiental. Há também uma **visível ampliação dos recursos investidos pelo Estado na promoção do desenvolvimento rural**, seja no plano dos programas e políticas públicos nacionais ou estaduais, o que tem incentivado a dinamização das regiões.

O pouco tempo de implantação dessas iniciativas impede de avaliar precisamente seus efeitos nos processos de desenvolvimento dos territórios rurais. Apesar disso, analisando a forma de sua implementação, pode-se elaborar algumas considerações analíticas. Primeiramente, nota-se que, em geral, o recorte territorial foi definido não a partir de um processo de mobilização dos atores locais, nem da valorização de recursos específicos, mas através de ações governamentais. Neste sentido, **os territórios fomentados se caracterizam muito mais como “territórios dados” do que como “territórios construídos”**, conforme definição estabelecida por Pecqueur (2005b). Percebe-se que o principal indutor do processo de territorialização é Estado, como ocorreu no caso da criação dos Fóruns Regionais ou ainda na criação das Secretarias Regionais. Isso tem efeitos positivos em termos da abrangência e da velocidade do processo, mas também negativos, levando ao enfraquecimento de iniciativas autônomas e de outras instâncias já existentes como as Associações dos Municípios ou as Agências de Desenvolvimento, por exemplo.

Constata-se também que, na maioria das iniciativas **a lógica burocrática e de balcão vai se sobrepor à lógica territorial**, apesar do seu objetivo explícito ser de fortalecer a dinâmica dos territórios. As políticas e programas gerais, que pretendem promover o desenvolvimento rural, determinam de forma homogênea e pouco flexível as prioridades que serão aplicadas nas regiões. Esse processo foi observado, tanto na implantação das políticas e programas federais, como os CONSADs e o PRONAF Infraestrutura, quanto nos estaduais, como o Programa Microbacias 2. Os beneficiários dessas políticas e programas irão então produzir uma “lista de ações” adequadas às exigências governamentais, de modo a assegurar o financiamento de seus projetos. A identidade e os recursos específicos de cada território acabam por contar muito pouco na definição das ações colocados em prática.

Outro aspecto digno de destaque é que os **processos de planejamento de mais longo prazo, apesar de existentes³², são pouco utilizados concretamente pelos diferentes grupos estratégicos** pesquisados. A prioridade para estes grupos parece ser a afirmação dos seus “próprios projetos de território”. O resultado é o que Gumuchiam *et al.* (2003) vão descrever como “regulação aleatória”, no qual cada grupo vai buscar impor suas próprias representações e estratégias aos demais. Assim, as **instâncias promotoras do desenvolvimento se multiplicam nos territórios, com recortes geográficos distintos, sem que haja, porém, uma articulação entre elas**. Assumindo funções semelhantes, cada uma delas buscará afirmar a sua visão sobre o desenvolvimento e nenhuma será legitimada pelas demais como mediadora na esfera do território. O resultado é a fluidez, a não comunicação entre as iniciativas e a fragmentação dos poderes.

Em síntese, pode-se afirmar que as regiões onde atuam as ONGs pesquisadas não são nem um espaço homogêneo, nem uma página em branco, como se deduziria dos enfoques tradicionais da economia neoclássica. Por outro lado, eles também não formam um conjunto de redes abertas, flexíveis, plurais e diversificadas como fazem crer muitos dos estudos no campo do desenvolvimento territorial (ABRAMOVAY *et al.*, 2006). Ao contrário, verifica-se que estes territórios **são formados por diferentes sistemas de ação, estruturados, compostos por grupos de atores em interação, que partilham representações, estratégias e ações comuns e que disputam por recursos e poder simbólico**.

Os grupos que compõem esses sistemas de ação são relativamente fechados e não participam de todas as instâncias e programas de desenvolvimento no meio rural. Eles assumem alguns compromissos entre si, mas também concorrem e entram em conflito. Desse modo, como destacam Abramovay *et al.* (2006:11) o que está em jogo na formação dos territórios “não é um ideal de cooperação, mas a forma como os diferentes grupos de atores vão utilizar os recursos dos quais dispõem para obter uma cooperação social localizada”, necessária à promoção dos projetos de desenvolvimento.

³² Vale a pena lembrar que por meio do processo de criação das SDRs, estão em curso diversas experiências de planejamento público, sendo as da SDRs de São Joaquim e de Concórdia pioneiras nesse processo.

Numa tal configuração torna-se decisiva a conquista por parte dos diferentes grupos da cooperação dos demais, principalmente daqueles que não fazem parte do seu sistema de ação. As dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável, como visto nos capítulos precedentes, não são produzidas automaticamente, por meio de projetos isolados (tomados como entidades independentes). Elas precisam ser construídas, através da costura de interfaces entre os diferentes níveis de coordenação existentes no território (LAVIGNE; DELVILLE, 1998).

Serão as ONGs hábeis o suficiente para obter essa cooperação e mediar os conflitos existentes entre esses diferentes atores? Qual a lógica de inserção dessas organizações nas cenas de desenvolvimento? Quais as representações e estratégias que elas colocam em prática? Com quais atores elas interagem e quais elas competem? Como elas estruturam a sua ação coletiva? Para responder essas questões serão examinados, no próximo capítulo, a trajetória das ONGs estudadas nos processos de desenvolvimento nas suas regiões de atuação e os seus sistemas de ação territoriais.

**CAPITULO 4 – ONGs, TERRITÓRIOS E ALTERNATIVAS DE DESENVOLVIMENTO:
DESVENDANDO OS SEUS SISTEMAS DE AÇÃO**

O território tende a funcionar dentro de um modelo de sístoles e diástoles, um modelo combinado segundo o qual alguns de seus pontos tendem a reunir recursos e forças, levando a fenômenos aglomerativos, enquanto em outras partes é o contrário que se verifica. [...] Cada época produz as suas forças de concentração e de dispersão. Tal arquitetura vai depender da utilização combinada de condições técnicas e políticas.¹

Este capítulo tem por objetivo identificar a gênese das ONGs analisadas e as suas trajetórias nas regiões estudadas, buscando compreender como e por que elas vão se transformando gradualmente em “promotoras do desenvolvimento”. Pretende-se aqui evidenciar as lógicas de intervenção dessas ONGs nas dinâmicas de desenvolvimento das regiões em que atuam. Para tanto, a análise da ação das ONGs terá por base não apenas a análise de discurso e de documentos, mas também das práticas sociais efetivas dos seus membros e dos grupos de atores estratégicos com os quais elas interagem. As ONGs serão então examinadas em “situação de ação”, inseridas num quadro espacial e temporal, cujos contornos foram traçados no capítulo precedente.

O ponto de partida é a análise dos itinerários das três ONGs estudadas – a APACO, o Centro Vianei e a AGRECO – nas regiões nas quais elas exercem sua atividade. Em cada um dos casos narrados, será feita uma breve descrição da região, para depois abordar a trajetória das ONGs e, mais particularmente, sua inserção nos processos de desenvolvimento. Trata-se de mostrar como seus membros percebem essa transformação e em que medida essa mudança vai influenciar seu padrão de atuação, traduzindo-se ou não em novos comportamentos e em competências adquiridas, com vistas a promover novos estilos de desenvolvimento orientados pelos preceitos territoriais e da sustentabilidade. Como explicitado na introdução, a hipótese que norteia a análise, neste caso, é de que mais do que conceber ou participar de um “projeto estruturado de desenvolvimento alternativo”, como expresso em seus discursos oficiais, as ONGs respondem aos limites e às oportunidades concretas ao contexto local e global no qual elas estão inseridas.

¹ SANTOS, M; SILVEIRA, M.L. **O Brasil Território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001: 303.

A análise das trajetórias das ONGs nas regiões, vai permitir, em seguida, desvendar os seus *sistemas de ação territoriais*. Estes últimos são aqui entendidos como o conjunto estruturado de atores, na sua maioria coletivos, institucionalizados ou não, com os quais as ONGs interagem regularmente por meio de normas, da subjetividade e/ou por relações de poder (GUMUCHIAN *et al.*, 2003). Desvendar os *sistemas de ação territoriais* implica a análise das representações que as ONGs possuem a respeito do desenvolvimento (qual o sentido que elas atribuem a sua ação); das estratégias coletivas que elas colocam em prática; das relações que elas estabelecem como os “demais promotores do desenvolvimento”; dos compromissos e conflitos gerados nessa interação; e dos mecanismos de regulação e de coordenação predominantes, os quais embasam a ação coletiva.

Busca-se, dessa forma, desvelar os padrões de intervenção das ONGs estudadas nas dinâmicas de desenvolvimento em suas regiões. Esses padrões configuram-se a partir da sua inscrição no local – por meio das relações que as ONGs estabelecem com os demais atores e das estratégias implementadas – e também pela conjuntura existente no Estado, considerando outras dimensões e escalas territoriais. Os sistemas de ação territoriais serão então analisados a partir dessa interface entre a ação local e as mudanças que ocorrem no contexto externo. A hipótese, neste caso, é de que as lógicas de intervenção das ONGs nas dinâmicas de desenvolvimento não são determinadas apenas pelas exigências do exercício do novo papel. Há uma forte influência das suas trajetórias, dos compromissos assumidos e dos projetos políticos construídos ao longo do tempo.

Na última parte, será feita um exame consolidado dos três casos considerados, a fim de verificar em que medida essas ONGs contribuem para a renovação do modo de pensar e de agir sobre o desenvolvimento no meio rural. O objetivo é tecer considerações analíticas a respeito da **práxis do desenvolvimento**, cujo foco é a “ação organizada” das ONGs em estudo (conforme modelo definido no primeiro capítulo). Já no próximo capítulo, serão avaliados os resultados promovidos por essa intervenção, considerando-se os efeitos da atuação das ONGs sobre as dinâmicas de DTS nas regiões estudadas.

4.1 A Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (APACO)

4.1.1 A trajetória da APACO na região Oeste

A APACO é uma associação criada em 1989, dirigida por agricultores e que atua em 27 municípios da mesorregião Oeste (Figura 11). Essa região abrange uma área de 25,3 mil km² e uma população estimada de 1,1 milhão de habitantes, fazendo fronteira com o Estado do Paraná ao norte, com a Argentina a oeste, com a Serra Catarinense a leste e com o Rio Grande do Sul ao sul.



Figura 11: Localização da mesorregião Oeste e identificação municípios de atuação direta da APACO

Fonte: APACO (2004)

A região Oeste destaca-se pelo peso que exerce historicamente na dinâmica econômica do Estado, sobretudo no setor agroindustrial, como foi mencionado no capítulo precedente.

Ela é responsável por mais de 50% do Valor Bruto da Produção Agropecuária (VBPA) de Santa Catarina e constitui o maior complexo de produção, abate e transformação de carne de aves e suínos da América Latina (Centro de Estudos de Safras e Mercados – CEPA/SC, 2006)². Uma das particularidades da estruturação do sistema produtivo no Oeste catarinense é a estreita relação estabelecida entre os grandes frigoríficos e a produção familiar (Figura 12).



Figura 12 - Imagens da mesorregião Oeste de Santa Catarina

Fonte: www.sc.gov.br e fotos colhidas na pesquisa de campo

Porém, as relações entre a agricultura familiar e as grandes agroindústrias sofreram mudanças consideráveis nas últimas décadas. Diversos estudos apontam que, apesar do seu forte dinamismo socioeconômico, a região Oeste tem sofrido com as mudanças recentes no modelo catarinense de desenvolvimento (TESTA *et al.* 1996, SANTOS FILHO *et al.*, 1999, GUIVANT; MIRANDA, 1999, SILVESTERO *et al.*, 2000, ICEPA/SC, 2003, MIOR, 2003 e BADALOTTI, 2003). Esses estudos mostram que as reestruturações promovidas na cadeia

² <http://cepa.epagri.sc.gov.br>

agroindustrial, levando à integração e à concentração produtiva, têm provocado uma progressiva exclusão da agricultura familiar do sistema agrícola, pois os critérios de seleção dos agricultores integrados tornam-se cada vez mais rigorosos.

Esse fenômeno traduz-se nos dados estatísticos da região. Segundo o IBGE, o número de estabelecimentos agropecuários vem diminuindo no Oeste de Santa Catarina, passando de 101 mil, em 1985, para em torno de 88 mil, em 1995. Outro dado importante refere-se ao seu esvaziamento populacional, como apresentado, a seguir, nos dados da Tabela 5. Nos últimos 20 anos, a região Oeste tem experimentado uma diminuição substancial de sua taxa de crescimento populacional. Na zona rural, esse crescimento tem sido negativo, passando de -1,25%, de 1980 a 1991, para -2,49%, de 1991 a 2000. Esse processo decorre de um duplo movimento demográfico (DORIGON, 2004): a migração para as cidades pólo da região³ e também para as capitais do Sul e do Sudeste do Brasil.

Tabela 5 - Evolução da População do Oeste de Santa Catarina em comparação com o Estado – 1970-2000

Domicílios	1970	1980	1991	2000	Taxa de crescimento (% a.a)		
					1970/80	1980/91	1991/00
Urbano	167.465	327.137	506.977	663.663	6,93	4,04	3,04
Rural	543.993	576.051	501.658	339.866	0,57	-1,25	-2,49
Total	711.458	903.188	1.008.635	1.063.529	2,41	1,01	0,59
Santa Catarina Total	2.901.734	3.627.933	4.541.994	5.349.580	2,26	2,06	1,83

Fonte: Dorigon (2004) com base nos dados do IBGE

Há, igualmente, um esgotamento progressivo dos recursos naturais da região, devido aos impactos provocados pelas atividades agroindustriais. Um dos maiores problemas consiste na dificuldade de manejo dos dejetos produzidos pela criação de animais (especialmente suínos), cada vez mais concentrada geograficamente (MIRANDA; GUIVANT, 1999). A poluição causada por esses dejetos tem engendrado importantes danos ambientais, sendo responsável pela diminuição da qualidade do ar, do solo e principalmente das águas. Segundo dados da EPAGRI, cerca de 80% da água consumida pela população rural está contaminada com coliformes fecais (EMBRAPA/SEBRAE, 2006). Em 1990, o Instituto

³ A população de Chapecó mais que dobrou nos últimos 20 anos, passando de 83.768, em 1980 para 172.962, em 2006 (www.chapeco.sc.gov.br).

de Economia e Planejamento Agrícola de Santa Catarina (ICEPA/SC) (*apud* TESTA *et al.*, 1996) já indicava que 42,1% das terras do Oeste catarinense eram consideradas inaptas para culturas anuais e 26,1% tinham uma utilização considerada restrita.

O mesmo Instituto – num trabalho que analisa o setor agrícola catarinense (ICEPA/SC, 2003: 8) – declara que, se por um lado, a modernização da agricultura gerou uma forte dinamização econômica, por outro, uma parcela significativa da população rural do Oeste catarinense não dispõe atualmente de renda suficiente para assegurar a sua sobrevivência:

Tais impactos, considerados efeitos perversos ou consequências indesejáveis, têm colocado em xeque o crescimento agrícola enquanto promotor do desenvolvimento rural. Com efeito, a modernização da agricultura, além de não ter garantido a qualidade de vida da população rural, acentuou as desigualdades sociais.

Silvestero *et al.* (2000) apresentam o mesmo diagnóstico, sinalizando para a forte descapitalização que a agricultura familiar da região vem sofrendo nos últimos anos. Segundo esses autores, apenas 13% dos estabelecimentos agrícolas do Oeste catarinense propiciam um Valor Agregado (VA) superior a três salários mínimos por unidade de mão-de-obra ocupada, sendo classificados como estabelecimentos capitalizados. Dentre os demais, 29% são classificados como em transição – por terem uma renda agrícola que oscila entre um e três salários mínimos por unidade de mão-de-obra – e 42% são considerados descapitalizados, pois sua renda mensal é menor do que um salário mínimo por pessoa ocupada.

Com a finalidade de construir alternativas para uma reversão desse quadro regional, a APACO foi criada em 1989, em Chapecó. A iniciativa foi decidida no I Seminário Catarinense de Cooperação Agrícola, como explicam Abramovay e Miranda (1996: 09):

A principal deliberação tomada no encontro foi a necessidade da fundação de uma associação regional que trabalhasse na promoção e na centralização das experiências [de cooperação], assessorasse tecnicamente os grupos, facilitasse a obtenção de recursos e garantisse a direção político-organizativa dos grupos existentes.

A ONG foi então criada por 26 grupos de cooperação agrícola, correspondendo a um total de 57% dos grupos existentes na região⁴. Os agricultores líderes deste processo estavam

⁴ É necessário lembrar que os grupos de cooperação já existiam na região desde o início da década de 1980, estimulados pela Igreja Católica, pelos movimentos sociais, especialmente o MST, e também pela extensão

intimamente ligados aos movimentos da Pastoral da Terra e ao novo sindicalismo rural⁵. Inicialmente, o objetivo central era fortalecer a organização dos agricultores familiares, reduzindo a condição de dependência tanto na compra de insumos, quanto na comercialização dos produtos:

Então foi pensado em se montar uma organização mais na linha da comercialização, para deixar essa margem mais na mão do agricultor. Essa organização pega o produto dos agricultores, centraliza, não como estrutura, mas como organização e faz essa venda um pouco mais direta, eliminando o atravessador (Agricultor associado e fundador da APACO).

Num primeiro período, no início dos anos 1990, a ONG priorizou a cooperação agrícola, entendida como uma estratégia de viabilização da pequena produção (BADALOTTI, 2003). A APACO vai se estruturar a partir dos Grupos de Cooperação Agrícola (GCAs) e sua principal estratégia será a formação desses grupos no campo do associativismo, com o apoio do sindicato e da Igreja e contando com o financiamento da cooperação internacional, através da Misereor⁶. Logo em seguida, percebeu-se que essa estratégia não era suficiente, exigindo mais incentivos à dinamização socioeconômica. Em 1990, a APACO apoiava 76 GCAs e alguns deles começaram a desenvolver projetos produtivos em coletivo, a exemplo da implantação de indústrias comunitárias (moinho colonial, indústria de queijo), da produção coletiva de sementes, do uso coletivo de máquinas, e da venda coletiva.

Muitas das experiências de produção e venda coletiva não foram bem sucedidas. Todavia, como avaliam Abramovay e Miranda (1996), elas acabaram se tornando pontos de referência na determinação da forma de atuação da instituição mais tarde. Segundo esses autores, a APACO compreendeu que a autonomia das famílias não deveria ser enfraquecida em benefício de um suposto organismo coletivo⁷. Além disso, verificou-se que não seria

oficial. Isso possibilitou um ambiente propício à criação da associação. Segundo Abramovay e Miranda (1996), na época da criação da APACO, existiam 46 grupos de cooperação agrícola na região Oeste.

⁵ O mesmo grupo que fundou a APACO assumiu a direção do sindicato dos trabalhadores rurais, em 1982, que era considerado como um sindicato “pelego”. Esse grupo de lideranças irá também participar mais recentemente do curso supletivo organizado pela CUT, o Terra Solidária. Desse modo, eles terão um papel decisivo – junto com as lideranças do Alto Uruguai do Rio Grande do Sul e do Sudoeste do Paraná – na organização dos trabalhadores rurais ligados à CUT (conforme mencionado no Box 8, no capítulo precedente).

⁶ Em 1992, 90% dos recursos da APACO provinham da Misereor, agência de desenvolvimento financiada pela Igreja Católica da Alemanha que tem como objetivo combater a pobreza mundial.

⁷ É importante frisar aqui a demarcação entre a estratégia adotada pela APACO e aquela do MST. As experiências produtivas apoiadas por este último têm como característica a promoção da coletivização da terra, dos meios de produção, assim como dos resultados econômicos, como discutido no capítulo precedente.

viável limitar as ações da ONG a uma única esfera de atuação, a exemplo da comercialização, muito dependente das oscilações do mercado. Como declarou um dos fundadores da APACO:

A gente começou a entrar nessa ciranda e aí percebemos que não apenas a comercialização era importante. Por exemplo, queríamos contrapor a essa tecnologia, buscamos resgatar outras formas de produzir. A APACO começou a pensar em outras alternativas para a agricultura (Agricultor associado e fundador da APACO).

Assim, num segundo momento, a APACO reforça a assistência técnica aos agricultores, dando impulso a tecnologias apropriadas à pequena produção. Para tanto, a ela se profissionaliza gradualmente, por meio da colaboração de novos agrônomos a partir de 1992. Seu leque de atividades torna-se também mais diversificado. Ainda nessa época, a APACO amplia suas relações com outras organizações e movimentos sociais ligados à agricultura familiar existentes na região e fora dela. Foram intensificadas as articulações com os grupos de movimentos populares na região Oeste, como o MMAg, o MST e o Movimento Sindical (através do DETR da CUT). A ONG passa também a se articular com outras ONGs sediadas no Estado de Santa Catarina, por meio do Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (CEPAGRO), e da esfera nacional, através da Rede TA Sul⁸.

A APACO amplia também suas relações com diversas prefeituras municipais da região Oeste, muitas delas começando a ser geridas por lideranças ligadas ao movimento da agricultura familiar⁹. Essa ampliação possibilita a criação das Centrais Municipais de Apoio (CEMAs) que funcionavam como fóruns de articulação e espaços de assistência técnica para os grupos de cooperação. Conforme relato do presidente da organização nesta época, de 1995 a 2000 foram estabelecidos doze convênios com prefeituras do Oeste de Santa Catarina. Essas articulações, tanto no plano local quanto externo, permitiram ampliar o raio de abrangência da ONG, tornando-a de escopo regional, além da diversificação das suas atividades. **A organização passa a atuar não apenas na formação e na prestação de assessoria aos GCAs, assumindo diferentes programas** voltados para novas linhas de cooperativismo de crédito, de produção, de comercialização, de agroindústrias familiares de pequeno porte, de agroecologia e de desenvolvimento local sustentável.

⁸ Ver descrição da gênese e evolução dessas instituições no Apêndice 3, no qual são explicitados os principais espaços de articulação entre as ONGs no Estado de Santa Catarina.

⁹ Na primeira metade dos anos 1990, com a redemocratização, algumas das prefeituras do Oeste Catarinense passaram a ser geridas pelo PT ou por coligações ligadas aos movimentos sociais. Em particular, destacam-se as duas gestões do PT na prefeitura de Chapecó, de 1996 a 2003.

Passam então a ser criadas **várias instituições** para responder às demandas dos agricultores associados. Estas instituições, mais tarde, vão se estruturar em redes (ilustradas no Anexo 1), as quais até hoje mantêm relações estreitas com a ONG (APACO, 2004a).

- Quanto ao **cooperativismo de crédito**, a ONG fomenta, de 1992 a 1997, a criação de quatro cooperativas na região Oeste (Crediquilombo, Crediseara, Crediluz e Valcredi), com o apoio do CEPAGRO. Mais tarde, três delas vão se associar ao sistema Sistema de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária (CRESOL) (ver descrição no Apêndice 3) e outras serão criadas com o apoio da ONG. Atualmente, existem nove cooperativas na região Oeste ligadas ao sistema CRESOL que são apoiadas pela APACO.
- No campo do **cooperativismo de produção**, destaca-se a organização no setor do leite, que posteriormente deu origem à Associação de Cooperativas de Produtores de Leite do Oeste de Santa Catarina (ASCOOPER). Essa associação constitui hoje uma rede de onze cooperativas, abrangendo vinte municípios. A Associação visa organizar os produtores para coletar o produto, melhorar sua qualidade e comercializa-lo a preços mais vantajosos. Atinge cerca de 2.274 produtores e comercializa 2,5 milhões de litros por mês. A ASCOOPER faz parte do Fórum Sul do Leite¹⁰, criado em 2003, do qual participam também as centrais de cooperativas de leite do Rio Grande do Sul (COORLAC) e do Paraná (SISCLAF), o Sistema CRESOL, a FETRAF-Sul e outras entidades de apoio da agricultura familiar.
- Na área da **comercialização**, a ONG apoiou a criação de onze cooperativas intermunicipais que promovem a venda dos produtos da agricultura familiar, por meio de feiras, de alguns pontos de venda, e, mais recentemente, pelo Programa de Compra Antecipada da Agricultura Familiar¹¹. Além disso, desde o final dos anos 1990, a ONG vem estruturando uma rede de comércio justo, que atinge atualmente 68 famílias

¹⁰ O Fórum Sul do Leite tem como principais objetivos: (1) promover negociações e representar a cadeia do leite da agricultura familiar junto ao Estado, influenciando nas políticas públicas; (2) incentivar intercâmbios e a troca de conhecimento entre os produtores; (3) promover serviços essenciais à atividade leiteira; e (4) articular as iniciativas da cadeia do leite com outras ações de desenvolvimento na região Sul.

¹¹ Financiado pelo Governo federal, através da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) no escopo do programa Fome Zero (descrito no capítulo 3). Os alimentos são comprados pela CONAB dos agricultores familiares, que têm uma cota anual, e são posteriormente distribuídos gratuitamente para entidades de assistência social nos municípios envolvidos.

de quatorze municípios da região Oeste. Nesta linha, a APACO atua na prestação de serviço contábil e legal às famílias e organiza a exportação de suco de laranja orgânico e convencional para o mercado Europeu, com a chancela da *Fairtrade Labelling Organization* (FLO) e a certificação da Ecocert.

- **Quanto às agroindústrias**, por meio do Programa Desenvolver citado no Capítulo 3, a APACO apoiou, entre setembro de 1999 e agosto de 2000, a implantação ou a readequação de 87 agroindústrias familiares em dezesseis municípios de três pólos na região Oeste, atingindo por volta de 777 famílias. Boa parte dessas agroindústrias irão se associar, em 1999, em torno da Unidade Central das Agroindústrias Familiares do Oeste Catarinense (UCAF), formada atualmente por onze cooperativas que congregam 62 agroindústrias familiares e 1010 sócios. Essas agroindústrias compartilham serviços de contabilidade, marketing e assistência técnica e utilizam uma marca comum, Sabor Colonial, criada pela lei Estadual no 10.731, de 1998.
- **Na área da agroecologia**, além da assessoria técnica às propriedades, a ONG apoiou a criação, em 1998, da Rede Ecovida de Agroecologia (descrita no Apêndice 3), sendo responsável pela coordenação do Núcleo Oeste. Este núcleo envolve 20 municípios distribuídos em 06 núcleos microrregionais, atingindo 160 famílias que participam diretamente, sendo 35 certificadas.

Ainda na segunda metade dos anos 1990, **a ONG passa também a atuar em processos estruturados de desenvolvimento local**. Essa atuação ocorreu inicialmente em escala municipal, junto a várias prefeituras do Oeste. Destaca-se o Programa de Desenvolvimento Local criado pelo CEPAGRO, a partir de 1995, do qual fizeram parte a APACO e o Centro Vianei de Educação Popular. Por meio desse programa, a APACO assumiu o assessoramento do processo de desenvolvimento local em Passos Maia, onde a ONG atuava, desde 1994. Para tanto, foi utilizada a metodologia do Planejamento Estratégico Participativo (PEP)¹² para apoiar a criação do Fórum municipal de elaboração e de difusão do plano de desenvolvimento municipal, além da formação da estrutura para executar as ações

¹² O PEP é uma metodologia de planejamento municipal sistematizada por Souto-Maior (1997), então professor da UFSC. Conforme destaca Rover (2000), os assessores do CEPAGRO, da APACO e também do Centro Vianei receberam uma capacitação nesta metodologia.

previstas no plano. Como base nesta experiência, vários outros processos de desenvolvimento local¹³ foram colocados em prática, na segunda metade dos anos 1990.

Os dirigentes e os técnicos da ONG entrevistados apresentaram uma avaliação parcialmente crítica dessas experiências. Segundo eles, elas não permitiram criar reais instrumentos para mudar a situação dos agricultores:

Os PEPs funcionam em dois ou três lugares, porque não têm instrumental, não têm continuidade. Qual foi a experiência boa dos PEPs ? Depois disso, nós decidimos só trabalhar com institucionalidade. Fazemos um programa e institucionalizamos, com uma cooperativa, com agroindústrias. Discussão por discussão não leva a nada (Técnico da APACO).

Analisando a experiência pioneira de Passos Maia, Rover (2000) confirma esta avaliação, mostrando que os Planos de desenvolvimento foram tomados como objetivos em si e não houve propostas para colocá-los em prática. A gestão institucional do processo também foi um impasse, já que não havia uma instituição mediadora capaz de integrar as propostas e iniciativas voltadas para o desenvolvimento. Resulta daí uma crise de legitimidade entre os atores implicados, ampliada pela resistência do poder local em aceitar uma efetiva participação da sociedade civil. Atualmente, a maioria dos fóruns municipais está desarticulada. Tanto na avaliação dos atores entrevistados, quanto no trabalho de Rover, pode-se notar que a experiência dos PEPs permitiu à APACO perceber que a participação da sociedade civil nos processos de desenvolvimento, na ausência de projetos produtivos viáveis, não garantia, necessariamente, resultados palpáveis.

A partir de 2001, a **ONG intervém formalmente em processos de desenvolvimento intermunicipais**, por meio do Programa Fortalecer, financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o PNUD¹⁴. Em Santa Catarina, o programa financiou o Projeto Animação de Dinâmicas de Desenvolvimento Local do Oeste Catarinense, executado por um consórcio envolvendo a APACO e o Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores Rurais (CEPAGRI), com um Conselho Gestor formado por entidades que, na

¹³ A aprendizagem e a sistematização da experiência permitiu a aplicação da metodologia do PEP pela APACO em outros municípios como Dionísio Cerqueira, Irati, Coronel Freitas, União do Oeste, Anchieta e Chapecó (ROVER, 2000).

¹⁴ Esse programa foi concebido no seio da rede CEPAGRO que em 2001 organizou uma missão de intercâmbio à Europa sobre a temática da Agricultura Familiar e o Desenvolvimento Local, da qual participaram prefeitos, técnicos e dirigentes sindicais do Oeste de Santa Catarina. No mesmo ano, foi organizado na Universidade do Oeste do Estado de Santa Catarina (UNOESC) um seminário sobre Desenvolvimento Local que contou com a participação dos integrantes da missão e outras lideranças da região (APACO; CEPAGRI, 2001).

época, formavam a rede CEPAGRO¹⁵. O projeto abrangia quinze municípios da região Oeste, organizados em cinco microrregiões: Micro Chapecó (Chapecó, Nova Itaberaba e Arvoredo); Micro São Miguel do Oeste (São Miguel do Oeste e Guaraciaba); Micro Dionísio Cerqueira (Dionísio Cerqueira e Guarujá do Sul); Micro São Lourenço do Oeste (São Lourenço do Oeste, Coronel Martins, Novo Horizonte e Jupiá) e Micro Concórdia (Concórdia, Alto Bela Vista, Ipumirim e Arubatã). O objetivo geral do projeto consistia em:

Apoiar dinâmicas de Desenvolvimento Local em construção na região Oeste de Santa Catarina, contemplando as múltiplas dimensões do processo (cultural, social, ambiental, tecnológica, política institucional e econômica), com a finalidade de melhorar a qualidade de vida de sua população rural e urbana (APACO; CEPAGRI, 2001).

O projeto foi estrategicamente orientado para a integração das redes e experiências já consolidadas no Oeste. Pretendia-se, assim, juntar os aprendizados obtidos pelas instituições envolvidas com a promoção do desenvolvimento na região, inclusive cruzando três metodologias distintas. Seus idealizadores combinaram, portanto, a metodologia de Gestão Participativa – formulada pela APACO, com o apoio do PNUD; a metodologia do CEPAGRO, de animação de desenvolvimento local e a metodologia de formação básica – desenvolvida pelo CEPAGRI nos municípios de Leblon Regis e Macieira. O projeto objetivava também melhorar a comunicação entre os mundos rural e urbano. Seu público alvo não se restringia mais aos agricultores familiares, incluindo também um amplo leque de trabalhadores informais a exemplo de diaristas, catadores, biscateiros, desempregados, donas de casa, empregadas domésticas, artesãos e autônomos.

O projeto foi desenvolvido em três eixos: comunitário (mobilização e formação de agentes de desenvolvimento local), institucional (consolidação de instituições voltadas para a promoção do desenvolvimento local) e produtivo (fortalecimento das cadeias produtivas existentes e fomento de novas). A participação da APACO durou até julho de 2003, quando a organização se retirou formalmente do projeto (que continuou a ser conduzido pelo CEPAGRI). Para a maioria dos entrevistados ligados à APACO, a experiência do projeto Fortalecer foi desastrosa, já que destoava da visão de desenvolvimento compartilhada hoje em dia pela entidade:

¹⁵ As entidades eram o Centro Viane de Educação Popular, o Centro de Motivação Ecológica e Alternativas Rurais (CEMEAR), a FETRAF-Sul e a Terra Nova. Uma breve descrição dessas ONGs, assim como de outras que atuam no meio rural catarinense, é feita no Apêndice 1.

Nós sabíamos que o projeto BNDES/PNUD vinha e nós fizemos a disputa por dentro para fazer ele funcionar [...]. Por que não deu pra fazer, por que ele incentivou a disputa interna. Eles geraram disputa entre as instituições existentes em Santa Catarina. Os recursos vieram mais para destruir do que reforçar o que existia. Eles queriam rachar com a FETRAF, rachar com a APACO para entrar com uma nova institucionalidade na região chamada BNDES/PNUD (Dirigente da APACO).

A APACO não convive com projetos que tem metodologia e coordenação de fora. A APACO tem que ter sua autonomia. Com o recurso colocado aqui, a APACO começa a mobilizar os **seus** [grifo nosso] atores para a execução e o desenvolvimento da metodologia, dos produtos, etc. Esse é o grande diferencial que está colocado por nós (Técnico da APACO).

Na verdade, a gente chama [o projeto] de enfraquecer [...]. A concepção deles está ligado à 'terceira via', tem um foco grande no capital social e na concertação, na relação de confiança, na reciprocidade. São os neo-institucionalistas. Vai juntando isso tudo e dá esse caldo aí que inspirou o projeto. A idéia do PNUD era criar uma outra institucionalidade na região. [...] Aí o projeto esvazia a entidade, no sentido político e no sentido de construir um outro pólo de representação (Ex-técnico da APACO).

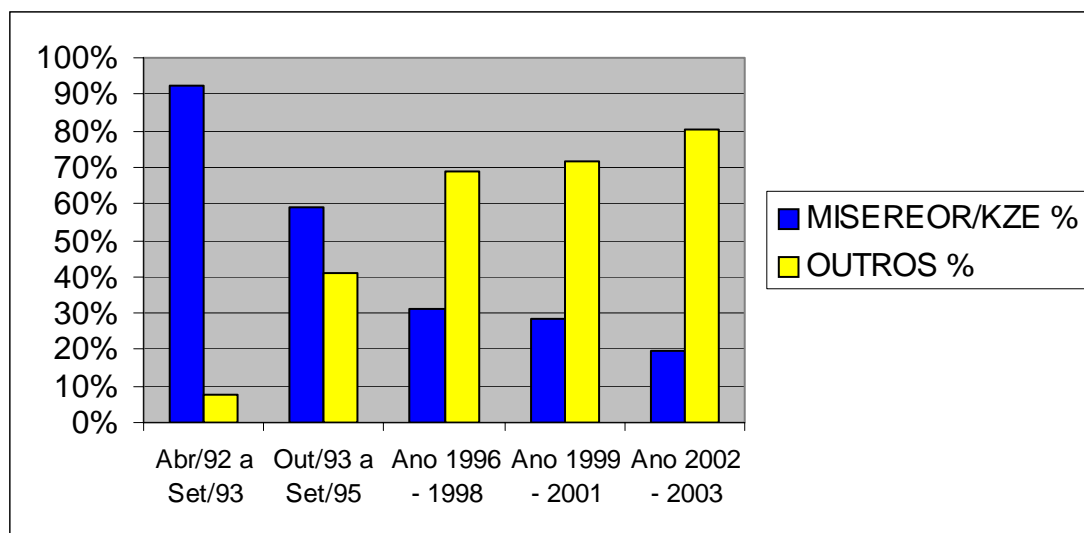
Pode-se notar, pelos depoimentos coletados, que a proposta do Programa Fortalecer – de favorecer uma discussão mais ampla no território, para além das entidades que representam a agricultura familiar – foi interpretada como uma ameaça à própria identidade da ONG e à sua coerência institucional. Essa posição se apresenta também nos depoimentos de atores que fazem parte do seu sistema de ação e que lhes apoiaram historicamente, principalmente os representantes dos STR ligados à FETRAF-Sul. Esses últimos avaliam que o programa estava “tomando vida própria” e “dividindo as entidades”, atropelando a história construída por elas. **Observa-se então uma “demarcação de posição” por parte da ONG e do grupo de atores que se aliam a ela, que passa a condicionar sua lógica de ação coletiva no campo do desenvolvimento.** Essa lógica traduz-se numa concepção corporativista, voltada para a defesa dos interesses particulares do setor da agricultura familiar, e na resistência explícita a adoção de uma perspectiva territorial.

É importante lembrar que essa transição ocorre no início dos anos 2000, período caracterizado por importantes mudanças no cenário sindical no meio rural, com a criação da FETRAF-Sul em 2001, e a sua separação da CONTAG. Tais mudanças ocasionam uma clivagem no seio dos movimentos sociais na região Sul do Brasil (conforme explicitado no Box 8, no capítulo anterior). Por outro lado, com a gestão do PT no âmbito federal, a partir de 2003, verifica-se uma mudança nas relações das ONGs e dos movimentos sociais com o governo, graças aos laços históricos que unem aqueles últimos ao PT. Além disso, instaurou-se no Estado de Santa Catarina, nos últimos anos, uma disputa entre o partido do Governo

estadual (PMDB) e o PT. Todos esses fatores influenciaram fortemente o universo da sociedade civil catarinense e a sua recomposição, levando a ampliação dos conflitos e disputas por espaço e ao abandono de uma estratégia de articulação entre as ONGs e os movimentos ligados a agricultura familiar, a qual vinha sendo construída, sobretudo, no âmbito do CEPAGRO. A saída da APACO do programa Fortalecer – aliada à disputa interna entre seus técnicos (com a saída de parte da equipe) – foi acompanhada da desarticulação do CEPAGRO e, mais recentemente, do desmembramento do sistema CRESOL, processos relatados mais detalhadamente no Apêndice 3.

Essa posição vem sendo mantida e mesmo fortalecida nos últimos anos, quando a **APACO se envolve mais ativamente com políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural**. É importante ressaltar que atualmente apenas cerca de 20% do financiamento da ONG é assegurado pela cooperação internacional, conforme Gráfico 1, a seguir. A maioria dos recursos provém de programas apoiados pelo Governo federal e uma outra parte, ainda pouco significativa, procede da venda de produtos do comércio justo e de convênios com os municípios, com o sistema CRESOL e com a FETRAF – Sul.

Gráfico 1 - Origem dos recursos da APACO – 1992-2003



Fonte: APACO, 2004a

Dentre as políticas e programas governamentais que a APACO coordena, mais recentemente, destaca-se o Programa Nacional de Gestão Ambiental Rural (Gestar). Trata-se de uma política pública voltada para a gestão ambiental rural, promovida pelo MMA, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO),

com o objetivo de institucionalizar as recomendações contidas na Agenda 21 brasileira (GILES; KLEVER; BRUM, 2003). A experiência no Oeste consiste em um projeto piloto para elaborar um Plano de Gestão Ambiental para a Bacia do Rio Ariranha¹⁶, por meio de uma Avaliação Ambiental Integrada (AAI). Esta avaliação foi realizada através de um levantamento técnico feito pela EPAGRI, de um levantamento cartográfico feito pela Universidade de Brasília (UNB) e de um levantamento junto à comunidade, sob a responsabilidade da APACO. O projeto foi iniciado em 2002, e deveria ter continuidade até 2005, mas seu encerramento se deu no final de 2004.

O projeto, conforme desenho oficial elaborado pela equipe de Brasília, estava estruturado em três eixos: a articulação, a intervenção e a comunicação para o desenvolvimento. A articulação referia-se à atuação conjunta das instituições públicas, privadas e organizações da sociedade civil. A intervenção focalizava a busca de informações técnicas e indicadores que viabilizassem a realização do Plano de Gestão Ambiental Rural. Finalmente, a comunicação para o desenvolvimento era vista como um meio para promover a consciência e a cidadania ambiental, mediante o estabelecimento de espaços permanentes de discussão – denominados de Centros de Comunicação para o Desenvolvimento (CCDs) (GILES; KLEVER; BRUM, 2003).

Analisando os diversos documentos¹⁷ relacionados ao Gestar, observa-se um fosso entre os projetos iniciais e a realidade do território, gerando descompasso entre o que foi proposto e o que foi efetivamente realizado. Iniciadas oficialmente em 2002, as atividades só começaram a deslanchar no segundo semestre de 2003. Esse atraso ocorreu devido aos problemas de coordenação entre os diferentes parceiros institucionais¹⁸, o que se refletiu também no plano local:

O projeto começou fazendo muito barulho, acenando com recursos, que não se confirmaram, causando desconfiança e desapontamento. A metodologia do projeto foi pensada sem a participação das entidades e do público alvo, provocando uma dicotomia entre o que está pensado e o que está sendo feito (Técnico da APACO).

¹⁶ Essa Bacia Hidrográfica abrange 23.000ha. entre os municípios de Xavantina, Ipumirim, Seara, Paial e Arvoredo e possui a maior concentração de suínos do Brasil: quase 2 milhões de cabeças. Além disso, a Bacia se localiza acima do aquífero Guarani e o rio Ariranha deságua no rio Uruguai, que forma a Bacia do Prata (APACO, 2004). Segundo análises feitas no projeto em 2003, com 23 amostras coletadas, 88% das fontes superficiais da Bacia estariam contaminadas com coliformes fecais.

¹⁷ Tive acesso a 05 projetos diferentes referentes ao mesmo programa, dois relatórios e uma primeira versão do Plano de Gestão Ambiental.

¹⁸ Entre eles estavam a APACO, EPAGRI, FUNDAGRO, CRESOL, FETRAF-Sul, Prefeituras Municipais de Arvoredo, Paial, Ipumirim, Seara e Xavantina, além do MMA e da FAO.

Nós entramos de uma forma impositiva, não foi de livre e espontânea vontade [...]. A FAO começou a trabalhar esse projeto em Florianópolis com a EPAGRI lá e nós técnicos aqui de Chapecó, fomos indicações do Centro Integrado de Meio Ambiente e Meteorologia (CIRAM) da EPAGRI, lá em Florianópolis. A gente teve que assumir, mesmo com o tempo escasso (Técnico da EPAGRI regional, parceiro do projeto).

Houve vários problemas de coordenação. Eu me lembro que nas primeiras reuniões de implantação do projeto, a gente colocava a necessidade de uma coordenação regional para articular as instituições, para cada uma saber o que as outras estavam fazendo, para trabalhar em conjunto. Esse coordenador seria o elo de ligação entre os técnicos e a comunidade, o representante primeiro do Gestar na região. A falta dessa figura tornou a coisa bem complicada. Houve esforços repetidos, esforços deslocados no tempo, gasto de recursos, aplicações mal feitas (Técnico da EPAGRI regional, parceiro do projeto).

No eixo comunitário, para fazer avançar o processo, a APACO mudou a concepção do projeto. A Bacia foi dividida em vinte comunidades/regiões e foi indicado um representante para cada uma delas. Estes representantes eram ligados à Igreja e às entidades que apóiam a ONG:

Montamos um núcleo estratégico e um conselho de base para dar direção. O conselho de base é uma extensão das entidades, são formados pelos braços das entidades nas comunidades e pela Igreja. O papel do conselho de base é coordenar, executar, discutir. Ele é a referência da comunidade do Gestar (Técnico da APACO).

Foi feito um diagnóstico participativo e foram estabelecidos projetos prioritários. Como resultados concretos destacam-se: a realização de campanha de sensibilização e conscientização chamada Água Essência da Vida; a proteção de 158 nascentes, com a realização de 28 análises de água de nascentes e poços profundos da Bacia; a instalação de cisternas para recuperar a água da chuva; a organização dos produtores de leite, por meio da criação da Cooperativa de Produtores de Leite de Xavantina (COOPLAX) e a elaboração de projetos para implantação de três biodigestores em Xavantina¹⁹ e de doze agroindústrias.

No eixo técnico, foram elaborados mapas e cartas topográficas por iniciativa da Fundação Universitária de Brasília (FUBRA) que também preparou uma proposta técnica, respondendo a problemas específicos de cada região da Bacia. Já os pesquisadores do Centro de Pesquisas em Agricultura Familiar (CEPAF) da EPAGRI – coordenados pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Rural Sustentável do Estado de Santa Catarina (FUNDAGRO) – desenvolveram estudos nas áreas de água, solos e florestas, abordando ainda aspectos econômicos característicos da Bacia. No eixo da comunicação, não tive acesso aos relatórios

¹⁹ Este projeto estava sendo negociado junto ao Ministério de Minas e Energia

de acompanhamento e tampouco pude perceber, na fala dos entrevistados, elementos que apontassem concretamente para os resultados alcançados nesta área.

No caso do Gestar, verifica-se que houve uma “apropriação” do programa governamental por parte da ONG, que articulou os atores ligados a ela no território (sindicatos, cooperativas de crédito, UCAF, cooperativas de leite e algumas prefeituras municipais). Em sinergia com esses atores, a APACO redefiniu a proposta inicial, integrando-a ao seu programa institucional. Porém, não houve articulação com aqueles atores desvinculados do seu raio de ação. Esse foi o caso do Microbacias 2 (tratado no Capítulo 3), que está sendo desenvolvido em Seara, na Bacia do Ariranha, e que persegue praticamente os mesmos objetivos do Gestar. Pelo fato do Prefeito não se articular com a APACO, houve uma grande dificuldade de adesão ao projeto:

Temos restrições. Foram feitos alguns seminários, mas nunca ficou claro o que ia ser feito em Seara. Houve e há uma barreira política muito grande. Oferecemos toda a nossa estrutura, porque queríamos fortalecer nossas parcerias. [...] Como ação de política pública nós temos restrições seríssimas. Os resultados estão muito bonitos no papel. Se nós tivéssemos a imprensa divulgando os projetos da prefeitura nós daríamos um show. Ninguém saiu convencido de que o projeto era bom (Secretário de Agricultura de Seara).

No município de Xavantina nós conseguimos agregar os dois projetos e por isso houve uma certa coabitação. Mas em outros municípios houve muita disputa [...]. Os municípios que mais se envolveram foram os aliados do PT, Xavantina, Arvoredo e Ipumirim (Secretário de Agricultura de Xavantina).

Além disso, outros atores ligados ao setor empresarial, responsável por grande parte da atividade econômica exercida na área (e conseqüentemente pelos seus efeitos), também não foram convocados pelos coordenadores do Gestar. Pode-se concluir, neste caso, que mesmo num programa que tem caráter de política pública e que visa o desenvolvimento sustentável, a partir de um recorte geográfico claro (a Bacia do Rio Ariranha), há dificuldade de estabelecer uma governança ampliada (multisetorial) por parte da ONG. Ela vai definir as suas articulações a partir dos atores com os quais historicamente interage. Esse mesmo fenômeno ocorreu também no caso da Política de Desenvolvimento Territorial fomentada pelo MDA. Aqui, a APACO é responsável por coordenar o processo de elaboração e implementação do PTDRS no território Oeste, composto por 24 municípios, como detalhado no capítulo precedente.

Durante a pesquisa, ocorreu apenas uma oficina de mobilização e constituição da CIAT. Nesta primeira oficina, que aconteceu nos dias 3 e 4 de novembro de 2004, a APACO foi escolhida para coordenar a implantação da CIAT. Em função do calendário do PRONAF, nesta mesma oportunidade, já foram definidos os projetos para financiamento em 2004, os quais foram encaminhados ao MDA. Os projetos de financiamento, no valor de R\$ 360.000,00, diziam respeito à estruturação da cadeia produtiva do leite e da casa familiar rural de Quilombo. Quanto ao projeto de custeio, no valor de 48.500,00, referia-se a uma formação em desenvolvimento territorial, atribuição da APACO. Percebe-se que os projetos priorizados neste primeiro momento se situam ainda no universo agrícola e têm uma relação direta com os programas já colocados em prática pela APACO e pelas entidades ligadas a ela, as quais terão um forte peso na composição da CIAT²⁰ no território Oeste.

Tal enfoque se mantém na composição do Plano de Desenvolvimento Territorial do Oeste, que começou a ser elaborado apenas em maio de 2005, quando foram retomadas as reuniões da CIAT Oeste²¹. O diagnóstico subjacente ao plano concentra-se nos aspectos econômicos ligados à atividade agrícola de caráter familiar, e seu objetivo geral foi colocado nos seguintes termos:

Apoio na organização das cadeias produtivas e na comercialização dos produtos da agricultura familiar no Oeste catarinense, promovendo o fortalecimento e a estruturação das cadeias produtivas e de seus instrumentos de organização, contribuindo para a inclusão social e melhorando a qualidade de vida dos agricultores familiares (Plano de Desenvolvimento Territorial Rural do Oeste de Santa Catarina, agosto de 2005).

As prioridades definidas no Plano incorporavam os programas apoiados pela APACO e pelas demais instituições ligadas a ela. No rol das temáticas prioritárias foram assumidas a cadeia do leite, as agroindústrias familiares e a educação da juventude no meio rural. Os projetos encaminhados para financiamento contemplam uma série de ações (a maioria ligada

²⁰ O Núcleo dirigente será formado por representantes das prefeituras de Planalto Alegre e Santiago do Sul, da AMOSC, da FETRAF-Sul, do SEBRAE, da EPAGRI, do Movimento de Mulheres Camponesas, da ASCOOPER, da CRESOL, do MDA e das Casas Familiares Rurais. O Núcleo técnico será formado por representantes das prefeituras de Planalto Alegre, de Quilombo e de União do Oeste, das Casas Familiares Rurais, da APACO e da Universidade Comunitária Regional de Chapecó (UNOCHAPECÓ).

²¹ A segunda oficina só vai acontecer seis meses após a primeira. Neste meio tempo, não houve reuniões da CIAT no território, em função de indefinições a respeito da coordenação do processo. Do lado da APACO, e das demais entidades ligadas a ela, existia a preocupação de manter a liderança do processo, não apenas no território Oeste, mas também no Alto Uruguai e no Contestado, onde a coordenação coube aos STRs. Além dos esforços de articulação locais, houve uma pressão explícita junto à SDT e ao MDA, no sentido de mostrar que se não fosse garantido às entidades o papel de coordenação, elas não participariam do processo.

à compra de equipamentos), compatíveis com essas temáticas. Do ponto de vista dos entrevistados, garantia-se assim a coerência e a efetividade do Plano, que veio reforçar as atividades em andamento, as quais produzem resultados comprovadamente eficazes na melhoria das condições de vida dos agricultores familiares. Porém, cria-se também o risco de se reduzir o desenvolvimento rural (e as políticas de fomento a este último) ao fortalecimento de algumas redes já criadas. Isso dificultaria a condução de processos mais amplos de mudança e inovação socioambiental, especialmente se considerarmos o universo rural como não apenas restrito ao setor agrícola e à agricultura familiar. A seguir, estes aspectos serão explorados mais detalhadamente, por meio da análise do sistema de ação da APACO e de sua lógica de intervenção na região Oeste.

4.1.2 A APACO e seu sistema de ação territorial

No caso da APACO e também das demais ONGs analisadas, constatou-se que suas concepções e práticas no campo do desenvolvimento estão ligadas a **representações sociais compartilhadas**. A noção de representação social aqui utilizada, como foi explorado no primeiro capítulo, tem por base a definição proposta por Jodelet (1989:53). O conceito designa “uma forma de conhecimento socialmente elaborada e partilhada que tem um enfoque prático e contribui para a construção de uma realidade comum a um conjunto social”. Essas representações funcionam como peças-chave no acesso ao “jogo político” entre os atores ligados ou não à ONG (OLIVIER de SARDAN, 1995), incluindo outros promotores do desenvolvimento e os seus beneficiários. Elas permitem, dessa forma, compreender os motivos que os levam a agir na cena do desenvolvimento.

A noção de desenvolvimento compareceu claramente no discurso dos atores e nos documentos da APACO como sinônimo de **fortalecimento da agricultura familiar**. O “novo modelo de desenvolvimento” que se pretendia favorecer tem por base a consolidação de uma agricultura familiar autônoma, vista como um setor estratégico para a manutenção do emprego e a distribuição de renda, além de “incomparavelmente melhor em termos socioculturais” (APACO, 1999: 6-7). A ênfase colocada num setor socioeconômico é explícita e a sua promoção é confundida com a própria dinâmica do desenvolvimento. Este, por sua vez, é visto como **um processo de “luta política”** e o seu sucesso ou fracasso estaria ligado às conseqüências efetivas dessa luta. Em outras palavras, não são apenas os resultados

dos processos de desenvolvimento (econômicos, sociais, ambientais) que importam, mas também os impactos desses resultados para o reforço da bandeira política levantada pelo grupo. Esse aspecto é ilustrado pelo depoimento do presidente da APACO, na avaliação que este faz da assessoria ao desenvolvimento local realizada em Passos Maia:

Você poderia ir a Passos Maia e comparar o processo de desenvolvimento que foi feito lá com o que é feito pela APACO. [...] Foram criados instrumentos, mas não se apropriaram deles. Desenvolvimento local é um **projeto** [grifo nosso], é uma forma de pensar o desenvolvimento, mas se você articula mal para dentro do local ou para cima, vai tudo por água abaixo, a articulação com os atores mostra a viabilidade. O sindicato está amarrado no conservadorismo, não fez um revés político. Por exemplo, a cooperativa de leite, se for lá uma cooperativa convencional de leite oferecendo mais quebra tudo [...]. O pessoal só pensa no econômico. A cooperativa de crédito acomodou porque tinha o sistema do BANCOOB, bancarizado, tinha estrutura, status, abriu pra todo mundo, pra toda região e não focou no desenvolvimento local, ficou o crédito, pelo dinheiro (Dirigente da APACO).

Do lado dos beneficiários, observa-se o compartilhamento dessa mesma representação. As entrevistas realizadas com dezoito produtores familiares²², sendo dezesseis homens e duas mulheres, ligados a diferentes programas da APACO, em seis municípios diferentes (Chapecó, Seara, Xavantina, Paial, Concórdia e Irati) deixaram claro que a grande maioria deles sente-se parte integrante do projeto assumido pela ONG. Eles têm um perfil de liderança nos municípios em que atuam e cultivam uma ligação histórica com a organização, com os sindicatos ligados à FETRAF-Sul e também com o PT. Muitos participaram dos GCAs e da própria estruturação da ONG e também apoiaram a formação de novas instituições locais, a exemplo das cooperativas de produção, das redes de agroindústrias que formam a UCAF e das cooperativas de crédito do Sistema CRESOL. Os depoimentos desses produtores confirmam que eles se sentem protagonistas do processo e, ao mesmo tempo, percebem as instituições como sendo uma extensão do movimento da agricultura familiar²³. **Nos discursos, não há distinção entre a ação desse movimento e as instituições:**

Eu nunca deixei de participar de nenhuma entidade. Da CRESOL eu ainda não sou associado, porque tenho conta em outros bancos. Sou fundador da Cooperfamiliar e sou filiado ao sindicato (Agricultor associado da APACO).

²² Onze agricultores familiares membros ou ex-membros dos GCAs, três produtores ligados ao cooperativismo de leite e quatro agricultores orgânicos ligados à Rede Ecovida de Agroecologia.

²³ Entende-se o movimento da agricultura familiar como um novo movimento social no sentido atribuído por Scherer-Warren (1996) e aprofundado no capítulo 2 desta tese. Esse movimento é composto por uma multiplicidade de organizações que lutam pelo direito a “ter direitos” de uma parcela historicamente excluída da sociedade. Porém, o movimento se distingue de um mero “grupo de interesse” ou de uma “organização profissional”. Isso porque, como descrevem Abramovay, Magalhães e Schröder (2005: 3), apesar de se articularem em torno de interesses e reivindicações, a sua coesão interna advém de valores partilhados, sem os quais não poderiam existir.

A maioria das pessoas que pensaram a APACO, pensaram a CRESOL e a UCAF. Existe um casamento nas ações. As agroindústrias mais organizadas estão dentro da **nossa** [grifo nosso] organização (Diretor da CRESOL).

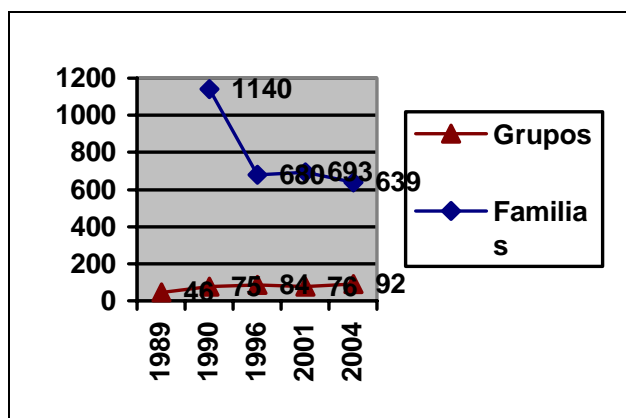
Praticamente fomos todos nós sócios fundadores da Crediseara. Ela nasceu em 1993 e foi criada a partir das associações que existiam em Seara, com o apoio da Apaco. [...] Então a gente criou, bancou, trabalhou. Do nosso grupo fomos o conselho fiscal, a direção. Na verdade, estamos sempre envolvidos com a Crediseara, nos trabalhos, na própria direção também, a gente participa direto (Agricultor associado e fundador da APACO).

Muitos desses produtores ou seus filhos atuam na propriedade e são também dirigentes nas instituições, o que permite uma importante complementação da renda e garante um alto grau de comprometimento e informação quanto ao “projeto comum” da ONG e mais amplamente do movimento. Outro aspecto importante é que, em vários casos, essas lideranças assumem funções junto ao poder público local, como é o caso, por exemplo, do antigo presidente da ONG, que hoje é secretário da agricultura no município de Coronel Martins, e do conselheiro do Gestar que se tornou vereador em Seara. **Desse modo, não há uma separação entre a ação na esfera política institucional e a atuação da ONG**, que assume uma posição clara, reconhecida pelos demais atores sediados no território:

Todo esse grupo, que criou a CrediSeara, que criou a Agroindústria Familiar, que criou as cooperativas, a Apaco, a UCAF, é o grupo considerado de esquerda, considerado radical. Só que não é bem por aí o caminho (Agricultor associado e fundador da APACO).

Se essas características permitem uma forte coesão grupal, a qual tem como “cimento ideológico” as representações partilhadas pelo grupo, elas também **impedem uma renovação do quadro de associados**. De fato, o número de grupos atingidos pela APACO não se alterou significativamente após os anos 1990 e o número de famílias associadas diminuiu nos últimos anos, como se pode verificar no Gráfico 2, abaixo. Assim, apesar da entidade declarar nos seus objetivos trabalhar com os excluídos do sistema de modernização agrícola, aqueles agricultores mais descapitalizados, na verdade percebe-se que a ação da entidade atinge diretamente apenas uma parcela da agricultura familiar: aquela que é organizada e que, por sua vez detém um certo capital econômico, social e cultural. Isso faz com que os agricultores não organizados e mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico sejam menos beneficiados pela ação da ONG.

Gráfico 2 - Evolução do número de grupos e famílias filiados à APACO – 1989 -2004



Fonte: Atas e relatórios da APACO

No que se refere às **estratégias** colocadas em prática pela ONG, há uma forte preocupação em deixar uma “marca” na região, capaz de representar as organizações ligadas ao movimento da agricultura familiar. **Busca-se promover a criação de novas instituições, as quais são vistas como “instrumentos” do projeto político partilhado.** Sua criação deve então promover o reconhecimento da ONG e dos seus aliados no território:

A nossa idéia de sociedade civil organizada é gramsciana, não é de ruptura, mas de transformação. A idéia da APACO é essa, de organizar a sociedade, de criar institucionalidades. Nunca foi uma perspectiva leninista, de coletivo (Ex-técnico da APACO).

De levantamento a gente já tá cheio, não precisa vir técnicos pra fazer levantamento porque a gente já sabe os problemas que têm na região [...]. Você vê que esses projetos têm muito desperdício de recurso. Todo dia vem um técnico diferente de Brasília, de Florianópolis e não deixa uma marca na região. A gente quer que o projeto mostre pra que veio (Conselheiro do Gestar).

Para que tenha resultado o prefeito não tem que fazer discurso [...], mas o agricultor da comunidade ele tem que estar ciente que tem o poder público, que tem o sindicato dele, a cooperativa dele, a ONG que ele participa, a entidade das agroindústrias [...] os atores que estão buscando soluções para eles. Eles querem resultado, discurso não resolve mais (Dirigente da APACO).

O compartilhamento de representações comuns parece também determinante **no estabelecimento das interações com outros grupos atuando na região.** Nesta perspectiva, é o consenso criado em torno do projeto político que determina as alianças possíveis. A idéia de uma negociação ampliada é vista como uma “ameaça” à própria coesão do sistema de ação da ONG, o que dificulta a integração intersectorial:

Eu particularmente sou muito radical nesse sentido, eu acho que não vale a pena discutir desenvolvimento sem dar um corte de projeto político e esse projeto político você não pode discutir com todo mundo, você tem que chamar primeiro aqueles que comungam contigo de uma visão (Dirigente da FETRAF– Sul).

Nos fóruns regionais, se reúne lá a empresa que explora e o sindicato do explorado e acha que está tudo bem? Isso não é verdade. É negar que há diferenças de classe. Fingir que agora está todo mundo junto não existe, sempre vai ter algum grupo dominante. Você acha que todo mundo vai querer acabar com os excluídos da sociedade? Você acha que os grandes produtores estão preocupados que tem gente desempregada? Nem um pouco. Pode até ter o discurso, mas a prática dele não muda. Você tem que juntar entidades que tenham objetivos similares (Dirigente da APACO).

Percebe-se que a perspectiva da luta de classes, com base no ideário marxista, típica da lógica de ação sindical e dos movimentos sociais é transposta para o campo do desenvolvimento. **São estabelecidos laços fortes com aqueles atores que possuem uma história comum em termos de luta política; compromissos com aqueles que comungam do projeto comum e “confronto” com aqueles que defendem projetos distintos:**

Concretamente, os grandes empresários e as associações comerciais industriais têm um poder hegemônico de desenvolvimento com uma visão que é contrária à nossa. Nós entramos num processo chamado de “desenvolvimento territorial” que é dirigido por essas organizações. E na maioria das vezes não estamos numa situação de igual para igual. Aí a gente tem visto por aí muitas lideranças se perderem porque estão num meio de um grupo que consegue construir hegemonia regional e acaba abrindo mão de suas visões, por não ter força política (Dirigente da FETRAF – Sul).

Na Figura 13, a seguir, são ilustradas as principais interações entre os grupos que compõem o sistema de ação da ONG, nas escalas local, estadual, nacional e internacional. As **formas de regulação** que estruturam essas interações são múltiplas e, para interpretá-las, foi feita uma tipologia, com base no trabalho de Granovetter (1973). Analisando a estruturação das redes sociais, esse autor argumenta que elas são permeadas por laços fortes, fracos ou inexistentes.

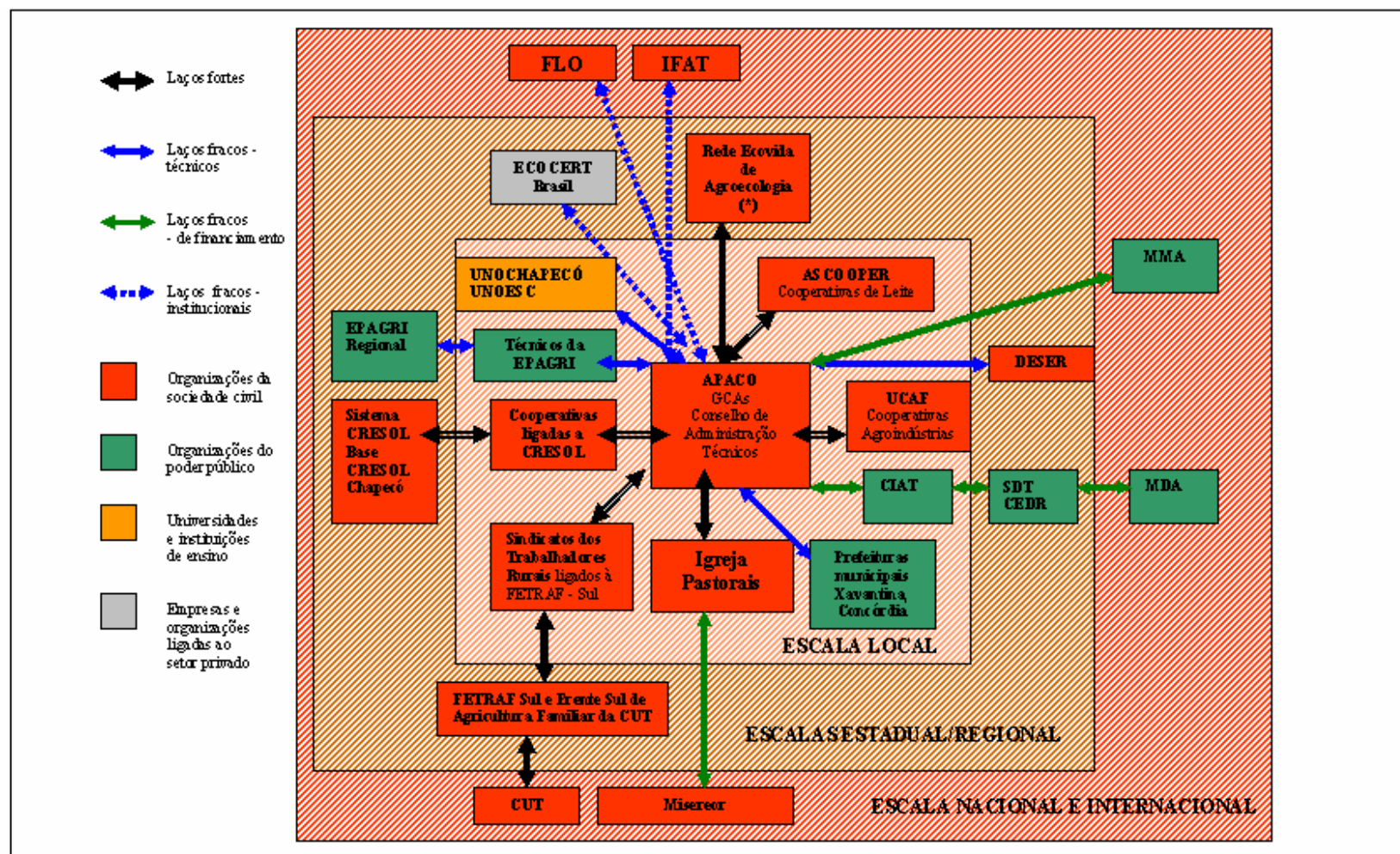


Figura 13: Representação da interação entre as instituições que participam do sistema de ação da APACO

Fonte: Elaborado pela autora, com base na pesquisa de campo

(*) A APACO mantém laços fortes com as seguintes ONGs que fazem parte da Rede Ecovida: Centro Varezi de Educação Popular (SC); Terra Nova (SC); CEMEAR (SC); CAPA (PR e RS); Assessor (RS); CETAP (RS); CAEIpê (RS).

Granovetter (1973), demonstra que os laços fortes são construídos por interações nas quais ocorre uma combinação de fatores como: tempo, reciprocidade, intensidade emocional e intimidade entre os atores. Os laços fortes formam uma rede densa, porém pouco frutífera em termos de ampliação do número de escolhas dos indivíduos e grupos. Já os laços fracos facilitam a mobilidade, ampliando as possibilidades de escolhas e respostas. Neste sentido, as estruturas dos laços podem ser analisadas como bloqueadores ou facilitadores de novas relações externas e de inovação. Os laços fortes, importantes vetores de coesão social, podem ser, segundo o autor, responsáveis pelo isolamento relativo dos atores em suas redes densas, ou ainda estimular a fragmentação de esforços. Já os laços fracos, muitas vezes denunciados como promotores de alienação, são colocados como indispensáveis para gerar novas oportunidades aos indivíduos e integrá-los às suas comunidades.

No caso da APACO, os laços fortes permeiam as relações da ONG com as instituições que foram por ela criadas ou que a apoiaram ao longo do tempo. Nesses vínculos, percebe-se, claramente a sinergia criada em torno de uma identidade comum, construída pela sua inserção no movimento da agricultura familiar. No rol dessas instituições, podem ser incluídas as cooperativas de crédito que fazem parte do Sistema CRESOL, os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, a Igreja (especialmente os membros da pastoral da terra), a UCAF, a ASCOOPER e as ONGs ligadas à Rede Ecovida de Agroecologia.

Há também laços fracos, que são mediados por relações institucionais e/ou por regras formais. Dentre eles, percebe-se a presença de “laços técnicos”, nos quais prevalece uma relação mais funcional, voltada para a consecução de resultados concretos. Tais interações ocorrem com a UNOCHAPECÓ e a UNOESC, além das EPAGRIs locais e regionais, algumas prefeituras e o Departamento de Estudos Socioeconômicos e Ambientais (DESER). Os “laços de financiamento” são mediados pelo repasse de recursos financeiros e apoio institucional, como é o caso das relações com o MDA e o MMA, além da Misereor. Finalmente, os “laços institucionais”, são os mais tênues, pois se estruturam a partir da utilização da chancela de uma instituição pela ONG, mediante pagamento ou não, como é o caso da *International Fairtrade*

Association (IFAT), da FLO e da Ecocert Brasil. Deduz-se que **os laços fracos agem, de certo modo, como um reforço dos laços fortes, legitimando o sistema de ação territorial da APACO.**

Essas interações não são apenas locais, mas multiescalares – envolvendo os âmbitos regional, nacional e internacional – e têm como eixo estruturante o foco no fortalecimento da agricultura familiar. Nesta matéria, o sistema de ação do qual faz parte a APACO é bastante ativo e influente, formando um verdadeiro pólo de inovação socioeconômica, reconhecido na região e fora dela (cujos resultados serão abordados mais detalhadamente no capítulo a seguir). É importante lembrar que muitas das políticas públicas na área da agricultura familiar têm sido influenciadas pelas experiências desenvolvidas no Oeste de Santa Catarina. A própria APACO recebe visitas constantes do poder público federal e de outras ONGs do Sul, bem como de outras regiões do país.

Entretanto, sabe-se que muitos dos resultados alcançados pela ONG não seriam possíveis sem a colaboração de outras instituições promotoras do desenvolvimento no âmbito regional, a exemplo da EPAGRI, das Agências de Desenvolvimento ou ainda das prefeituras. Apesar disso, durante a pesquisa verificou-se **pouco reconhecimento e intercâmbio com os demais sistemas de ação territoriais presentes na região** (ilustrados na Figura 14, a seguir).

Inicialmente, identificam-se as iniciativas governamentais de desenvolvimento rural, dentre as quais se destacam as ações promovidas pelas Associações dos Municípios (AMOSC e AMAUC) e pelos Consórcios intermunicipais, além do Programa Microbacias 2 e da atuação das SDRs.

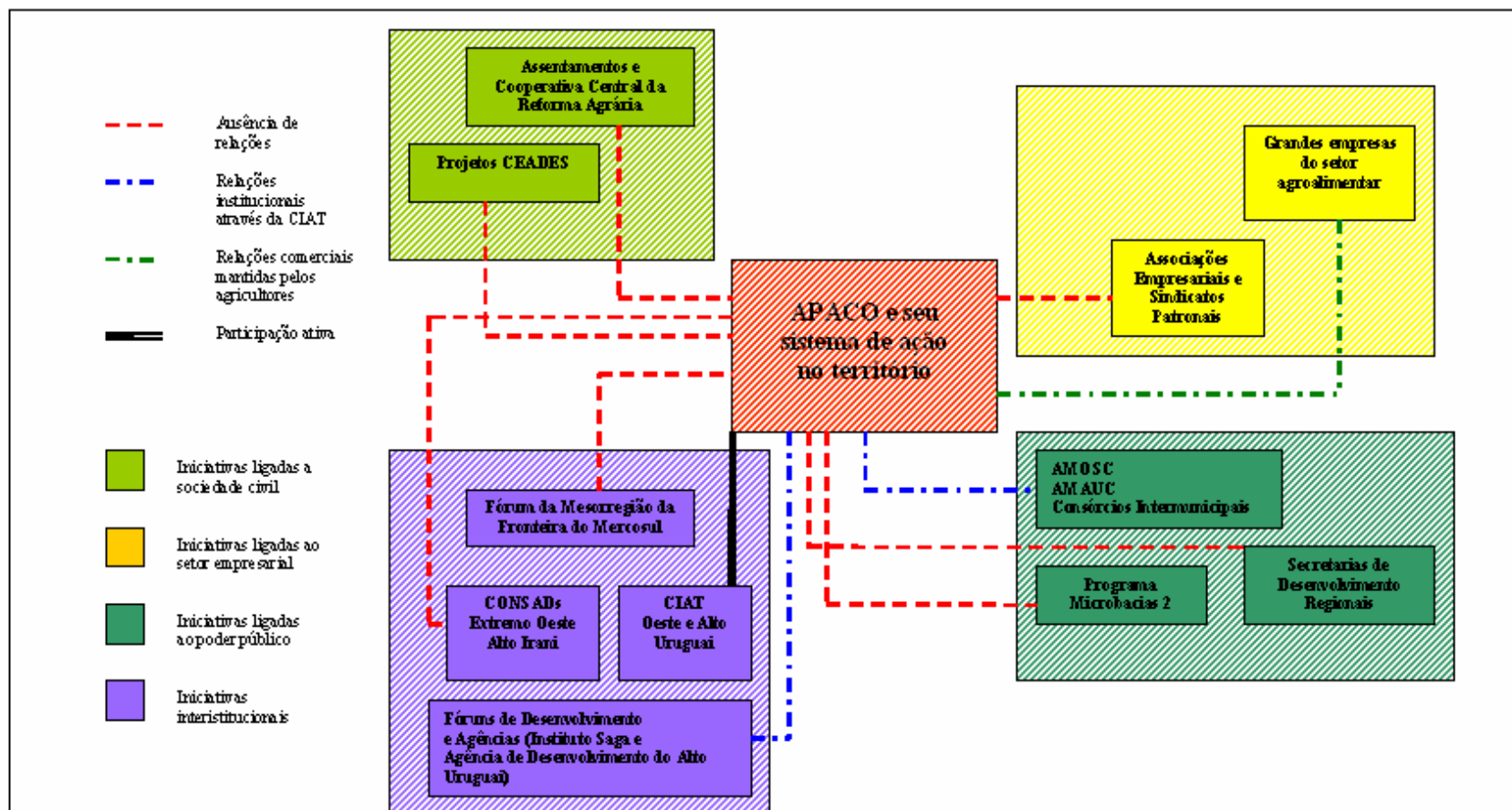


Figura 14: Representação das interações da APACO com os demais sistemas de ação presentes na sua região de atuação
 Fonte: Elaborado pela autora, com base na pesquisa de campo

No que tange às Associações e aos Consórcios intermunicipais²⁴, apesar de terem participado do processo de elaboração do PBDE e da constituição do FDRI regionais, ambos fomentados pela AMOSC, na segunda metade da década de 1990, atualmente a APACO não mantém mais vínculos com essas iniciativas. Durante a pesquisa, observou-se que a relação efetiva das ONG com essas instituições é meramente formal, por meio das CIATs, nas quais as Associações municipais têm assento, da mesma forma que a APACO (que é a organização implementadora da CIAT no território Oeste).

No caso do programa Microbacias 2, a falta de integração é justificada pelos membros da ONG com base no reconhecimento de que o projeto possui uma orientação muito distinta daquela adotada pela APACO e pelos seus parceiros. Além disso, foi citada a falta de articulação no âmbito do próprio Governo estadual e a disputa entre os três níveis de governo. Esse processo evidenciou-se com mais intensidade na Bacia do Rio Ariranha, onde a APACO coordenou o projeto Gestar e no qual se instaurou não uma dinâmica de cooperação, mas de “disputa” com o programa Microbacias:

A EPAGRI está no Gestar e no Microbacias 2. Não são capazes de articular por dentro. Nós fizemos reuniões para pensar as articulações possíveis, mas eles não se acertavam internamente, eles não sabiam o que fazer [...]. Na verdade, a EPAGRI não queria o projeto Gestar, eles queriam que o Gestar fosse incorporado ao Microbacias (Técnico da APACO).

Quanto às SDRs, destaca-se o desenvolvimento do projeto Meu Lugar (detalhado no capítulo anterior) em diversas regiões do Oeste. Durante a pesquisa, o processo mais avançado localizava-se na SDR de Concórdia (região piloto do projeto), na qual já tinha sido elaborado o Plano de Desenvolvimento Regional. Porém, não houve participação dos atores chave do sistema de ação da APACO neste processo.

²⁴ No caso da região Oeste destacam-se a atuação da AMOSC e da AMAUC. A primeira fomentou diversos processos de desenvolvimento regional, tendo coordenado a elaboração do PBDEE, além de estimular a criação diferentes instâncias de desenvolvimento no âmbito dos seus municípios de abrangência como: FDRI (formado de 115 instituições públicas e privadas); o Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS); o Instituto Saga de Desenvolvimento Regional; O Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Meio-ambiente (CIDEMA) e a Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul. Já no âmbito da AMAUC, destaca-se a criação do Consórcio Lambari, reunindo dezesseis municípios da região do Alto Uruguai catarinense, com o objetivo de desenvolver um programa de gestão ambiental participativa, a partir das bacias hidrográficas. Tanto a AMOSC como a AMAUC estão envolvidas no Projeto Meu Lugar do PNUD e participam ativamente da elaboração e implementação dos planos de desenvolvimento regional nas SDRs de Chapecó e Concórdia, respectivamente.

Ademais, não foi verificado em nenhum dos projetos ou programas analisados o aproveitamento desses planos ou a referência a eles. Isso se aplica também a outros fóruns intersetoriais de desenvolvimento atuantes na região como o Fórum da Mesorregião da Fronteira do Mercosul e os CONSADs, os quais compõem um segundo grupo de iniciativas identificado no território.

Finalmente, ficou evidente durante a pesquisa a completa falta de articulação com empresas da cadeia agroalimentar (apesar de muitos dos agricultores ligados a APACO estarem integrados a essa cadeia ou comercializarem seus produtos para as agroindústrias), além de entidades representativas do setor empresarial na região. Por outro lado, em relação à esfera da sociedade civil, observou-se a existência de organizações e movimentos sociais com os quais a APACO e seu sistema de ação não se articulam, pois consideram que esses últimos possuem concepções e formas de ação distintas em termos do universo da agricultura familiar (como já abordado anteriormente). Dentre eles, pode-se citar o Centro de Estudos e Assessoria ao Desenvolvimento Territorial (CEADS) – ONG que atua com dinâmicas de desenvolvimento rural no extremo Oeste – e o MST.

De forma geral, nos depoimentos dos membros da ONG, fica explícito que as suas concepções e estratégias em termos de desenvolvimento são consideradas mais “legítimas” e efetivas que os demais promotores agindo na região. Tal visão impede uma abertura para a construção de um projeto de desenvolvimento mais amplo e incluyente, bem como para a construção de arranjos institucionais com perfil intersetorial. Com a atuação da ONG enquanto mediadora de programas e políticas públicos, nos últimos anos, percebe-se que ela tem ampliado as suas interações com outros grupos estratégicos (tais como as Agências de Desenvolvimento ou Associações dos Municípios). Porém, essa interação é ainda pontual e só ocorre em momentos precisos. Além disso, tais relações não têm como objeto uma negociação mais ampla sobre os rumos de desenvolvimento regional. Neste caso, os espaços de cooperação são limitados e referem-se, quase sempre, a projetos específicos, não envolvendo ações coletivas mais estruturadas que possam configurar processos intencionais de construção de um território.

4.2 O Centro Vianei de Educação Popular

4.2.1 Trajetória do Centro Vianei na região Serrana

O Centro Vianei age diretamente sobre 20 municípios da mesorregião Serrana detalhados na figura 15, a seguir.

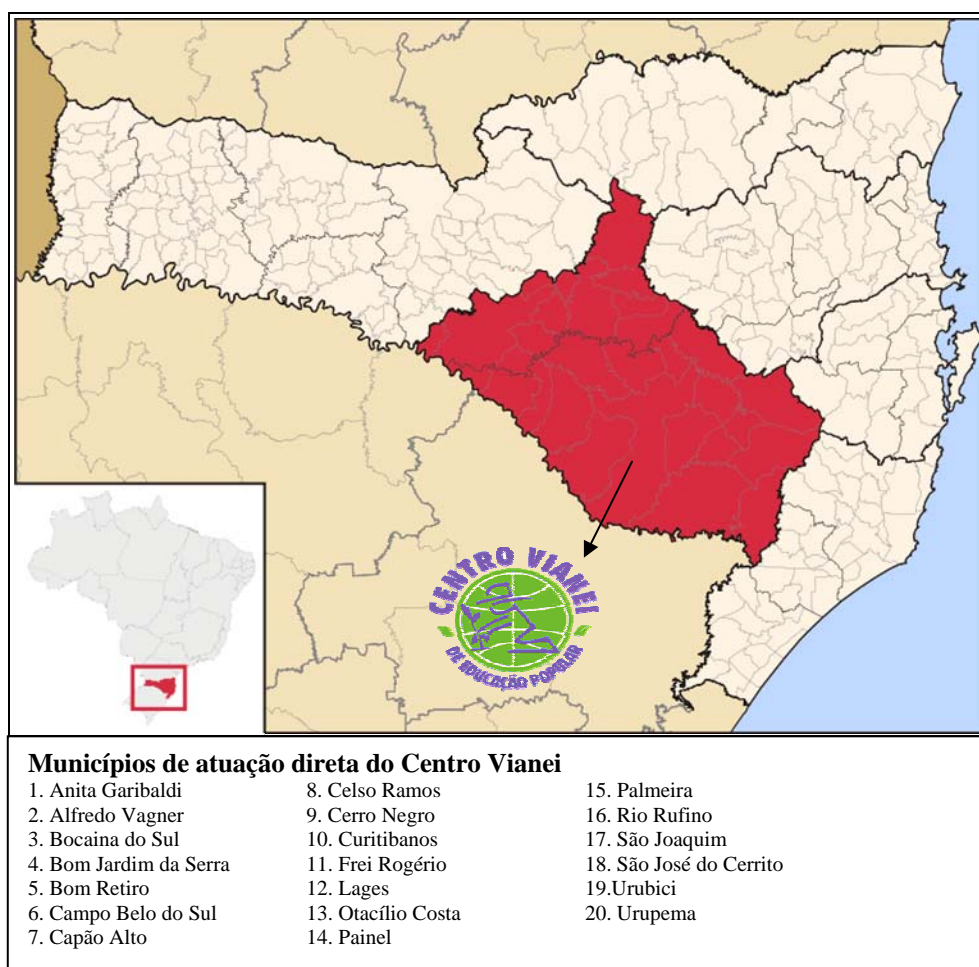


Figura 15 - Localização da mesorregião Serrana e identificação municípios de atuação direta do Centro Vianei

Fonte: Centro Vianei de Educação Popular, 2004

A Serra Catarinense é uma das regiões das mais frias do Brasil, composta por campos de altitude, florestas de araucárias e grandes cânions (Figura 16). Lages, município pólo da região, foi entreposto comercial no Caminho dos Tropeiros na época colonial, servindo de passagem para o transporte de gado entre Rio Grande do Sul e São Paulo. A região abrange quatro SDRs (Lages, São Joaquim, Curitibanos e Campos

Novos) que formam a segunda maior extensão territorial de Santa Catarina (com 22,5 mil Km²) e a menos densa em termos demográficos (MUNARIM, 2000). É também uma das mais pobres regiões do Estado, com mais de 20% de sua população ganhando menos de um dólar por dia, enquanto que a média estadual é de 12,42%, conforme Tabela 6.



Figura 16 - Imagens da mesorregião Serrana

Fonte: www.cidadedelages.com.br; www.sc.gov.br e fotos colhidas no trabalho de campo

Tabela 6 - População sem renda suficiente* mesorregião Serrana - 2000

Regiões das SDRs	Número de habitantes sem renda suficiente	Percentual do total da população
SDR Lages	49.257	20,8%
SDR São Joaquim	12.259	24,68%
SDR Curitibanos	17.509	26,24%
SDR Campos Novos	14.465	26,75%
Total Santa Catarina	665.488	12,42%

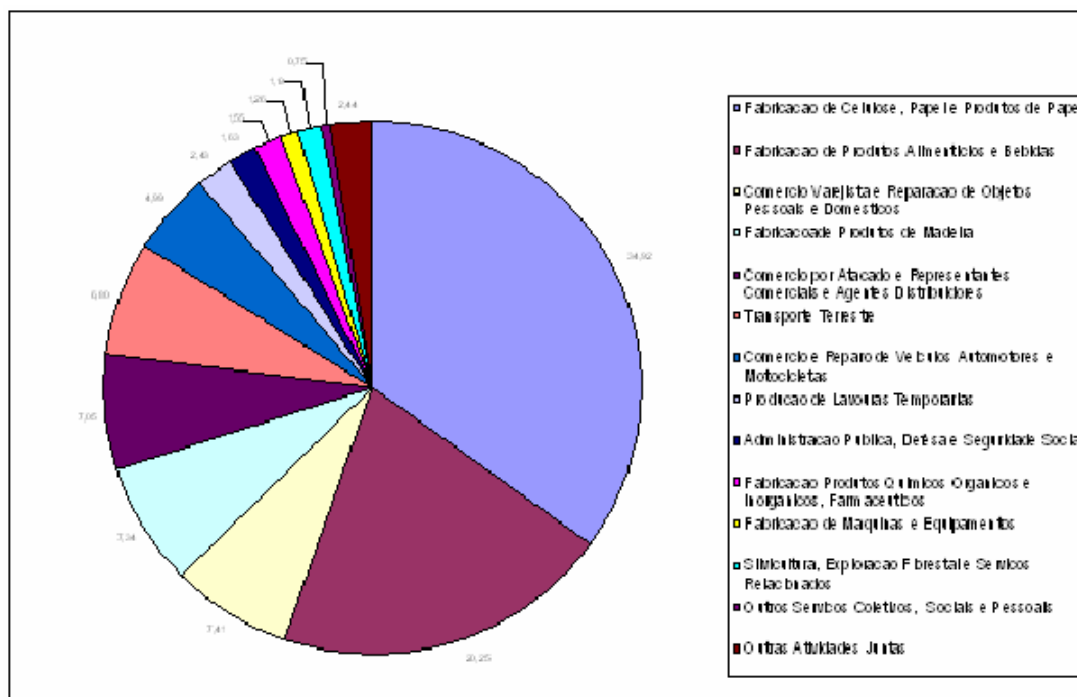
Fonte: IBGE/Censo demográfico de Santa Catarina, 2000 retirado de <http://cepa.epagri.sc.gov.br> acessado em 19/07/2006

* É considerada com renda insuficiente a pessoa que ganha menos de um dólar por dia

A dinâmica socioeconômica regional é marcada por uma forte polarização das atividades no município de Lages, que também concentra 42% da população da mesorregião. Isso é consequência do êxodo rural e da intensa urbanização que chega a

mais de 80% nas SDRs de Lages e de Curitibaanos (IBGE, 2000). A atividade econômica dominante é a indústria de papel e celulose e a região constitui um dos pólos especializados do Estado, como se pode constatar nos dados apresentados no Gráfico 3, referente aos municípios que fazem parte da região da AMURES²⁵.

Gráfico 3 - Representação do valor adicionado da indústria e comércio por agrupamento de atividades na região da AMURES - Valores apurados em 2004 - Ano Base 2003



Fonte: AMURES (2006)²⁶

As atividades econômicas representam um peso importante no estilo de ocupação espacial historicamente predominante na região (como citado), caracterizado pela presença de grandes latifúndios. A concentração de terras inicia-se com a cultura do gado, na época da colonização, e permanece de 1930 a 1960 com o ciclo da madeira, mantido pela exploração das florestas de araucárias. Nem mesmo o processo de industrialização da região, com a implantação das grandes empresas de papel e celulose,

²⁵ A região da AMURES é formada por 18 municípios a saber: Anita Garibaldi, Bocaina do Sul, Bom Jardim da Serra, Bom Retiro, Campo Belo do Sul, Celso Ramos, Capão Alto, Cerro Negro, Correia Pinto, Lages, Otacílio Costa, Paineira, Palmeira, Ponte Alta, Rio Rufino, São Joaquim, São José do Cerrito, Urubici, Urupema.

²⁶ <http://www.amures.org.br>

conseguiu mudar significativamente essa configuração (PEREZ, 1997). Conforme apontam Cazella *et al.* (2005), o uso dos campos nativos para fins de reflorestamento tem mantido a concentração fundiária e provocado a proliferação do chamado “deserto verde”, em função da acelerada expansão da área plantada por pinus e eucalipto, incentivada durante as décadas de 1960 e 1970 pelas políticas de modernização agrícola do Estado. Esse processo contribuiu também para ampliar o número de agricultores não proprietários, especialmente arrendatários e ocupantes, que aumentaram respectivamente de 54,25% e 27,41% no período de 1975 a 1995, como demonstrado na Tabela 7.

Tabela 7 - Condição do produtor de acordo com o número de estabelecimentos na mesorregião Serrana 1975-1995

Regiões das SDRs	Proprietário		Arrendatário		Parceiro		Ocupante		Total	
	1975	1995	1975	1995	1975	1995	1975	1995	1975	1995
SDR Lages	7283	8184	674	622	228	156	862	1308	9047	10270
SDR São Joaquim	2988	3840	177	381	231	218	404	589	3800	5028
SDR Curitibaanos	1742	1879	72	159	33	7	312	168	2159	2213
SDR Camp. Novos	2497	3737	170	524	169	132	578	682	3414	5075
Total Região	14510	17640	1093	1686	661	513	2156	2747	18420	22586

Fonte: IBGE

Neste quadro, o fenômeno do “coronelismo” marca a cultura política na região e as lógicas clientelista e paternalista ainda predominam nas relações sociais, em diversos níveis. Como nos explica um dos fundadores do Centro Vianei e professor de história na UNIPLAC:

Não podemos esquecer que no contexto histórico regional você vivencia uma história de mais de 200 anos, que é a história da fazenda, do grande latifúndio e da pecuária extensiva. E, em função disso, observa-se a formação das oligarquias locais. [...] A sociedade civil é historicamente inexpressiva na região (Fundador do Centro Vianei).

Foi diante dessa constatação de desmobilização da sociedade civil, perante a situação de exclusão social existente na região, que um grupo de intelectuais de esquerda teve a idéia de fundar o Centro Vianei. Esse grupo participou da gestão municipal do prefeito Dirceu Carneiro, entre 1977 e 1981, que ficou reconhecida em escala nacional pela sua inovação em termos de democracia participativa, numa época

que o país ainda estava sob o regime militar²⁷. Porém, ao final da gestão, a equipe não conseguiu se reeleger:

Em que pese uma administração alternativa de renome nacional, com premiação internacional, devido a reação da direita nós perdemos. Essa equipe se dispersa. Boa parte vai para Curitiba, onde estava se constituindo um governo com essas preocupações mais sociais, outros permanecem (Fundador do Centro Vianeí).

A esse grupo, que buscava dar continuidade ao trabalho desenvolvido na gestão municipal, se unem alguns membros da Igreja Católica local, ligados à Pastoral da Terra e formados na teologia da libertação. Esses últimos tinham a intenção de promover a renovação do estilo de atuação da Igreja, inspirando-se nas diretrizes do Concílio do Vaticano II. Nasce então, em 1982, o “projeto Vianeí”, funcionando sob a cobertura jurídica da diocese, no espaço do Seminário cedido pela Igreja. Em termos de financiamento, os trabalhos foram inicialmente apoiados pelo Ministério da Educação (MEC), graças aos contatos da equipe com este ministério. A partir de 1986, o grupo passa a contar também com o apoio da Misereor.

Assim, a ação do Centro Vianeí foi marcada inicialmente por duas matrizes discursivas e ideológicas (Box 4, pág. 126): a teologia da libertação, representada pelo discurso dos membros originários da Igreja, e o marxismo, com base nas idéias de Gramsci partilhadas pelos intelectuais de esquerda. **Essas duas matrizes vão convergir, num primeiro momento, norteadas por uma estratégia de formação dos agricultores.** A educação é percebida como um instrumento de mobilização e transformação social para romper com um passado de opressão e de dominação dos camponeses (PEREZ, 1997 e MOREIRA, 1998). Durante os anos 1980, a ONG se dedica à formação de lideranças e ao fortalecimento dos movimentos populares na região Serrana. Esse apoio será importante para a criação dos principais associações e movimentos sociais até hoje presentes na região. É importante ressaltar também que a atuação do Centro Vianeí é caracterizada durante muito tempo por uma postura de oposição ao Estado. A noção de fortalecimento da sociedade civil passava pelo apoio às classes populares, numa perspectiva de construção de uma nova hegemonia que viria do povo (MOREIRA, 1998).

²⁷ Para saber mais sobre esta experiência ver MOREIRA ALVES, M. *A força do povo*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

A criação da Associação Vianei de Cooperação e Intercâmbio no Trabalho, na Educação, na Cultura e na Saúde (AVICITECS), que dirige a entidade até hoje, vai acontecer somente em 1988. Isso ocorre como consequência da preocupação em estabelecer uma certa **demarcação entre a atuação da ONG, da Igreja e dos movimentos sociais**. Como foi relatado por um dos fundadores da organização, na medida em que ela foi crescendo, os agricultores começaram a perceber que deviam fazer parte da sua direção: “eles diziam que eram o Centro Vianei”. Neste momento, instalou-se uma crise. Certos grupos pensavam que o Centro Vianei deveria se transformar numa instituição de representação, ao passo que outros sugeriam a sua estruturação no formato de uma ONG. A segunda opção acabou prevalecendo, sendo expressa na carta de Princípios da associação:

[...] fica claro que a instituição está a serviço das demandas consolidadas dos movimentos, interpretadas, e não das suas demandas imediatas. Do mesmo modo, a instituição Vianei não pode ser pensada a partir de seu público imediato, mas a partir da totalidade da sociedade (Centro Vianei de Educação Popular, 1991:5).

A AVICITECS será então formada pelos fundadores e alguns representantes da sociedade civil escolhidos por estes últimos, não tendo os agricultores, nem os movimentos sociais, assento no seu conselho. O Centro Vianei assumirá definitivamente a forma de uma organização **para** os agricultores e não **de** agricultores. Sua atuação se caracteriza pela assessoria aos grupos e não pela sua representação direta e os seus projetos são definidos pelos fundadores e técnicos, sendo os agricultores vistos como beneficiários da ONG.

Ocorre também, neste segundo momento da história da ONG, uma profissionalização da organização, com a saída dos fundadores dos postos de direção e a ampliação da influência dos técnicos (agrônomos) na estruturação das suas atividades. Este grupo de técnicos vai estabelecer uma nova linha de ação no Centro. Além de atuar no apoio à organização social e política dos agricultores, a ONG **concebe também alternativas econômicas para a agricultura familiar, fundadas na agroecologia**. Ela se faz mais presente na assistência técnica²⁸, colocando em prática

²⁸ Como identifica Moreira (1998), a assistência técnica ocorria por meio de diversas ações como: assessoria coletiva, pesquisa participativa, dias de campo, seminários de irradiação e palestras. Dentre as

diversas experiências agronômicas, com o intuito de fomentar novas tecnologias e formas de produção agrícolas mais sustentáveis nas unidades familiares. A organização diversifica as suas interações com outras instituições ligadas ao movimento da agricultura familiar e ao desenvolvimento rural, no plano local, regional e nacional. Como a APACO, o Centro Vianei fará parte das redes TA-Sul e do CEPAGRO.

Faz-se necessário lembrar que essa mudança de rumos na atuação da ONG tem como pano de fundo um contexto preciso caracterizado pela diminuição de recursos provenientes da cooperação internacional e por uma maior cobrança por parte dos financiadores quanto aos resultados das atividades desempenhadas pela ONG²⁹. Essa transição para uma atuação mais técnica não é feita sem traumas, ela é precedida de uma verdadeira crise na instituição, causada pelo conflito de poder entre os “técnicos” e os “intelectuais”, internamente, e entre os fundadores do Centro Vianei e os movimentos que historicamente eles apoiaram, externamente. Como descrevem Abramovay e Miranda (1996:5), referindo-se a esta época:

[...] no relato da história da entidade há um ponto de ruptura que, um de seus dirigentes não hesita em chamar de “crise do muro”. Essa crise é fruto da conjunção de dois fatores básicos. Do ponto de vista externo, a redução dos fundos colocados à disposição da entidade em virtude do surgimento de novas demandas vindas dos países do Leste europeu. Internamente, o Vianei passa por uma crise que, ainda na visão de um de seus dirigentes opõe duas concepções: de um lado o “populismo pedagógico” de outro a “seriedade na execução dos projetos”. O “populismo pedagógico” consiste em alocar recursos a partir das orientações e desejos imediatos das “bases” da entidade. Enquanto que a “seriedade na execução dos projetos” exige fundamentalmente que haja critérios técnicos a pautar o uso dos fundos e do próprio pessoal da instituição.

Num terceiro momento, devido ao processo de democratização nos anos 1990, a temática do desenvolvimento vai aparecer de uma forma mais explícita no

temáticas trabalhadas destacam-se: o uso e conservação dos solos, a produção de leite e carne a base de pasto, a seleção, a produção e o melhoramento de sementes crioulas e a criação de suínos ao ar livre.

²⁹ Até esse momento, a ação do Centro Vianei no domínio socioeconômico era bastante incipiente. De fato, como explica Perez (1997), os recursos financiados pela Misereor foram utilizados para a assistência técnica aos agricultores, porém, na maioria das vezes os projetos tinham um caráter assistencialista e não possuíam viabilidade econômica. Um dos exemplos mais citados nas entrevistas realizadas durante a pesquisa foi o do Fundo de Crédito Rotativo (FCR), de cerca de US\$ 500 mil. O recurso beneficiava os agricultores individualmente, mas a responsabilidade pelo empréstimo era coletiva. Quando efetuado o pagamento do crédito, os agricultores deveriam transferir o empréstimo a outro grupo. Segundo o responsável administrativo financeiro da ONG: “Os grupos assumiram a responsabilidade, mas menos de 1% dos recursos foi devolvido”.

discurso e na prática dos membros da ONG, associada ao ideário da agroecologia.

Para os gestores e técnicos do Centro Vianeí, a agroecologia será vista como a base tecnológica para concretizar o desenvolvimento sustentável no meio rural, permitindo o aproveitamento máximo dos recursos disponíveis na propriedade e na comunidade (PÉREZ, 1997). Assim como a APACO, a ONG, na segunda metade dos anos 1990, inicia sua participação no Programa de Desenvolvimento Local promovido pelo CEPAGRO, no município de São José do Cerrito. Esse envolvimento é fruto de uma reestruturação que leva a organização a concentrar a sua atuação em cinco municípios³⁰, com vistas à formulação de políticas públicas de desenvolvimento local passíveis de serem irradiadas (Centro Vianeí de Educação Popular, 1997).

Analisando esse processo, Rover (2000) afirma que os movimentos populares e a ONG, na qualidade de assessora, esperavam participar não somente da elaboração, mas principalmente da implementação do plano de desenvolvimento desse município. Após a elaboração do plano, o poder público municipal assumiu integralmente a sua realização, enquanto que as organizações da sociedade civil (inclusive o Centro Vianeí) se retiraram do processo. Para elas, o poder público municipal não tinha a legitimidade para conduzir o plano e, mais ainda, eles se perceberam como manipulados pela prefeitura que se colocou como “proprietária do processo”. Essa saída foi traumática para a instituição que contava apenas com três profissionais pagos pela cooperação internacional. Fazendo uma avaliação da experiência, um dos técnicos da ONG explica:

[...] Nós experimentamos em São José do Cerrito e recuamos porque vimos que esse tipo de projeto fica muito a mercê da conjuntura política e do político que assume e também da consciência política que tem na região. Nós estamos na época do coronelismo. Então, conforme evoluir a consciência de como se faz política, como se gerencia o município, de qual o papel da prefeitura, de como fazer desenvolvimento com a sociedade civil ... enquanto isso não evoluir, fica muito na dependência de ter uma boa administração ou não. Foi uma experiência que não deu para avançar (Técnico do Centro Vianeí).

Segundo os entrevistados, essa experiência trouxe para o Centro Vianeí o aprendizado de que era necessário manter uma linha comum e estável de atuação que não fosse influenciada por projetos “conjunturais”. **Desse modo, nos anos 2000, o padrão de atuação da ONG se estrutura em diferentes programas** (Centro Vianeí de Educação Popular, 2004c) , **a saber:**

³⁰ São José do Cerrito, Otacílio Costa, Campos Novos, Urubici e Anita Garibaldi.

- **Formação:** envolve a realização de cursos e de seminários, além da assistência técnica a três Casas Familiares Rurais (CFRs) que o Centro Vianei apoiou a implantação, localizadas nos municípios de São José do Cerrito, de Cerro Negro e de São Joaquim.
- **Cooperativismo de crédito:** inclui o apoio a quatro cooperativas de crédito ligadas ao Sistema CRESOL, cuja criação foi favorecida pelo Centro Vianei. As cooperativas estão localizadas nos municípios de Alfredo Vagner, Curitiba, São Joaquim e Frei Rogério.
- **Produção agroecológica e certificação:** refere-se à assistência técnica a onze grupos e/ou associações de produtores agroecológicos na região de atuação, envolvendo cerca de 230 famílias. Esses grupos fazem parte da Rede Ecovida de Agroecologia e utilizam o selo da Rede na venda dos seus produtos.
- **Agroindústrias de pequeno porte:** diz respeito ao apoio à implantação de unidades de processamento de produtos da agricultura familiar. Dentre as iniciativas apoiadas pelo Centro Vianei, destaca-se a micro-usina de leite da Associação dos Pequenos Agricultores Rurais de Otacílio Costa, criada em 1996.
- **Comercialização:** Em 1999, a ONG apoiou a criação de uma cooperativa regional de comercialização: a Ecoserra. Essa cooperativa atua na compra coletiva de insumos e na venda de produtos ecológicos para os mercados de São Paulo e Curitiba, além do mercado institucional, por meio do Programa de Compra Antecipada da Agricultura Familiar. A cooperativa contava na sua criação com 189 sócios, entre produtores e consumidores de produtos ecológicos e artesãos de dezessete municípios (Termo de Abertura da Ecoserra, 1999). O programa inclui também o apoio a cooperativas municipais de produção e comercialização (como a Econeve em São Joaquim) e diversas feiras municipais.

Além desses programas permanentes que são financiados pela Misereor, o Centro Vianei atua também em **projetos de desenvolvimento que têm duração limitada, sendo financiados por outras fontes**. Este é o caso do Projeto de Desenvolvimento Sustentável e Solidário das Comunidades de Vila Petry, Santo Anjo, São Vicente, Freguesia dos Domingos e São Roque iniciado em julho de 2003 e com duração de dois anos. Esse projeto foi proposto pela União de Associações dessas comunidades, com a assessoria do Centro Vianei, e financiado pela Baesa (empresa responsável pela implantação da Usina Hidroelétrica Barra Grande na região). O projeto tem como objetivo geral: “promover a capacitação técnica dos agricultores, visando a produção, a agroindustrialização e a certificação da produção em bases agroecológicas das famílias residentes nas comunidades envolvidas” (Centro Vianei de Educação Popular, 2003), para minimizar os impactos negativos da construção da usina na região.

Porém, a maioria dos projetos atuais do Vianei é apoiada pelo Governo federal, que é responsável por 50% do financiamento da entidade³¹. Isso significa uma **mudança na postura da entidade na sua interação com o Estado**. Por exemplo, uma das principais fontes de financiamento da ONG é o MMA que, por meio do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNAMA), financiava dois importantes projetos durante o período dessa pesquisa. O primeiro, de um ano, é desenvolvido em parceria com outras ONGs da Rede Mata Atlântica e intitula-se Projeto de Formação Agroflorestal em Rede da Mata Atlântica. Tem como objetivo identificar em oito Estados, dezesseis experiências consolidadas de Sistemas Agroflorestais na região da Mata Atlântica e dezesseis agricultores que possam atuar como agentes agroflorestais em rede. O segundo projeto, denominado Agrofloresta Familiar, tem como foco assessorar 450 projetos de agroflorestas familiares em 38 municípios no Planalto Catarinense e na região do Vale do Itajaí, em parceria com a Associação de Preservação do Meio Ambiente do Alto Vale do Itajaí (APREMAVI), sediada em Rio do Sul. O projeto é de quatro anos, e teve início em 2004.

³¹ Segundo dados fornecidos pelo responsável administrativo financeiro da entidade em 2004, 50% dos recursos provinham dos fundos públicos federais, 41% da cooperação internacional, 8% dos beneficiários e 1% de convênios com o poder público municipal e de rendimentos de aplicações financeiras.

Já no campo específico do desenvolvimento rural, **a ONG passa, a partir de 2003, a ser mandatária de diversos programas e políticas públicas na região.** Dentre eles, está a implementação do CONSAD da Serra Catarinense, como já citado no capítulo precedente. O Centro Vianeí foi a EIR, sendo responsável pelas etapas de mobilização e implementação (fase I) e de instituição jurídica e organizacional (fase II) do consórcio na região Serrana, composto por dezenove municípios.

Na fase I, que se iniciou em dezembro de 2003, foi realizada a apresentação da proposta do CONSAD ao poder público estadual, ao poder público municipal, além das organizações da sociedade civil organizada, dos 19 municípios envolvidos no consórcio. Foi também feita a capacitação dos agentes municipais e foram definidos em assembléia³² os representantes do Fórum do consórcio. Esse Fórum é composto por quatro representantes da sociedade civil, um do poder público municipal e um do poder público estadual, totalizando seis representantes por município (114 pessoas). Além do Fórum, foram também formados um grupo de trabalho executivo, composto por doze representantes (oito da sociedade civil e quatro do poder público) e quatro Grupos Temáticos (GTs), de acordo com as linhas prioritárias do programa: GT da agricultura familiar, GT do microcrédito, GT economia solidária e GT inclusão digital.

É importante ressaltar que os GTs foram criados para dar conta da elaboração dos projetos do consórcio. Isso porque, logo após a reunião inaugural do CONSAD, que aconteceu em fevereiro de 2004, o Governo federal acenou com a possibilidade de destinar R\$ 2 milhões para cada consórcio, o que levou a uma aceleração do processo:

[...] E a gente viu essa questão da possibilidade de ter orçamento e já poder implementar projetos de duas maneiras: uma como uma oportunidade e outra como uma ameaça para o processo de implantação do consórcio. Eu sou consciente que quando você coloca dinheiro na frente das coisas, você pode colocar todo o processo a perder. Então a gente pensou uma estrutura que tentasse dar conta disso, sem prejudicar o processo (Técnico do Centro Vianeí e membro do GT executivo do CONSAD).

Essa conjuntura influencia na qualidade do processo, especialmente na fase II de implementação do consórcio. Esta fase envolveu, primeiramente, o diagnóstico da região e o direcionamento estratégico do Plano de Desenvolvimento do CONSAD.

³² As assembléias contaram com a participação de 1.248 pessoas (Vianeí, 2004).

Nesta etapa, foram aproveitados os diagnósticos e revisadas as agendas elaboradas pelo Programa de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável (DLIS)³³, coordenado anteriormente pela UNIPLAC, em diversos municípios envolvidos com o consórcio. Nota-se que o diagnóstico e planejamento feito pelo DLIS são municipais e não territoriais. Além disso, examinando o Plano, verifica-se que não há uma sintonia entre o diagnóstico apresentado e as prioridades propostas, compostas por onze projetos, descritos no Box 9, a seguir.

De fato, os projetos foram elaborados muito rapidamente e tiveram como referência as necessidades levantadas pelos participantes do processo, e não um planejamento territorial sistematizado. Isso influenciou na qualidade dos projetos apresentados e levou a uma relativa desconexão entre eles. O principal aspecto qualificador do desenvolvimento nas diretrizes estabelecidas pelo grupo referia-se à necessidade de envolver três municípios e o eixo comum dos projetos era o apoio à agricultura familiar.

Outros critérios importantes referentes à territorialização e à sustentabilidade, a exemplo do aproveitamento dos recursos naturais e patrimoniais da região, do fortalecimento das interações entre as instituições e projetos e do foco nas vocações locais foram pouco considerados. Ficou evidente que não houve preparo dos participantes dos grupos técnicos e dos grupos executivos na gestão de processos de desenvolvimento territorial sustentável, e essa opinião é compartilhada pelos próprios membros do Conselho Gestor do CONSAD:

[...] Primeiro a gente teve um grande agravante que foi o tempo que foi bastante escasso. Os projetos não tiveram condição de serem discutidos com as bases, porque tinha prazo para apresentar. Mas, em relação a apresentação de novos projetos, precisa estar qualificando o conselho gestor. Nós estamos com onze projetos, alguns estão em fase de encaminhamento, mas eles não sustentam o desenvolvimento da região no longo prazo (Coordenador da extensão da UNIPLAC e membro do GT executivo do CONSAD).

³³ Programa colocado em prática na gestão do então Presidente Fernando Henrique Cardoso no quadro do Comunidade Ativa. Tinha como objetivo construir, de forma participativa, agendas de desenvolvimento nos municípios mais pobres do país.

Box 9 – Projetos do CONSAD Serra Catarinense

1. Rede de Economia Solidária: Objetiva construir uma Rede de Economia Solidária para melhorar as condições de segurança alimentar das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família no CONSAD Serra Catarinense. Para tanto, prevê as seguintes ações: (i) mapear e diagnosticar as demandas de consumo das famílias que recebem o benefício do Bolsa Família nos municípios constituintes do CONSAD; (ii) organizar em cada município uma cooperativa de consumo integrada aos demais municípios; (iii) diagnosticar as potencialidades produtivas territoriais que possam atender às demandas das cooperativas de consumo; (iv) organizar e fortalecer iniciativas de produção integradas às demandas, constituindo uma rede territorial de economia solidária.

2. Banco Regional de Alimentos: Visa promover a coleta, a seleção, o acondicionamento e a eventual estocagem de alimentos sólidos ou líquidos, em condições de consumo, doados em espécie ou na forma de recursos financeiros por estabelecimentos comerciais e industriais da região. O Banco efetuará também a distribuição desses alimentos, de acordo com as normas da Vigilância Sanitária, a entidades beneficentes cadastradas, sem que os beneficiários incorram em qualquer tipo de custos.

3. Unidade de Resfriamento de Leite: Refere-se a criação, em Celso Ramos, de um entreposto de leite equipado com resfriador para atender os produtores de leite dos municípios de Celso Ramos, Cerro Negro e Anita Garibaldi.

4. Comercialização de Alimentos Ecológicos: Busca fortalecer o arranjo de comercialização de produtos agroecológicos existente na região, com o reforço da Cooperativa Ecoserra. O projeto prevê: (i) melhorar o entreposto de vendas de produtos agroecológicos, artesanais e coloniais da Cooperativa; (ii) melhorar o sistema de transporte dos produtos agroecológicos, através da aquisição de um caminhão de cinco toneladas; (iii) implantar quatro entrepostos municipais e/ou melhorar sua estrutura de produção (Urubici, São Joaquim, Paineira e Bom Retiro); (iv) capacitar as famílias envolvidas na Cooperativa, com a utilização de princípios e técnicas agroecológicas; (v) capacitar as associações dos agricultores familiares, proporcionando-lhes conhecimento de mercado e superação das suas exigências, no que diz respeito à qualidade, ao beneficiamento, à classificação e à embalagem dos produtos.

5. Agência de Microcrédito: Consiste na criação de uma Unidade de Crédito Popular que atenda os municípios do CONSAD. A Unidade terá sede em Lages e contará também com uma unidade móvel de atendimento aos municípios. O objetivo é facilitar a criação, o desenvolvimento e consolidação de empreendimentos de pequeno porte, formais ou informais, dirigidos a pessoas de baixa renda.

6. Casa Familiar Rural: Objetiva a criação e/ou fortalecimento de cinco Casas Familiares Rurais no território do consórcio (Cerro Negro, São José do Cerrito, São Joaquim, Bocaina do Sul e Palmeira), a partir de duas experiências já existentes (Cerro Negro e São José do Cerrito). Após um período de três anos, as experiências serão certificadas pela UNIPLAC, de modo a garantir os direitos e prerrogativas normais dos cursos de Ensino Fundamental e Médio.

7. Inclusão Digital: Prevê a implantação de laboratórios de informática, *Telecentros*, nos municípios do CONSAD, servindo de referência para a elaboração de políticas públicas de inclusão digital na região. Esse projeto será implantado pelo CONSAD, com o apoio da UNIPLAC, em particular os Cursos de Informática e Sistemas de Informação, que coordenará uma equipe multidisciplinar de pesquisadores e voluntários, contando ainda com o apoio de escolas e outras entidades da sociedade civil.

8. Cooperativa de Crédito Rural: Prevê a aquisição de mobiliário e estruturação da Cooperativa de Crédito Crediraízes que atende os agricultores familiares dos municípios de Otacílio Costa, Palmeira, Correia Pinto, Bocaina e Bom Retiro.

9. Central de Apoio às Cooperativas e Associações: Busca criar uma Central de Apoio aos grupos de cooperação capaz de reunir, negociar, apresentar ao mercado as ofertas da produção local e organizar a compra conjunta de insumos, máquinas e implementos.

10. Central de Abastecimento Regional: Tem como objetivo geral disponibilizar espaço físico, infraestrutura e suporte logístico para comercialização de produtos diferenciados (orgânicos, flores e plantas ornamentais, aquícolas, artesanais e hortifrutigranjeiros), oriundos da agricultura familiar.

11. Projeto de Compra Antecipada Especial da Agricultura Família: Tem como proponente a Cooperativa Ecológica Ecoserra e foi apresentado à CONAB para aquisição de alimentos de 204 agricultores familiares com a doação simultânea para 22 entidades assistenciais do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) de Lages.

Fonte: Documentos dos projetos e relatório elaborado pelo CentroViane (2004).

Após a aprovação do Plano pelo Fórum, em março de 2004, foi elaborado o estatuto e discutida a organização jurídica do CONSAD. Em junho de 2004, o consórcio foi oficializado do ponto de vista jurídico, enquanto uma associação sem fins lucrativos. Até o final da pesquisa de campo, em junho de 2005, três projetos já tinham sido aprovados pelo MDS e estavam em fase de contratação (Rede de Economia Solidária, Banco Regional de Alimentos e Projeto de Inclusão Digital) e um estava sendo implementado: o da Compra Antecipada da Agricultura Familiar. Adicionalmente, os projetos de Comercialização de Alimentos Ecológicos e da Unidade de Resfriamento de Leite foram apresentados no quadro da PRONAF Infraestrutura, com recursos de 2004. Esses dois projetos foram aprovados e estavam em fase de implementação durante a pesquisa, como será detalhado a seguir. Teoricamente, o Centro Vianeí encerrava assim a sua participação junto ao CONSAD, porém até o final do trabalho de campo desta pesquisa ainda havia um forte investimento de tempo dos técnicos para garantir a contratação dos projetos aprovados e a sua implementação efetiva.

O Centro Vianeí é também coordenador da política do PRONAF Infraestrutura na região, sendo responsável pela implementação da CIAT e pela facilitação para elaboração do PDTRS no Planalto Serrano (conforme explicado no Capítulo 3). No quadro desta política, em 2004, foram contratados quatro projetos, sem que ainda tivesse sido definido o PDTRS³⁴. Desses projetos, três tinham uma relação direta com as atividades apoiadas pelo Centro Vianeí³⁵, estando dois deles também definidos no plano do CONSAD.

Graças à aprovação desses projetos, durante o período da pesquisa, foi comprado um caminhão frigorífico para a cooperativa Ecoserra e estava sendo construído um entreposto regional. Tinha sido implantada uma agroindústria de beneficiamento de frutas em Urubici e estavam em fase de contratação um secador de feijão para o município de Anita Garibaldi e um resfriador de frutas para São Joaquim, além de dois entrepostos municipais: um em Paineal e outro em Bom Retiro. Dessa forma, constata-se que a política do PRONAF infraestrutura fortaleceu o projeto do Centro Vianeí de

³⁴ Da mesma maneira como ocorreu na APACO, no mesmo dia em que foi montada a CIAT foram encaminhadas as propostas de projeto, sem que houvesse tempo para discussão entre os atores.

³⁵ O quarto projeto referia-se ao reforço da cadeia produtiva do vime e foi proposto pela EPAGRI regional.

compor um arranjo agroecológico dos agricultores familiares na região e a ONG atua, ao mesmo tempo, como mentora e mantenedora da implementação desse projeto.

É este projeto que vai direcionar a ação do Centro na contratação do PRONAF de 2005, quando a CIAT já estará implantada. Além de ser a entidade coordenadora da política no território, o Centro Vianeí atuará junto aos grupos de agricultores familiares a ela ligados historicamente, organizando-os para apresentar propostas conjugadas que reforcem essa idéia do complexo agroecológico. Como explicado por um dos técnicos do Centro:

[...] Todas as atividades previstas tem por base uma linha que o Vianeí tem né, que é a linha da agroecologia. Esses projetos, esses convênios têm que vir fortalecer o arranjo agroecológico, a perspectiva do Vianeí. Não é fazer por fazer. [...] Não é o dinheiro pelo dinheiro. Tem que ser o trabalho em cima da linha que a entidade possui (Técnico do Centro Vianeí).

Na visão de alguns técnicos da entidade, a ação junto às políticas públicas devem servir como reforço ao projeto da ONG: “o Vianeí é programático, as ações e os projetos são conjunturais”. Segundo esses técnicos, deve-se ter muito cuidado para que esta ação não tome o espaço, mas seja direcionada, pela verdadeira prioridade da entidade: a irradiação da agroecologia na região. Porém, essa opinião parece não ser unânime na organização. Para outros entrevistados, a mediação de políticas e programas governamentais não é conjuntural e teria um fim em si mesma, já que permite fortalecer e ampliar a abrangência do projeto institucional da ONG, constituindo-se numa oportunidade de influenciar mais fortemente nos processos de desenvolvimento da região:

Eu vejo a transição como positiva. Talvez com isso o trabalho do Vianeí vá mudar. [...] não que o trabalho de base vai passar para um segundo plano, pois o trabalho de base foi sempre o que sustentou e legitimou a instituição, mas acaba remetendo o Vianeí para um outro espaço como esse de concertação de políticas de segurança alimentar (Técnico do Centro Vianeí).

Uma das buscas é a de gerar política pública [...]. Fugir e não fazer é perder uma oportunidade. É importante para as entidades financiadoras, é importante para a atuação na região. Tinha que ter uma discussão interna sobre isso, uma política pensada, planejada (Membro da AVICITECS).

À despeito das opiniões divergentes quanto à participação da ONG junto às políticas públicas, está claro que **esta atuação tem interferido na sua identidade, trazendo à tona novas questões que até então não eram consideradas centrais para a instituição.** Uma delas refere-se ao fato do Vianeí estar assumindo ou não o papel do Estado. A proximidade do Estado significa para alguns uma perda de autonomia e isenção, o que pretensamente seria garantido pelo financiamento da cooperação internacional:

Há um perigo de se tornar governo. Eu acho perigoso essa “governização” do Vianeí, porque tem uma série de relações e recursos do governo vindo. Daqui a pouco vira governo ou cliente do governo. Corre o risco de perder um pouco a criticidade, a isenção. Tem que ter o cuidado de não se tornar tão governo assim, e nem tão distante do governo. [...] porque o Vianeí não vai dar conta de suprir as demandas sociais, tem que transformar os programas em políticas públicas. Precisa do governo, mas não é governo. Por isso é importante manter a relação com a cooperação internacional, que é mais isenta e também ter algumas fontes de receitas próprias (Membro da AVICITECS).

Ligada à primeira, uma outra questão recorrente, dentro e fora da entidade, diz respeito até onde vai o papel do técnico da ONG, junto a estas políticas. Para alguns, quando termina o convênio e o recurso do programa, acabaria a responsabilidade dos técnicos da ONG, enquanto que para outros, especialmente aqueles diretamente envolvidos, essa relação deve ter continuidade, visando garantir a aplicação das políticas. Durante a pesquisa, um dos técnicos da ONG continuava membro da direção do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) de Lages e do CONSAD da Serra Catarinense (mesmo após a sua implantação) e outro técnico tornou-se consultor responsável por facilitar a CIAT do Planalto Serrano. Ficou evidente nas entrevistas que, em ambos os casos, as pessoas se ressentiam com a duplicidade de papéis, como se pode depreender dessas falas: “Eu estou representando o Vianeí lá. Para mim eu presido como representante do Vianeí no CONSAD” (Dirigente do CONSAD). “Quando eu estou lá na SDT, eu também sou Vianeí” (Consultor da CIAT).

Nota-se também uma mudança na própria percepção do papel da ONG na região, o que se reflete num maior interesse em firmar parcerias por parte de entidades do poder público local e do próprio setor privado:

Há cinco anos atrás lá na Associação Comercial e Industrial de Lages (ACIL), falava-se no Vianeí e eles diziam que era um grupo de esquerda que queria tumultuar. Hoje eles falam que são uns caras que têm uma forte relação com o governo federal, que conseguem aprovar quase tudo, então nós temos que nos aproximar. Aqueles que achavam que esse grupo nunca ia dar certo começam a ver que as coisas estão mudando (Membro da AVICITECS).

Esse interesse em estabelecer convênios com a ONG tem gerado novas demandas que devem ser respondidas pelos seus técnicos, exigindo uma abertura para o estabelecimento de novas alianças. No período da pesquisa, a ONG tinha convênio com as prefeituras de Celso Ramos e de Anita Garibaldi, mas havia demandas colocadas por Ponte Alta, Urubici e Campo Belo, quanto a convênios futuros. Na reunião interna na qual se discutiu esse aspecto uma questão acaba emergindo na agenda do Centro Vianeí: deve-se ampliar a atuação para além do universo da agroecologia ou focalizar apenas aqueles agricultores que já estão sensibilizados com esta forma de manejo agrícola?

Todas essas questões parecem ainda “tabus” dentro da instituição. Apesar de brotarem durante a pesquisa, elas não foram suficientemente discutidas, nem muito menos respondidas pelos membros da ONG. Porém, é inegável que elas refletem uma mudança em curso no papel do Centro Vianeí na região, cujo foco passa de uma “entidade de assessoria” para o de uma “promotora de políticas públicas”, requerendo novas habilidades e competências dos seus técnicos. Esse processo reflete-se no seu sistema de ação territorial, como será analisado a seguir.

4.2.2 O Centro Vianeí e seu sistema de ação territorial

Como a APACO, o Centro Vianeí é uma ONG histórica que estruturou a sua atuação voltando-se para a organização política e a assessoria técnica a grupos de agricultores familiares. Nos últimos anos, especialmente a partir de 2003, a ONG passa a agir fortemente como mandatária de políticas públicas, tendo a maior parte de seu financiamento e de sua equipe técnica assegurados por programas governamentais. Essa mudança vai configurar uma nova transição vivida pelo Centro Vianeí, que se reflete também na sua lógica de intervenção no território e no seu sistema de ação.

Quanto à representação do desenvolvimento, estão presentes no discurso e nas ações dos membros da ONG duas concepções distintas. Para alguns, a promoção do desenvolvimento está ligada a uma **irradiação da proposta da agroecologia na região, com a formação de um arranjo produtivo**, visto como uma alternativa ao sistema dominante de produção extensiva de pinus. Nesta concepção, a atuação do Centro Vianeí deveria focalizar prioritariamente os grupos de agricultores que estariam interessados em aplicar os princípios e as práticas agroecológicas. A intervenção junto às políticas públicas seria um instrumento para reforçar este projeto. A visão do agricultor, neste caso, é de alguém que está disposto a resistir à “economia moderna”, por meio do resgate às tradições e o reforço aos laços de solidariedade. A idéia é de restaurar um “comunitarismo” perdido que promoveria automaticamente a melhoria das condições de vida dos agricultores. Os aspectos econômicos, por sua vez, são muitas vezes esquecidos ou subestimados, como se a economia fosse uma esfera separada e autônoma das demais relações sociais.

Uma outra concepção, que assume cada vez mais espaço na prática dos membros da ONG, apesar de não estar totalmente explícita nos seus discursos, interpreta o Vianeí como uma ONG **promotora do desenvolvimento rural na região Serrana e como indutora de políticas públicas**. Nesta outra concepção, a lógica de ação da ONG teria que ultrapassar a esfera da agroecologia e mesmo do universo agrícola, exigindo interlocuções com novos atores e sistemas de ação presentes no território e que não necessariamente partilham do mesmo “projeto” do Vianeí. A visão dos próprios agricultores mudaria nesta concepção, incluindo não apenas um tipo específico de agricultura, mas diversas agriculturas. Essa idéia está, por exemplo, subjacente nos projetos definidos pelo CONSAD, os quais focalizam não apenas agricultores agroecológicos e organizados e buscam atingir aqueles mais pobres, como é o caso do projeto de redes de economia solidária (voltado para as famílias atingidas pelo Programa Bolsa Família), ou ainda o Projeto de Compra Antecipada da Agricultura Familiar. Neste sentido, as políticas públicas seriam meios de ampliar a ação do Centro Vianeí, promovendo uma redefinição do escopo de sua intervenção na região.

Atualmente, essas duas concepções convivem no seio da ONG e influenciam as estratégias adotadas, apesar de que, nos discursos oficiais, a primeira se apresente com

mais intensidade. Percebe-se que não há uma reflexão mais profunda ou uma decisão clara a respeito dos rumos a serem tomados. De fato, a atuação como mediadora nas políticas públicas, com as experiências do CONSAD e da CIAT, tem provocado uma série de mudanças e exigido novos saberes e atitudes, que ainda não foram totalmente assumidos e incorporados pelos técnicos da ONG.

A atuação em espaços mais abrangentes de articulação tem levado a uma ampliação significativa das interações que constituem o sistema de ação da ONG, aumentando a sua complexidade, como se verifica na Figura 17, a seguir. O Centro Vianeí promoveu a criação e o fortalecimento de várias instituições locais, regionais e nacionais, com as quais ela se articula por meio de “laços fortes” (como os STRs, as cooperativas de crédito, as Casas Familiares Rurais, a Cooperativa Ecoserra e a Rede Ecovida de Agroecologia). A sua interlocução envolve também diversos espaços de negociação de políticas públicas, a exemplo da Comissão de Produção Orgânica de Santa Catarina, do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural (CEDR), do CONSEA, da Rede de Socioeconomia Solidária e dos distintos ministérios com os quais mantém contato – seja através de “laços de financiamento” (MMA, MDS, MDA), ou apenas de “laços institucionais” (MTE e MEC).

Por outro lado, o fato de exercer atividades no âmbito das políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento rural exige **também que as interações da ONG ultrapassem o universo ligado tradicionalmente ao seu sistema de ação** (Figura 18). Alianças estão sendo feitas com novos atores, como as SDRs, e as Associações de Municípios³⁶, por exemplo, mesmo que por meio de vínculos meramente institucionais. No que se refere à cooperação com a esfera privada, porém, ainda se observa fortes resistências entre os membros da ONG. Por exemplo, apesar de ter um projeto de desenvolvimento inteiramente financiado pela Baesa, empresa responsável pela construção da Barragem de Barra Grande, os técnicos fazem questão de frisar sempre que o convênio da ONG é com a associação dos agricultores e não com a empresa. Além disso, não há nenhum vínculo entre o Centro Vianeí e a Agência de Desenvolvimento da Serra Catarinense (AGSERRA).

³⁶ AMURES e Associação dos Municípios do Planalto de Santa Catarina (AMPLASC)

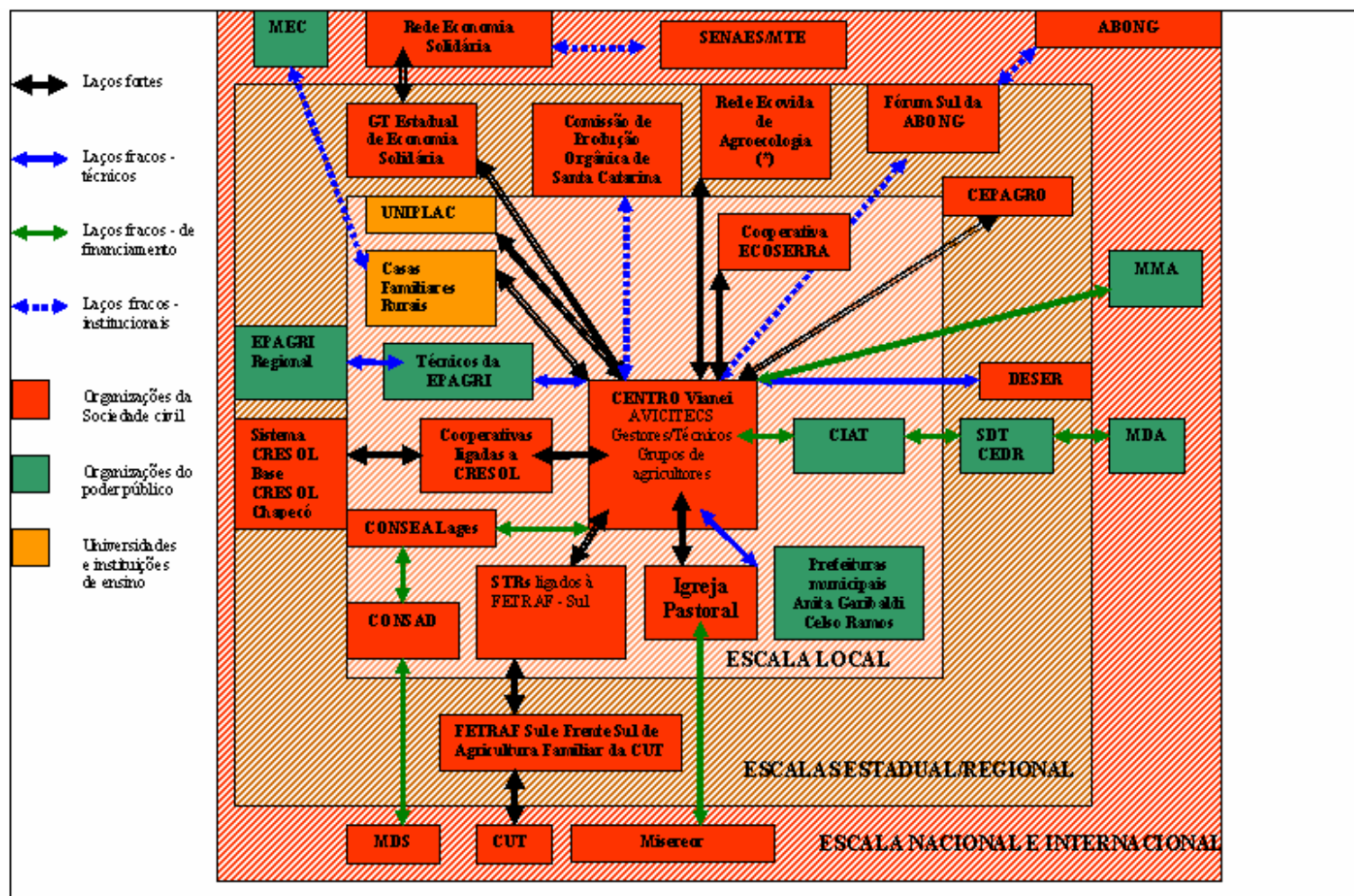


Figura 17 - Representação da interação entre as instituições que participam do sistema de ação do Centro Vianeí

Fonte: Elaborado pela autora, com base na pesquisa de campo

(*) O Centro Vianeí mantém laços fortes com as seguintes ONGs que fazem parte da Rede Ecovida: APACO (SC); Terra Nova (SC); CEMEAR (SC); CAPA (PR e RS); Assessor (PR); CET AP (RS); CAE Ipê (RS).

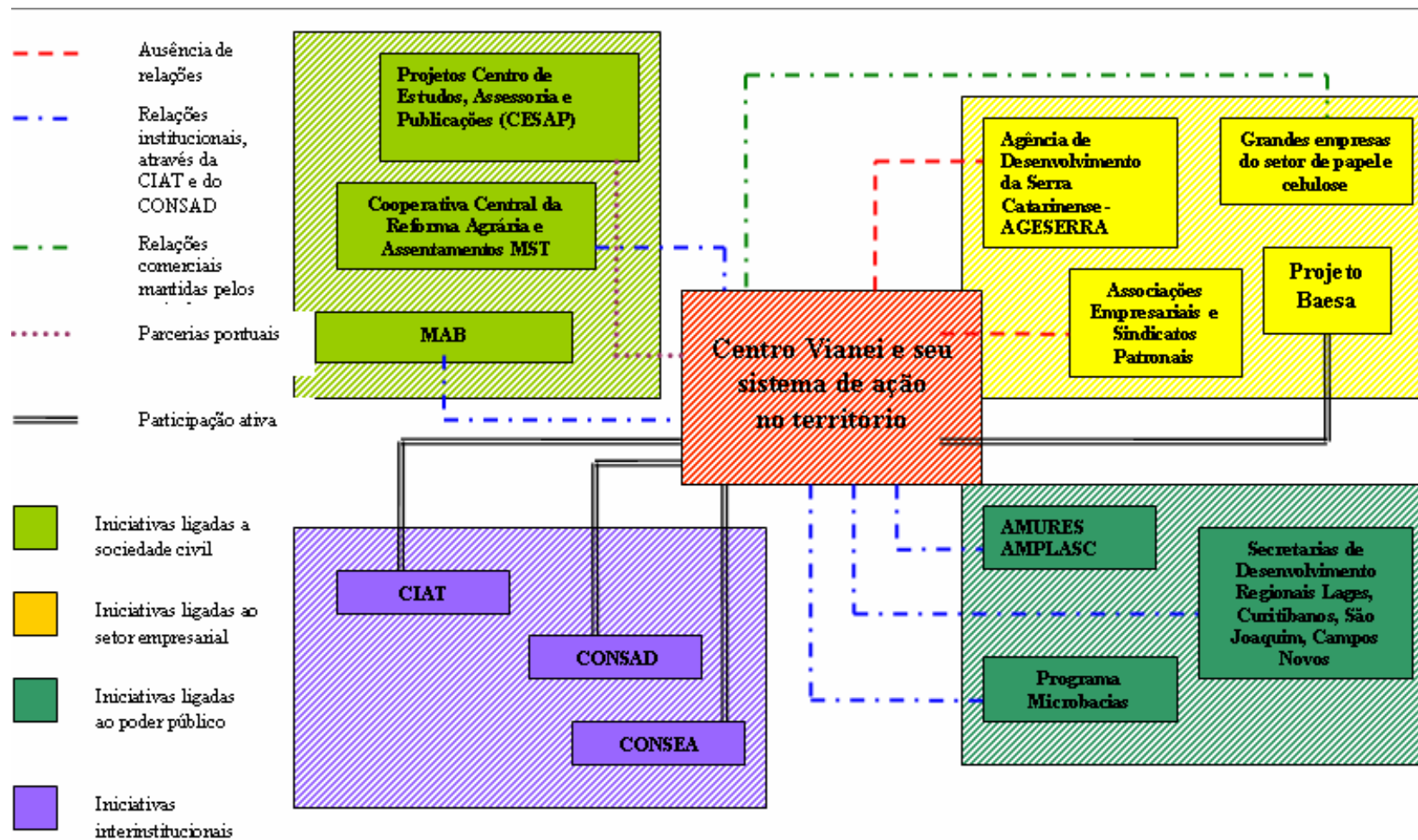


Figura 18: Representação das interações do Centro Vianei com os demais sistemas de ação presentes na sua região de atuação

Fonte: Elaborado pela autora, com base na pesquisa de campo

Esse posicionamento tem por base uma visão pejorativa a respeito das empresas e das instituições que as representam, a qual parece predominar entre os gestores e técnicos da ONG, como denota o depoimento a seguir:

Nós avançamos na parceria com empresas. O Vianeí está recuando porque fez uma avaliação do que representava a parceria com a iniciativa privada. E que de uma forma muito barata, não falando em recursos financeiros, nós estávamos legitimando processos que podem custar muito caro para nós na história do desenvolvimento da região e para o futuro da instituição (Técnico do Centro Vianeí).

Observa-se que, no caso do Centro Vianeí, há uma presença mais expressiva em espaços de articulações interinstitucionais mais amplos (como é o caso do CONSAD, da CIAT e do CONSEA). Isso tem possibilitado que a **ONG participe de projetos abrangentes, visando o desenvolvimento da região Serrana, os quais ultrapassam experiências localizadas e, sem dúvida, têm um impacto institucional**. Além disso, pelo fato de coordenar diferentes programas públicos, a ONG tem favorecido uma certa integração entre esses programas na região, como é o caso da política do PRONAF e do CONSAD:

A idéia é a gente não criar muitos conselhos, muitos grupos de trabalho, principalmente pela nossa característica aqui no município. Em função disso, a gente está usando os fóruns do CONSAD para levar a proposta das CIAT e, nos municípios que não têm CONSAD ainda, a gente vai trabalhar de outra forma. Mas, muito do aprendizado que a gente teve com o CONSAD, nós vamos levar como experiência para eles (Técnico do Centro Vianeí e dirigente do CONSAD).

Porém, a intervenção nestes espaços ainda reproduz, em alguns casos, a lógica da ONG enquanto espaço de organização e assessoria aos agricultores. As **estratégias utilizadas não mudam consideravelmente em relação à atuação histórica do Centro Vianeí**. Como exemplo, pode-se citar o processo de mobilização para formação do Fórum do CONSAD. A principal estratégia utilizada pela ONG neste caso foi a de privilegiar a participação das organizações de base, como explica um dos técnicos do Centro Vianeí:

A implementação do consórcio se deu de baixo para cima. O documento das diretrizes do consórcio foi definido em sua maioria pela sociedade civil. Não houve reunião de articulação com quem está na cadeira mais alta (Técnico do Centro Vianeí).

A ampla participação da sociedade civil é colocada aqui como um diferencial, em relação à forma tradicional de fazer política pública e também como uma garantia de efetividade do Fórum e mesmo do processo de desenvolvimento. Outros fatores importantes como a viabilidade técnica e econômica dos projetos, seus impactos em termos do território ou ainda a articulação entre eles são pouco considerados como critérios de avaliação de sucesso do processo. Percebe-se também neste discurso uma concepção mistificada da sociedade civil e das próprias ONGs que são vistas como espaços mais legítimos nos processos de promoção do desenvolvimento:

A gente sabe que o Banco Mundial, as entidades do exterior querem o controle social das ONGs. Porque historicamente elas foram mais eficientes, coerentes, comprometidas, elas apresentam resultados. Elas querem a participação das ONGs porque é a forma de medir e controlar à distância um programa. Então se a gente está participando a gente está legitimando. Não só legitimando aqui, mas perante o financiador (Técnico do Centro Vianeí).

A atuação no campo do desenvolvimento é encarada pelos técnicos como uma situação de continuidade na trajetória do Centro Vianeí e as mudanças ocorridas não se transformaram em redefinições na lógica de intervenção da ONG no território. Isso se reflete, por exemplo, no padrão de relação que a organização mantém com os agricultores. De fato, ainda prevalece no Centro Vianeí a idéia de **trabalhar com agricultores organizados**, os quais formam uma minoria numa região marcada pela pobreza rural como é a Serra Catarinense:

A proposta que a gente tem enquanto arranjo (agroecológico) é trabalhar com um público mais seletivo e é um fato isso. Boa parte dos agricultores que a gente trabalha já participou de algum curso, de uma cooperativa, do movimento sindical, é esse público que poderá irradiar a proposta no município. E assim as coisas vão mais devagar ou mais rápido em cada município (Técnico do Centro Vianeí).

Isso pôde ser constatado nas entrevistas feitas com dez agricultores (quatro mulheres e seis homens) de quatro municípios de atuação do Centro Vianeí (Lages, Anita Garibaldi, Alfredo Wagner e Urubici). Todos os entrevistados possuíam produção agroecológica e estavam ligados a alguma associação ou grupo de cooperação. Tinham um envolvimento histórico com a ONG e, além de participar da cooperativa Ecoserra, também estavam ligados à Rede Ecovida. A maioria desses agricultores não sobrevive

apenas da agroecologia³⁷ e tem grandes dificuldades em termos de assistência técnica e também de comercialização. **Em grande parte dos grupos, percebe-se que, com o tempo, há uma diminuição gradual do número de participantes e uma desarticulação em alguns deles,** como se constata nestes depoimentos:

É necessário ver se é viável reerguer a diretoria ou ver o que a gente faz...há uma desarticulação. A gente não sabe quem é quem. Acho que a gente tem que redescobrir quais são os cargos. A comissão de ética [da Rede Ecovida] praticamente desapareceu, os suplentes não assumiram [...] o que parece é que tudo é feito pelas mesmas pessoas (Agricultor membro de associação assessorada pelo Centro Vianeí).

O grupo surgiu em 1996 e a associação foi legalizada em 2000. Não existia agricultura orgânica aqui na região, era tudo convencional. Começaram 20 famílias e em 2000 eram cinco. O pessoal se desestimulou porque não tinha para onde vender (Agricultor membro de associação assessorada pelo Centro Vianeí).

Outro aspecto relevante na relação da ONG com o seu público-alvo, que já foi levantado por outros trabalhos, como o de Abramovay e Miranda (1996), é que **o Centro Vianeí estabeleceu historicamente relações marcadas pelo assistencialismo em relação aos agricultores das bases junto às quais se desenvolveu.** Algumas ações no campo do desenvolvimento parecem indicar para uma continuidade desta prática. Um dos exemplos marcantes, durante a pesquisa, foi a atuação da ONG no município de Anita Garibaldi, através do Projeto de Desenvolvimento Sustentável e Solidário junto às comunidades de Vila Petry, Santo Anjo, São Vicente, Freguesia dos Domingos e São Roque.

Devido à implantação da Barragem de Barra Grande essas comunidades, formadas por um número estimado de 120 famílias, contam atualmente com apenas cerca de 50 famílias. Porém, surpreende a quantidade de projetos desenvolvidos pelo Centro Vianeí junto a essas famílias. Além do projeto financiado pela Baesa, a ONG estava implantando uma horta comunitária (financiada pelo programa Fome Zero), o Projeto de Agrofloresta Familiar, que envolve financiamentos do PRONAF Agroflorestal, além de propor levar para as comunidades recursos do PRONAF B e do PRONAF Infraestrutura. Apesar da grande quantidade de recursos e energia

³⁷ Algumas das outras atividades desempenhadas pelos entrevistados foram: atuação junto ao sindicato e as cooperativas de crédito, criação de animais, produção de leite, queijo e requeijão, agricultura convencional, trabalho na escola, trabalho como doméstica.

despendidos pela ONG, parecia haver uma falta de interesse e comprometimento dos beneficiados quanto aos projetos já implantados. As principais ações colocadas em prática pelo assessoria do Vianeí no projeto financiado pela Baesa, que consistiu na implantação de lavouras coletivas de sementes crioulas, não tiveram continuidade:

As lavouras não estão se mantendo, só a da escola continua [...]. Faltou um pouquinho de apoio da associação das comunidades. Eu saí da associação, entrou outra diretoria. Então eles não incentivaram os trabalhos. Hoje o pessoal está trabalhando mais nas propriedades (Agricultor membro de associação assessorada pelo Centro Vianeí).

Ficou claro, durante a pesquisa, que havia um interesse da ONG em manter sua influência em Anita Garibaldi pelos laços históricos que mantinha com os agricultores organizados deste município, atuando há mais de vinte anos junto a essas comunidades. O STR deste município tem uma forte influência na região e o Secretário da agricultura (ex-sindicalista) é uma das lideranças formadas pelos cursos do Centro Vianeí. Neste exemplo, percebe-se **o risco de se reproduzir, no campo das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento, a mesma lógica de atuação da organização de assessoria e representação**, o qual já foi levantado por Abramovay e Miranda (1996), quando da avaliação do Centro Vianeí. Segundo esses autores, a formação de alguns grupos na ONG:

[...] era antes de tudo uma extensão do poder de certas organizações políticas, sindicais e religiosas no interior das comunidades e dos municípios. Não se discutem aqui as intenções destas organizações, nem sua contribuição geral para a construção democrática. O importante é que elas disputam poderes políticos, sindicais, associativos e econômicos no plano local e regional. A vinculação entre as verbas e a “formação de grupos” reforça o poder destas organizações ligadas a um certo campo político.

Enfim, o caso do Centro Vianeí traz o exemplo de uma ONG que vive um processo de transição de uma organização de assessoria no domínio da agroecologia, para uma organização promotora de políticas públicas no campo do desenvolvimento rural. Essa transição parece que ainda não foi devidamente incorporada e refletida pelos seus membros (incluindo direção, técnicos e agricultores). Sem dúvida, um dos desafios que se coloca para a organização nos próximos anos consiste em determinar com mais clareza os rumos que ela pretende seguir. Isso já está sendo sentido por alguns membros da organização, como declarou um dos técnicos da ONG: “Nós temos sérios problemas, porque não temos condições de tocar tudo. Se pegou muita coisa e eu estou sentindo

que não estamos dando conta”. Parece evidente que manter essa dupla “identidade” por muito tempo poderá levar a um desgaste na legitimidade da ONG perante aos diversos públicos com os quais ela interage, além de comprometer a sua efetividade, tanto no campo da assessoria, como no campo da promoção do desenvolvimento. Entretanto, até então, parece não haver um posicionamento claro a este respeito no interior da organização.

4.3 A Associação de Agricultores Ecologistas das Encostas da Serra Geral (AGRECO)

4.3.1 Trajetória da AGRECO nas Encostas da Serra Geral

A AGRECO atua na região das Encostas da Serra Geral, agindo diretamente em oito municípios da microrregião de Tubarão, além de Anitápolis e Rancho Queimado, como identificado na Figura 17, apresentada em seguida. Diferentemente das outras duas ONGs analisadas precedentemente, sua criação se dá mais recentemente, em 1996, como resposta ao contexto de mudança enfrentado na região e pela própria agricultura familiar.

A região das Encostas da Serra Geral é o berço de importantes bacias hidrográficas de Santa Catarina. Nela nascem cinco rios³⁸ que abastecem o Centro-leste e o Sul do Estado e o Aquífero Guarani pode ser identificado a olho nu. Possui reservas importantes de água mineral, inclusive termal e também de minerais como fluorita, caulim, quartzo, calcário, fosfato e rochas ornamentais. Além disso, as Encostas da Serra constituem um dos mais importantes “corredores ecológicos”³⁹ do país, situando-se entre o Parque Nacional de São Joaquim e o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro (AGRECO, 2003).

³⁸ Rios Itajaí do Sul, Tijucas, Biguaçu, Cubatão, Capivari e Braço do Norte

³⁹ O corredor ecológico consiste em uma faixa de vegetação que liga dois grandes fragmentos florestais, ou então duas Unidades de Conservação (UCs).

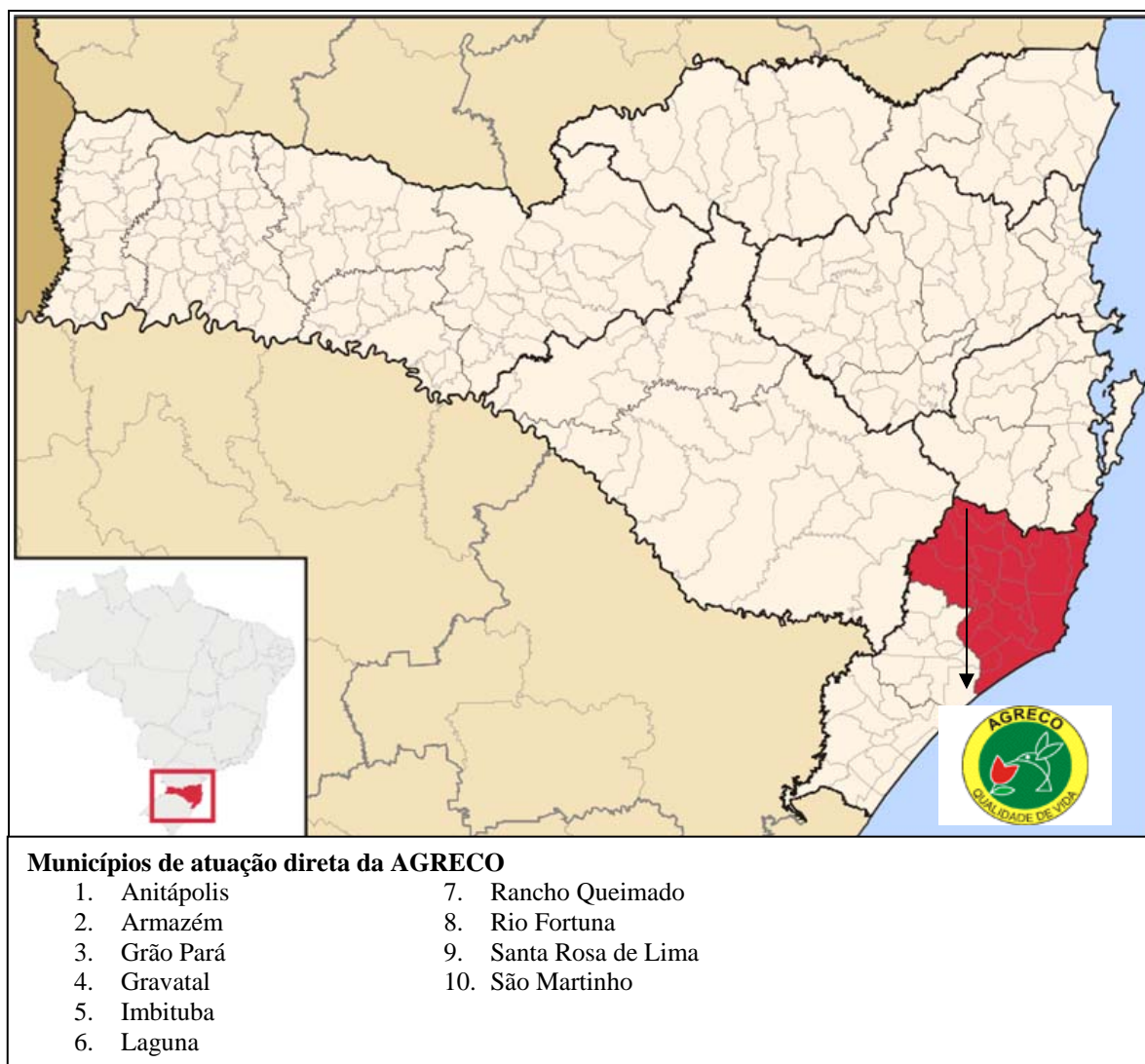


Figura 19 - Localização da mesorregião Sul e identificação dos municípios de atuação direta da AGRECO

Fonte: Elaborado pela autora, com base na pesquisa de campo

A região é considerada eminentemente rural⁴⁰ e sua população é composta, em sua maioria, por agricultores familiares. Teve um modelo espontâneo de ocupação do território, caracterizado pela instalação progressiva dos colonos provenientes principalmente da Alemanha, no início do século XX. Esses colonos foram incentivados a implantarem-se na região pela concessão de terras por parte do Governo imperial. Porém, distintamente de outras regiões de Santa Catarina, eles não contaram com o apoio do Estado ou das empresas colonizadoras na criação dos vilarejos que mais tarde vão se transformar em municípios (SCHMIDT, 2000). Até hoje, percebe-se as conseqüências desse processo no ordenamento espacial da região. Esse último é

⁴⁰ Mais de 70% da população está domiciliada na zona rural.

marcado por um “isolamento relativo” dos municípios que estão “fora de qualquer eixo viário importante, além de contar com estradas precárias e com deficitária estrutura de comunicação” (SCHMIDT; SCHMIDT; TURNES, 2003) (Figura 20).



Figura 20 - Imagens das Encostas da Serra Geral

Fonte: Fotos colhidas durante o trabalho de campo

O sistema da policultura associada à pecuária foi durante muito tempo a atividade econômica predominante e que permitiu a permanência dos colonos na região. Desde a sua colonização e até a década de 1960, essa atividade ocorria principalmente através da criação do “porco macau”, cuja a banha era o produto mais comercializado (MULLER, 2001 e CABRAL, 2004). Como descrevem esses autores, no final desse período, ocorre a “crise do porco macau”, como consequência da conjugação de uma

série de fatores⁴¹. Essa crise é acompanhada por uma modernização agrícola mais intensa, com a integração dos agricultores principalmente à indústria do fumo. Isso levou a uma forte alteração no sistema produtivo da região, gerando impactos na dinâmica das unidades produtivas e do meio-ambiente (PAULILO, 1990; MÜLLER, 2001).

Nos anos 1990, como bem explica Paulilo (op. cit.), o sistema de integração agroindustrial ao fumo começa a se estagnar, enquanto principal fonte de renda local, em decorrência de várias mudanças nas políticas de crédito agrícola, bem como nas relações entre os agricultores e as empresas integradoras. Há uma perda gradual do caráter subsidiário do crédito e um aumento dos juros de financiamento, além de uma ampliação dos custos de produção, influenciando na diminuição da renda dos agricultores⁴². A “crise do fumo” vai atingir seu ápice na década de 1990, fazendo com que:

muitos fumicultores, cada vez mais convencidos das desvantagens (auto-exploração da mão de obra familiar, problemas de saúde devido ao uso de agrotóxicos, custos de produção crescente, dívida bancária, etc.) da integração agroindustrial desistissem da cultura do fumo (CABRAL, 2004: 84).

Esse processo é parte do contexto sociohistórico onde se insere o surgimento da AGRECO, configurando a situação problema em torno da qual a associação vai ser criada. É importante ressaltar dois aspectos que condicionam e ao mesmo tempo viabilizam a criação da AGRECO. Primeiro, a organização da *Gemüse Fest*⁴³, em Santa Rosa de Lima, que proporcionou uma aproximação entre alguns habitantes da região que foram para as cidades e os que ficaram no campo. Segundo, a existência de um grupo de agricultores – em particular os membros de uma determinada família, aqui

⁴¹ Segundo Müller (2001) vai ocorrer nos anos 1960 uma redução do mercado do “porco macau”, além de uma diminuição da produtividade engendradas dentre outros fatores: (i) pela substituição da banha pelo óleo de soja por parte dos consumidores urbanos; (ii) pela introdução do “porco branco”, por meio do sistema agroindustrial de carne suína; (iii) pelos impactos ambientais, principalmente o esgotamento do solo, devido às formas de manejo inadequadas adotadas pelos agricultores (rotação de terras com derrubada de matas nativas).

⁴² No início da implantação das indústrias fumageiras os agricultores além de receber crédito subsidiados por parte das empresas para as instalações, recebiam também todos os insumos necessários ao ciclo produtivo (MULLER, 2001).

⁴³ *Gemüse* é um prato típico alemão feito com batata inglesa, carne de porco e couve. A primeira edição da festa foi em 1991 e desde então ela acontece a cada dois anos em Santa Rosa de Lima. Como descreve Cabral (2004), além de um momento de congraçamento, a *Gemüse Fest* constitui inicialmente um espaço para reflexão e busca de alternativas à crise que atravessava a região.

denominada X – os quais serão os principais protagonistas na criação da AGRECO. Eles já vinham praticando, desde o final da década de 1980, atividades agrícolas alternativas ao plantio do fumo, como a produção de derivados de leite, a apicultura e o cultivo protegido de morangos e verduras.

A origem da AGRECO se dá então a partir de objetivos principalmente econômicos, diferentemente das ONGs de representação e assessoria analisadas anteriormente, as quais possuíam na sua gênese também objetivos políticos e de organização dos agricultores. Em 1996, em uma das *Gemüse Fest*, um dos proprietários do supermercado Santa Mônica, originário da região, propôs aos membros da família citada que produzissem hortifrutigranjeiros orgânicos, garantindo para eles um espaço diferenciado de comercialização na sua rede de supermercado. Como nos relatou na sua entrevista:

Na época, nós buscamos criar perspectivas para os jovens, pois a gente sentiu que ia ficar com uma comunidade só de velhos. Eu combinei assim com o Senhor Y [membro da família X acima referida], você motiva o pessoal para produzir e eu luto para colocar no mercado o produto deles. [...] Eu estive nos EUA, em 1992, e vi que esse mercado de orgânicos estava crescendo muito lá fora (Ex-proprietário do Mercado Santa Mônica).

Com essa abertura de mercado, outras famílias vão se unir ao grupo inicial e, em 27 de dezembro de 1996, a AGRECO vai se constituir formalmente, contando com a participação de doze famílias associadas, todas elas formadas por agricultores agroecológicos. A presidência da entidade será assumida, desde então, por pelo Senhor Y, que também terá um papel essencial na própria estruturação da associação ao longo dos anos.

Analisando a trajetória da ONG no território, pode-se distinguir três fases distintas. **Na primeira fase, até 1998**, a sua principal estratégia de atuação na região constitui-se na **organização da produção e comercialização de hortaliças orgânicas para o mercado Santa Mônica** (seu principal cliente). Como descreve Cabral (2004), neste período os associados mostravam-se bem entrosados, a produção se ampliava e a comercialização não apresentava problemas. O rendimento médio de cada família chegava à R\$ 500,00 por pessoa e esses resultados estimularam a entrada de novos agricultores para a associação. Em meados de 1998, o grupo contava com a participação

de aproximadamente 50 famílias, num total de 200 associados, na sua maioria do município de Santa Rosa de Lima (MULLER, 2001). Como relatado por um dos associados da AGRECO desde esta época: “eles [grifo nosso] nos convidavam [...] no começo dava dinheiro e as famílias ficavam todas interessadas. Eles prometiam R\$ 500,00 por pessoa e aí foi entrando muita gente. Até em jornal saiu”.

Percebe-se que os resultados econômicos alcançados consistiram no principal argumento de mobilização utilizado inicialmente pelos dirigentes da associação para ampliar o número de associados. As novas famílias que aderiam não tinham uma tradição com a produção agroecológica e os percussores da família X atuavam então como “líderes” do processo. Eles concentravam importantes atividades como o controle da produção, a assistência técnica e o transporte das hortaliças. Além disso, eram responsáveis pela produção de mudas e a organização de produção que eram feitas nas suas propriedades (CABRAL, 2004).

Num segundo momento, além de trabalhar na produção e comercialização, a AGRECO passará a atuar no beneficiamento de produtos orgânicos, numa perspectiva intermunicipal. Nesta etapa, a associação amplia as parcerias externas, no âmbito estadual, especialmente com o CEPAGRO e com a UFSC⁴⁴. Com isso, a ONG terá acesso ao programa da Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura, coordenado pelo CEPAGRO, o qual seria financiado pelo PRONAF Agroindústria. O ministério, na época, buscava organizações que tivessem desejo e condições de implantar um programa piloto de agroindústrias de pequeno porte. É assim que surge o Projeto Intermunicipal de Agroindústrias Modulares em Rede (PIAMER) que tinha como objetivo implantar 53 agroindústrias de pequeno porte na região, de modo a alavancar um amplo processo de desenvolvimento solidário pela agregação de valor à produção da agricultura familiar e pela geração de trabalho e renda (AGRECO, 1998). Além do financiamento a juros subsidiados, o PRONAF Agroindústrias previa também assistência técnica aos agricultores, mas colocava algumas condições para a concessão dos financiamentos. As agroindústrias deveriam ser coletivas, envolvendo

⁴⁴ É importante ressaltar que um pouco mais tarde, no final dos anos 1990, vai ocorrer a desarticulação do CEPAGRO (conforme descrito no Apêndice 3), culminando com a saída de seus principais técnicos e assessores. Alguns deles, inclusive o Secretário Executivo do CEPAGRO, na época, irão fazer parte do corpo técnico da AGRECO.

grupos de cerca de vinte famílias, o crédito era concedido ao grupo e o aval era solidário (CABRAL, 2004). O programa colocava a possibilidade de se chegar a 30% do valor total de financiamento a fundo perdido, caso se atingisse 200 famílias.

Assim, paralelamente à elaboração do projeto, a AGRECO vai tentar atingir um número maior de famílias, para além de Santa Rosa de Lima, utilizando diversos meios de mobilização, como programa de rádio, reuniões comunitárias e mesmo sermões nas missas dominicais. Esse processo vai promover uma ampliação do seu raio de atuação (que passa a ser intermunicipal) e do seu quadro de associados, o qual chega ao final de 1998 com 500 pessoas, envolvendo formalmente 211 famílias (CABRAL, 2004). Essa ampliação, ao mesmo tempo em que atende as exigências do PIAMER, também permite alargar o escopo de intervenção da AGRECO, instaurando uma perspectiva intermunicipal ao seu trabalho e aumentando a sua visibilidade na região e fora dela. Porém, essa transição vai ocorrer de forma bastante rápida, sem que haja uma reflexão coletiva sobre seus impactos, engendrando assim uma série de tensões dentro da associação.

A ampliação abrupta do número de agricultores leva a um excesso de oferta de produtos e um enfraquecimento das relações de proximidade e dos laços de confiança entre eles (MULLER, 2001). Isso vai se refletir no controle e na organização da produção, por meio de uma diminuição da qualidade dos produtos e um elevado percentual de quebra e devolução por parte dos supermercados. Em paralelo, o principal cliente da AGRECO – o Supermercado Santa Mônica, que concentrava mais de 50% das vendas da entidade na época – passa a enfrentar dificuldades financeiras e começa a atrasar os pagamentos, até entrar em falência definitiva em maio do ano 2000⁴⁵. Começou-se então a adotar os sistemas de cotas, visando regular a produção. O sistema causa descontentamento principalmente entre os agricultores pioneiros que investiram

⁴⁵ A falência do Santa Mônica foi um evento traumático para os associados da AGRECO, não apenas pela perda substancial do mercado. Uma grande rede de supermercados, que comprou o Santa Mônica, assumiu as suas dívidas com todos os fornecedores e passou a negociar com eles. Na negociação, com uma comissão eleita pelo conselho deliberativo da AGRECO, a dívida com a associação que era de R\$ 105.000 ficou em R\$ 65.000. A comissão cedeu para a rede, pois essa não concordou em pagar o montante total da dívida, e os agricultores tiveram que assumir um prejuízo de R\$ 40.000,00. Entretanto, para a maioria dos agricultores entrevistados, permanece a idéia de que foi o antigo proprietário do Santa Mônica (com o qual eles mantêm contato até hoje) que não pagou. Muitos se referem ao episódio como: “o calote do Santa Mônica”.

mais em termos de recursos financeiros e de aprendizagem e que não tiveram o retorno que esperavam em termos de renda.

Nesta mesma época, com a criação do MDA, houve o desmantelamento da Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura. A AGRECO perdeu a sua interlocução em Brasília e teve que buscar outras fontes de financiamento que garantissem a implementação do PIAMER. Nesse esforço, a partir de um apoio do Governo do Estado, a ONG passará a fazer parte, em 1999, do Programa Desenvolver, o mesmo que permitiu a implantação da rede de agroindústrias na APACO. O projeto viabiliza a contratação de vários técnicos para a ONG e as agroindústrias serão então financiadas pelo PRONAF Investimento. Essa linha de financiamento possuía condições diversas em termos de juros e de aval do crédito, em relação ao PRONAF Agroindústrias, e exigia a hipoteca das propriedades. Com isso, muitos agricultores desistiram do projeto e, no seu final, se chegou a 26 agroindústrias⁴⁶ implantadas e não 53, como planejado. A rede de agroindústrias formada está detalhada no Anexo 2.

Todo esse quadro de dificuldades enfrentadas naquele período faz com que outras pesquisas já realizadas na AGRECO o caracterizem como um ponto de “inflexão” na trajetória da entidade. Segundo Muller (2001), Luzzi (2001) e Cabral (2004), essa trajetória é marcada por dois momentos bem precisos, o antes e o depois da ampliação do número de associados da entidade:

O ‘antes’ [grifo nosso], segundo essas autoras, foi um período próspero, marcado pelo grande contentamento dos agricultores, pelo fato da experiência estar dando certo, do ponto de vista econômico, e por haver um certo equilíbrio entre oferta e demanda, resultando em poucas quebras e devoluções. O ‘depois’ [grifo nosso] tornou-se uma fase de dificuldades, já que evoluiu para uma situação em que o descompasso entre oferta e demanda foi se agravando, fazendo com que o sistema de cotas passasse a ter um caráter altamente restritivo relativamente à produção de todos os associados. (CABRAL, op. cit: 102).

Da forma como colocada por esses autores, é nesse momento que irá se instituir na associação uma forte clivagem entre “nós” (agricultores) e “eles” (direção e técnicos), fazendo emergir um descontentamento e uma indignação por parte dos

⁴⁶ Onze agroindústrias de beneficiamento mínimo de hortaliças, cinco de cana de açúcar, três de laticínios, duas de mel, duas de conservas, uma de ovos caipira, uma de suínos e uma de panificação.

agricultores que terão impactos até hoje. A leitura que faço, a partir dos depoimentos colhidos e das observações feitas no trabalho de campo, é que essa clivagem parece ter estado sempre presente na história da AGRECO. A idéia da associação surge a partir da iniciativa de um grupo específico de famílias de Santa Rosa de Lima, que posteriormente vai “vender” a idéia para os demais. Esse grupo até hoje mantém um peso forte em termos de poder de decisão na associação, concentrando os seus principais cargos. Esse processo de “centralização” vai marcar o estilo de governança adotado na organização, reforçando a divisão entre direção e agricultores, a qual se potencializa em momentos de crise como o analisado acima. Durante a pesquisa, constatou-se que esse sentimento está presente ainda hoje entre os agricultores⁴⁷ e se expressa explicitamente nos seus depoimentos:

Ninguém tem aquela coragem de trabalhar com a AGRECO. Ninguém acredita mais. Têm alguns que ainda vendem, mas eles não aceitam que seja pela AGRECO, tem que ser direto de nós agricultores (Agricultor associado da AGRECO, explicando porque há pouca adesão de agricultores no município de Santa Rosa de Lima).

Os agricultores têm a AGRECO como uma empresa que compra deles. O projeto de agroindústrias não foi uma decisão do agricultor (Agricultor associado da AGRECO).

Essa clivagem vai também permear **o terceiro momento da trajetória da AGRECO que se caracteriza por um investimento mais direto no campo do desenvolvimento territorial, com o fortalecimento de instituições locais**. Esse processo vai ter início também no final dos anos 1990, a partir da ampliação da atuação da AGRECO, para além do município de Santa Rosa de Lima. Com o apoio SENAC, a AGRECO vai promover a criação, em 1999, da **Acolhida na Colônia**, tendo como inspiração a experiência da *Accueil Paysan*, associação francesa que coordena e promove o turismo rural em estabelecimentos agrícolas (agroturismo). A Acolhida visa organizar o agroturismo na região em cinco municípios das Encostas da Serra Geral (Anitápolis, Rancho Queimado, Santa Rosa de Lima, Gravatal e Grão Pará) e conta atualmente com cerca de 50 famílias associadas, seis pousadas em Santa Rosa de Lima e quatro em Anitápolis. Esses empreendimentos foram criados, inicialmente, pensando

⁴⁷ Foram entrevistados 12 associados (oito participantes da rede de agroindústrias e quatro da Acolhida na Colônia), além de dois ex-associados de cinco municípios abrangidos pela ONG: Santa Rosa de Lima, Anitápolis, Gravatal, Rio Fortuna e Grão Pará.

em hospedar as pessoas que realizavam visitas para conhecer a experiência da AGRECO. Hoje recebem pessoas da região, do Brasil e do exterior interessadas no agroturismo. Apesar de manter uma personalidade jurídica própria, a Acolhida na Colônia possui ainda relações estreitas com a AGRECO e a maioria dos proprietários dos empreendimentos ligados ao agroturismo são seus associados.

A AGRECO vai também apoiar, em 1999, a implantação da cooperativa de crédito denominada **Credicolônia** que facilita acesso dos agricultores ao crédito agrícola. Mais tarde, a cooperativa vai se incorporar ao Sistema CRESOL, rompendo os vínculos estreitos que mantinha com a AGRECO e ganhando uma dinâmica institucional própria. Apesar dos associados da AGRECO ainda participarem da CRESOL, a maioria dos 1000 sócios atuais da cooperativa é formada por agricultores convencionais.

Mais tarde, outras instituições serão criadas pela AGRECO.

- **A Cooperativa de Profissionais em Desenvolvimento Sustentável das Encostas da Serra Geral (Aliar)**, criada em 2001, consiste numa cooperativa de cerca de 40 profissionais que prestam serviços técnicos, sobretudo, para a AGRECO e as instituições ligadas a ela.
- **O Centro de Formação**, criado em 2003, tem como finalidade promover capacitação no campo do desenvolvimento sustentável para as comunidades atendidas pela AGRECO. As principais atividades do Centro tem sido: (i) promover a formação dos agricultores; (ii) capacitar merendeiras escolares da região sobre os benefícios e o preparo dos alimentos orgânicos e; (iii) fomentar o intercâmbio entre as escolas públicas da região. Essas atividades são financiadas pelo PRONAF Capacitação e, em 2004, cerca de 1200 pessoas foram formadas pelo Centro.

- A **Ecovila**⁴⁸ é um condomínio ecológico que busca aproximar pessoas do meio rural e urbano, com o objetivo de preservar áreas estratégicas em termos ecológicos nas Encostas da Serra Geral. Uma primeira área, de 87,5 ha., foi comprada de uma família de agricultores por 35 famílias de origem urbana, por R\$ 2.000,00 o ha., com a finalidade de construir um primeiro condomínio. A rápida valorização das terras (avaliada em R\$ 250,00/ha.) é vista pela direção da AGRECO como uma estratégia para a promoção da preservação da área e a idéia é construir dez condomínios desse tipo na região.

Todas essas instituições que transitam em torno da AGRECO vão compor mais tarde a **Associação de Desenvolvimento das Encostas da Serra Geral (ADS)**. A ADS foi concebida como um espaço de articulação entre as diversas instituições que trabalham o desenvolvimento territorial na região e dessas com o exterior. Porém, até o encerramento desta pesquisa, a única entidade externa a Santa Rosa de Lima que participava da ADS era a Associação Ecológica do Sul Catarinense (AECOSUL), ONG ambiental sediada em Gravatal. Desse modo, a ADS irá assumir o papel do Fórum de Desenvolvimento dos Pequenos Municípios das Encostas da Serra Geral, articulado também pela AGRECO, a partir de 1999, com a mobilização das prefeituras de quatorze municípios da região. Durante o campo, observou-se que o Fórum estava desarticulado⁴⁹ e que os projetos de desenvolvimento mobilizados pela AGRECO eram discutidos principalmente no espaço da ADS, destacando-se:

- o Projeto de Restauração da Igreja de Santa Catarina, financiado pela Fundação Interamericana e proposto pela Acolhida na Colônia;

⁴⁸ Originalmente, o conceito de Ecovila foi criado e difundido pela Fundação Gaia Trust, constituída em 1991 na Dinamarca. A Ecovila consiste em uma pequena comunidade social, econômica e ecologicamente sustentável, que visa romper com as formas tradicionais de estilo de vida baseada no consumismo, no desperdício de recursos naturais e na urbanização. A noção de Ecovila e sua implementação foram difundidas em todo mundo a partir do relatório *Ecovillages and Sustainable Communities*, elaborado por Robert e Diane Gilman publicada em 1991. Atualmente há uma Rede Global de Ecovilas.

⁴⁹ É importante lembrar que no ano de 2005, quando foi realizada a pesquisa, os prefeitos estavam iniciando a sua gestão, tendo sido eleitos em 2004 e assumido o mandato no início de 2005.

- o Projeto Link-All, que visa implementar uma rede internet, conectando as pousadas da Acolhida na Colônia, por meio de convênio de cooperação técnica com a FIESC e recursos da Comunidade Européia;
- o Projeto de Criação de um Corredor Ecológico entre os parques da Serra do Tabuleiro e São Joaquim, proposto pela AECOSUL.

No **campo da produção e da comercialização** também houve mudanças consideráveis na AGRECO. Com o apoio do SEBRAE, a organização colocou em prática, a partir do ano 2000, o Projeto Vida Rural Sustentável. Apesar de ter como propósitos criar condições para o desenvolvimento sustentável da região das Encostas da Serra Geral e formular referenciais metodológicos capazes de orientar iniciativas em desenvolvimento rural em outras regiões do país, percebe-se que o Projeto tornou-se um instrumento para **dar continuidade às atividades já desempenhadas pela AGRECO**:

Nós estávamos num limite, a estrutura não estava boa, principalmente a estrutura operacional, de produção e de comercialização. Tinha problemas também de apresentação de produtos, não tava bem organizado. Então é um projeto que atua em várias frentes: comercialização, produção e capacitação. Daí ele veio atender todas as demandas que existiam. A associação estava com sérios riscos (Dirigente da Cooperagreco).

Não teve nenhuma metodologia específica. Na verdade, o projeto estava carregado da história da AGRECO, tinha suas necessidades já detectadas que foram incluídas no projeto [...]. A parte do projeto do SEBRAE nacional é basicamente o recurso financeiro líquido, a gasolina do projeto (Técnico do SEBRAE-SC).

O projeto tinha o valor total de R\$ 1.356.777,00, sendo R\$ 878.338,00 financiados pelo SEBRAE nacional e estadual e R\$ 478.439,00 de contrapartida da AGRECO e de outras parcerias. Com o projeto, a organização buscou fortalecer a sua atuação, especialmente no campo da comercialização e da produção. Foram criadas duas pequenas empresas para efetuar a comercialização dos produtos⁵⁰, com vistas a diminuir os custos tributários e fiscais. Foi feito um trabalho de reestruturação dos procedimentos internos de comercialização e criado um sistema informatizado de gestão e controle. Fez-se um estudo e se adequou as embalagens e os rótulos dos produtos e foi também realizado um trabalho de precificação, bem como de redefinição de mercado,

⁵⁰ Agreco Produtos Orgânicos e Agrecon Produtos Naturais que se distinguem pela sua composição societária.

priorizando produtos de maior valor agregado. Vale ressaltar que estas ações faziam parte de uma estratégia mais ampla para compensar as inúmeras perdas enfrentadas no final dos anos 1990:

A inviabilidade das hortaliças estava ficando cada vez maior. Nós não tínhamos condições de competir. Tudo que mandava para o mercado e não vendia voltava. Ai se formou um círculo vicioso. Com o aumento da devolução, os agricultores produziam menos, não tinham volume, o transporte ficava mais caro, a situação foi ficando cada vez mais difícil (Dirigente da Cooperagreco).

Desse modo, a AGRECO deixa de vender produtos *in natura* (que tinham pouca competitividade) e prioriza a comercialização de produtos beneficiados e não perecíveis, com maior valor agregado (queijo, mel, açúcar, biscoitos, entre outros). Muitos agricultores não vão aderir a essa decisão e várias agroindústrias de hortaliças (que compõem a maioria das agroindústrias criadas) serão então desativadas⁵¹, apesar de, em muitos casos, o seu financiamento ainda estar sendo quitado pelos sócios:

Nós não aderimos às conservas porque tinha que fazer ainda mais investimento e nós não sabíamos o que ia dar (Agricultor ex-associado da AGRECO).

Os equipamentos estão todos parados. Nós aqui investimos em uma câmara fria muito grande que nos custou R\$ 6.000,00, pois nós acreditamos que todos os sócios iam participar. A gente não queria comprar centrífuga, mas nos enfiaram goela abaixo, disserem que se não comprássemos não íamos vender nosso produto. Da mesma forma que eles [grifo nosso] fizeram a força para a gente comprar, deveriam ajudar a gente a vender (Agricultor associado da AGRECO).

Ainda no campo da comercialização, os canais de venda priorizados pela associação passam a ser as grandes cadeias de supermercados de Florianópolis, São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Curitiba. Para atingir esses mercados, a associação passa a utilizar o serviço de dois representantes de vendas que conheciam e já tinham acesso a tais mercados e, em 2003, certifica toda a sua produção pela Ecocert⁵². Além disso, a AGRECO passa a atender, desde 2001, o mercado institucional, fornecendo alimentos para merenda escolar de 74 escolas de Laguna, Itajaí, Araranguá,

⁵¹ Das onze agroindústrias de hortaliças, apenas duas estavam ainda operando por meio da produção de conservas durante a realização dessa pesquisa.

⁵² A Ecocert é uma empresa privada, representante da marca francesa, de certificação da produção orgânica. A certificação realizada pela Ecocert é por auditoria, diferentemente da certificação da Rede Ecovida, que é participativa. A AGRECO utiliza a certificação coletiva ou por amostragem, que é destinada a grupos pequenos de agricultores organizados e por isso é mais barata. A interlocução da certificadora é com a entidade que representa os agricultores, é ela que recebe a certificação.

Florianópolis e Criciúma. Atualmente, o mercado institucional chega a representar 50% das vendas da associação.

Todas essas mudanças vão culminar na criação da **Cooperagreco**⁵³, em 2005, que irá concentrar as questões ligadas à produção e à comercialização. A idéia era de que a cooperativa assumisse o papel até então desempenhado pelas empresas criadas para viabilizar a comercialização:

A AGRECO passa a ser uma defensora da marca que ela repassa para a Cooperagreco [...] Obviamente essa foi uma decisão tomada pelos associados que fazem parte ao mesmo tempo da AGRECO e da Cooperagreco. Os papéis estão se definindo, estão em aberto (Dirigente da AGRECO).

Apesar do Projeto Vida Rural Sustentável ter provocado importantes mudanças no interior da AGRECO e na região, os rumos de tais mudanças parecem não estar muito claros para alguns agricultores e técnicos envolvidos. Vários agricultores, quando indagados sobre o projeto, demonstram desconhecer seu escopo e também os seus impactos, o que abre espaço para muitas especulações:

Os projetos da AGRECO nada a gente sabia. No jantar a noite [após a assembléia da AGRECO] a gente viu que não sabíamos nada sobre a Cooperagreco. **Eles** [grifo nosso] falam na língua de advogado, a gente não entende (Agricultor associado da AGRECO).

Não se sabe os objetivos do Vida Rural Sustentável, apenas que foram muitos recursos. Dizem que veio um milhão e quatrocentos mil do SEBRAE e foi a perdição da AGRECO (Agricultor ex-associado da AGRECO).

A gente sabe que veio mais de um milhão para Santa Rosa de Lima, mas a gente não teve nenhuma ajuda (Agricultor associado da AGRECO).

Nossa! O dinheiro que foi investido, e tinha reunião e vinha coisa para assinar é para isso, é para aquilo...Enquanto tinha dinheiro tinha uma turma que tava toda semana ali. Quando acabou o dinheiro sumiu todo mundo (Agricultor associado da AGRECO).

Já nos depoimentos dos técnicos participantes do projeto Vida Rural Sustentável foi colocado que não havia uma integração entre eles, nem entre as diferentes áreas⁵⁴ do projeto e que muitas atividades foram feitas sem uma maior reflexão ou articulação com

⁵³ Até o final da pesquisa de campo a Cooperagreco ainda não tinha sido legalizada.

⁵⁴ O projeto era formado pelos seguintes sub-projetos (AGRECO, 2001): de gestão; de motivação, visando a inclusão de novos agricultores; de aprendizado (formação); de produção agroecológica e agroindustrialização; de estudo de mercado, marketing e comercialização; de agroturismo, informação e cultura e de implantação de sistema de gestão, qualidade e certificação.

um projeto mais amplo de desenvolvimento da região. Algumas delas, a exemplo da criação de um caderno de normas de produção para as agroindústrias, não tiveram nenhum aproveitamento:

Se você for avaliar o caderno de normas que foi feito pelo Vida Rural Sustentável, nada está sendo utilizado. Os formulários não são os mesmos. As normas que são seguidas hoje não são aquelas estabelecidas em conjunto (Dirigente da Cooperagrecó).

A inexperiência dos técnicos em algumas das atividades implementadas e seu alto custo levaram a certos desperdícios de recursos, dificultando a manutenção do projeto no longo prazo. Com o fim do financiamento do SEBRAE, a AGRECO passa a enfrentar sérias dificuldades para manter a sua equipe técnica. Apesar dos avanços na comercialização, o percentual de 3% cobrado sobre as vendas não tem sido suficiente para cobrir seus custos operacionais.

Assim, percebe-se que a estratégia utilizada de fortalecer a comercialização não foi suficiente para garantir a solvabilidade da organização e o descompasso entre demanda e oferta de produtos (CABRAL, 2004) ainda é um problema recorrente. Apesar de o projeto Vida Rural Sustentável prever em seus objetivos a ampliação dos associados da AGRECO, com a formação de 28 novos grupos, o que se percebe é uma diminuição gradual do número de famílias associadas que chegavam a 40⁵⁵ até o final da pesquisa. Durante a pesquisa, apenas dezoito agroindústrias, das 26 implementadas com o PIAMER, estavam em pleno funcionamento e muitas delas compravam matéria prima de fora para garantir a sua produção. Todo esse processo tem minando ainda mais as relações internas, gerando novas tensões e conflitos entre os diferentes 'grupos' que formam a AGRECO:

Eles [grifo nosso] são muito fechados, se o pagamento fosse em dia, seria melhor. A gente tem que saber das coisas. Lá entre eles não há entendimento. Eles não se comunicam. Na última reunião ninguém sabia que a Cooperagrecó vai assumir a função da AGRECO. A gente não sabe mais quem deve pra nós (Agricultor associado da AGRECO).

Falta muito produto, porque tem pouco parceiro para fornecer a matéria prima. Até pela questão da certificação, do agricultor que não está filiado à AGRECO e que não adere a agroecologia (Agricultor associado da AGRECO).

⁵⁵ Um critério básico para ser associado é ter a certificação da propriedade.

Esse é o pano de fundo no qual está inserido o sistema de ação da AGRECO. Quando finalizada a pesquisa, o Projeto Vida Rural Sustentável já havia encerrado e a instituição não contava com nenhuma fonte de financiamento adicional que pudesse cobrir seus custos operacionais, apesar de possuir inúmeras parcerias na região e fora dela. Em particular, destaca-se o Projeto do Peixe Orgânico, financiado pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca do Governo federal. O projeto iniciou em 2004 e prevê a implantação de cerca de 30 açudes em quinze propriedades de associados da AGRECO para a produção de tilápia orgânica. Vale ressaltar também que a partir da experiência da AGRECO, o SEBRAE sistematizou e está replicando a metodologia do Vida Rural Sustentável em duas outras regiões, nos Estados de Mato Grosso e de Alagoas.

4.3.2 A AGRECO e seu sistema de ação territorial

Analisando a trajetória da AGRECO, depreende-se que **duas representações coletivas** a respeito do desenvolvimento coexistem na organização e motivam os atores a agir sobre o território. A primeira representação, que parece dominante, refere-se ao projeto da AGRECO como sendo o de promover uma transformação na região das Encostas da Serra Geral, por meio **da promoção da sustentabilidade territorial vista como um “empreendimento”**. Em outras palavras, trata-se de garantir a preservação dos recursos naturais e, ao mesmo tempo, a sua exploração, com a geração de riquezas para os empreendedores⁵⁶ do projeto e para a população local. Essa visão negocial e de valorização dos investimentos realizados no projeto está bastante presente no discurso dos dirigentes da associação e de outros atores que formam o seu sistema de ação, principalmente os urbanos:

Queremos mostrar que investir em preservação é sustentável. Estamos a procura de sócios que queiram investir na região e queiram ganhar dinheiro. Tínhamos uma proposta estratégica de valorizar dez vezes mais as terras, fazemos isso para garantir a preservação da água (Dirigente da ADS).

⁵⁶ O termo empreendedores está aqui associado ao grupo dirigente da associação e os seus aliados, considerando que o projeto da AGRECO teve, desde a sua origem, uma característica predominante de empreendimento econômico. Isso não quer dizer, porém, que outras preocupações sociais e ambientais não estejam presentes no discurso e na prática dos atores.

Então a idéia é reunir essa ‘gente urbana’ e encontrar uma área externa, uma região que a gente achasse super importante na questão das águas, da cultura, do povo. E, ao mesmo tempo, a gente vir fomentar trabalhos com eles, já que o Estado e o município não dão conta da demanda de problemas, por falta de dinheiro e de pessoas. E a gente veio neste sentido de fazer um trabalho sustentado na região e, ao mesmo tempo, prestar serviço para a região (Membro da Ecovila).

Esta concepção do desenvolvimento territorial sustentável como um “empreendimento” norteia uma série de **estratégias** que estão sendo colocadas em prática pela ONG, especialmente pelo grupo dirigente da instituição e apoiadas por outros atores aliados a este grupo (alguns técnicos, parceiros da instituição e poucos agricultores). A primeira delas é o reforço da **influência dos urbanos**, como um vetor de transformação e valorização dos recursos do território. Para esses atores, a participação dos urbanos não deve se restringir ao papel de consumidores dos produtos e serviços da AGRECO. A idéia é de que os urbanos sejam co-construtores da proposta, junto com os habitantes do meio rural:

Isso é fantástico. Graças a essas pessoas as mentalidades vão mudando. Com isso as briguinhas internas vão diminuindo e começa a se pensar no desenvolvimento. Esses urbanos sabem o que dizer da cidade. Se eles estão indo para lá [Santa Rosa de Lima] é porque estão achando que a vida lá é melhor (Empreendedor do balneário, originário de Santa Rosa de Lima, mas morador de Florianópolis).

A segunda estratégia consiste na **ampla inserção no mercado formal, por meio de diferenciação dos produtos e da marca**, visando ampliar as vendas. A priorização dos grandes supermercados como canais de comercialização vai aumentar o grau de exigência no campo da produção (em termos de qualidade, prazo, investimento, etc) e alguns produtos vão dobrar de preço e diminuir a sua embalagem, para mudar a imagem da AGRECO no mercado. Essa lógica está também presente no campo do turismo, por meio do estímulo a empreendimentos de médio e grande porte, a exemplo de um balneário implantado em Santa Rosa de Lima e de um resort de 100 apartamentos, que está em fase de projeto. Esses negócios visam atender a um público diferenciado daqueles que buscam o agroturismo (atendidos pela Acolhida na Colônia), como nos relatou um dos empreendedores do Balneário:

O turismo que nós pensamos é um turismo para a classe média. Estamos pensando em fazer funcionar o conselho municipal de turismo e esse deverá estimular vários empreendimentos para que o turista possa ficar no local (Empreendedor do balneário).

A terceira estratégia **diz respeito ao modo de gestão dos recursos naturais comuns**. A lógica de intervenção da AGRECO na região tem estimulado a gestão privada dos recursos naturais. No que diz respeito às terras, através das Ecovilas, têm-se ampliado a especulação fundiária, como mencionado anteriormente. Acredita-se que com isso haverá um maior estímulo por parte dos compradores e dos agricultores em preservar as áreas da exploração intensiva. Isso impediria a expansão de outros projetos existentes no território como o da indústria da madeira, papel e celulose (que tem fomentado a plantação de pinus na região), o da indústria fumageira e do carvão vegetal. Já no caso das águas, um grupo de sócios ligados à AGRECO obteve a concessão de uma fonte de água mineral do município. O prefeito desapropriou a “área da bica” do antigo proprietário da concessão e cedeu o terreno por 99 anos ao grupo. Em contrapartida, a água será cedida, sem custo, para o município num limite de 4.000 litros/hora (a produção total da fonte é de 31.000 litros/hora). A idéia do grupo é futuramente ter um empreendimento ligado à água mineral no município de Santa Rosa de Lima:

Nosso intuito é desenvolver um grande empreendimento para a região, para gerar emprego e poder proporcionar a melhoria de vida da comunidade que está lá. Nossa idéia é o quê, é desenvolver hotel, é desenvolver planta de água para embalar água, nosso pensamento é quem sabe desenvolver uma planta de energéticos lá, que sejam produzidos com água mineral (Sócio do ‘empreendimento das águas’).

Esse primeiro conjunto de representações e estratégias colide com a visão presente no discurso de muitos agricultores e de alguns técnicos da associação. Nas entrevistas realizadas com os associados do meio rural, observou-se um **descompasso entre a lógica do projeto hegemônico (descrito acima) na ONG e a lógica de muitos agricultores**:

‘Eles’ queriam transformar o agricultor em empresário rural e não vai, não adianta, não tem esse perfil. Aí perderam o foco do agricultor. Hoje para mim o agricultor é uma peça desse jogo, mas o foco da AGRECO está voltado para outras coisas. A produção não está mais no primeiro plano (Agricultor, ex-associado da AGRECO).

Para a maioria dos entrevistados, a entidade deveria ser um espaço mais transparente e mais voltado para o agricultor. Eles se sentem excluídos das decisões importantes e não se consideram beneficiados pelas estratégias adotadas pela AGRECO. No que se refere à relação com os urbanos, se no discurso dos dirigentes essa relação é

harmônica e encarada como um vetor essencial do desenvolvimento, na visão dos agricultores e também dos técnicos existem muitas interrogações, especialmente quanto a convivência dos novos empreendimentos com as atividades já desenvolvidas pelos agricultores e pela comunidade:

Em Anitápolis tem muita gente comprando [terras] e eu não sei se os agricultores têm condições de competir com isso. A não ser que se consiga captar lá nas cidades o turista que quer o agroturismo autêntico. Porque querendo ou não, os turistas buscam estrutura e conforto (Membro da Acolhida na Colônia).

Tem que ser feito pelos agricultores, não do urbano para o rural. Quem sempre deu as cartas foram os urbanos, porque na AGRECO o papel do agricultor é para legitimar, não para discutir. Uma das principais razões que me levou a sair foi isso (Agricultor ex-associado da AGRECO).

Esse último depoimento reflete o sentimento de alguns agricultores de que os urbanos têm assumido muito espaço dentro da associação. Na última assembléia da AGRECO⁵⁷, em abril de 2005, esse foi um elemento gerador de conflitos. O presidente da Associação abriu a assembléia propondo a composição de uma chapa para a direção formada apenas por urbanos, já que a AGRECO assumiria a partir de então a tarefa de preservar a marca dos produtos, enquanto que a Cooperagreco cuidaria da produção e da comercialização. A proposição foi questionada por um dos agricultores presentes que colocou que não se sentiria representado desta forma. Isso gerou uma forte discussão interna, inclusive sendo explicitada a necessidade de reativar as reuniões do conselho deliberativo⁵⁸, que estavam suspensas há mais de um ano.

Quanto à estratégia de comercialização para os grandes supermercados, nota-se que esta tem beneficiado alguns agricultores, em particular aqueles que conseguem acompanhar as exigências do mercado e, por outro lado, tem excluído do processo, justamente os agricultores mais descapitalizados. Em quase todos os grupos entrevistados, houve diminuição do número de sócios e hoje os condomínios são formados, na sua maioria, por uma ou duas famílias. Isso tem levado a uma maior

⁵⁷ Nesta assembléia havia apenas seis famílias associadas representadas e a maioria dos presentes eram produtores rurais dos municípios de Laguna e Imbituba, os quais tinham iniciado recentemente a relação com a AGRECO.

⁵⁸ O conselho deliberativo da AGRECO é formado por um representante de cada condomínio e se reúne periodicamente para discutir questões ligadas à associação. Durante o período da pesquisa, nenhuma reunião desse fórum foi realizada.

pressão para aqueles que permanecem, os quais aumentam a sua carga de trabalho, tendo cada vez menos tempo disponível.

Por outro lado, essa estratégia de elitização dos produtos agroecológicos dificulta o seu consumo pelos próprios agricultores e outros habitantes da região, devido aos preços elevados e à falta de distribuição nos pontos de venda mais próximos. Ademais, por não conseguirem acompanhar as exigências, alguns agricultores estão vendendo seus produtos por fora da associação, no próprio mercado local ou ainda produzindo de maneira convencional:

Hoje eu não tenho benefício nenhum de estar associado da AGRECO. Ainda por cima quando vendo orgânico pago uma taxa para a associação. Hoje 90% do queijo que eu vendo é convencional (Agricultor associado AGRECO).

Se eu for vender pela AGRECO, o pessoal vai buscar lá em casa ou eu trago aqui. Tem esse custo do transporte. Lá (no local) não tem custo nenhum. (Agricultor associado AGRECO).

Finalmente, quanto à gestão privada dos recursos naturais, verificou-se que essa estratégia é pouco ou nada debatida fora do âmbito da ADS. Apesar de assumida pelos dirigentes como a forma mais eficaz para garantir a sustentabilidade do território, percebe-se que entre os técnicos, os agricultores e a comunidade em geral, essa estratégia é vista com desconfiança:

De um lado, isso pode trazer algum benefício na geração de renda, trabalho, por outro eu tenho preocupação com o agricultor. Por exemplo, na Ecovila, o agricultor vende um pedaço de terra, investe no condomínio e acaba todo o dinheiro desaparecendo (Agricultor associado da AGRECO).

Agora se quer encher a região de Ecovilas. O que vai ser isso daqui a um tempo, que desenvolvimento isso vai trazer? [...] Não há uma discussão mais articulada no grupo sobre isso (Membro da Acolhida na Colônia).

Pode-se afirmar que, para muitos agricultores e também para alguns técnicos, a noção de desenvolvimento parece estar mais ligada a uma **lógica de mudança com a manutenção das principais características do rural**, do que a sua transformação radical. Grande parte dos agricultores não está conseguindo acompanhar a **lógica de complexificação da AGRECO**, mas esse fato parece ainda ser pouco discutido no seio da entidade. Para alguns dirigentes das AGRECO esse processo é encarado como algo

natural, já que é uma consequência das diversas dificuldades encontradas pela associação ao longo do caminho:

Então se depurou o processo e aqueles que assumiram hoje têm consciência, do papel que assumiram. [...] Houve uma adesão em massa naquele momento porque tinha uma perspectiva de venda, mas na medida em que as dificuldades foram aparecendo, muita gente ficou pelo caminho e é normal. Foram vítimas do processo porque no início não tinha poder público, não tinha assistência técnica (Dirigente da AGRECO).

Nesta visão, mais do que ter um número grande de associados, é preciso fortalecer um “núcleo formulador” que garanta o processo de desenvolvimento. Esse raciocínio parece influenciar nas **interações estabelecidas entre a ONG e os demais atores no território e fora dele**. Nota-se, na figura 21, a seguir, que os laços fortes no sistema de ação da AGRECO referem-se às relações com instituições que foram criadas pela própria associação e/ou que são dirigidas por pessoas ligadas a ela. Apesar da instituição manter diferentes tipos de parcerias em diversas escalas (local, regional e nacional) e esferas (pública, privada e da sociedade civil), percebe-se que na maioria dos casos, elas não se referem a uma interlocução sobre o processo de desenvolvimento, mas a apoios institucional, técnico e/ou financeiro. Além disso, as relações são, sobretudo, pessoais e têm o presidente da AGRECO como principal interlocutor:

Ele [o presidente da AGRECO] tem uma rede muito grande. É um articulador que trata diretamente com pessoas de várias esferas do governo e diferentes instituições (Técnico do SEBRAE – SC).

Observou-se também uma resistência a uma interação mais ampla com outros agentes que atuam na cena de desenvolvimento na região, como ilustrado adiante, na Figura 22. Não foram identificados muitos grupos atuantes nas Encostas da Serra Geral durante a pesquisa, tendo em vista que esta região não possui uma forte tradição de mobilização da sociedade civil, além de ter pouco acesso aos principais programas e políticas públicas voltados para o desenvolvimento rural no Estado.

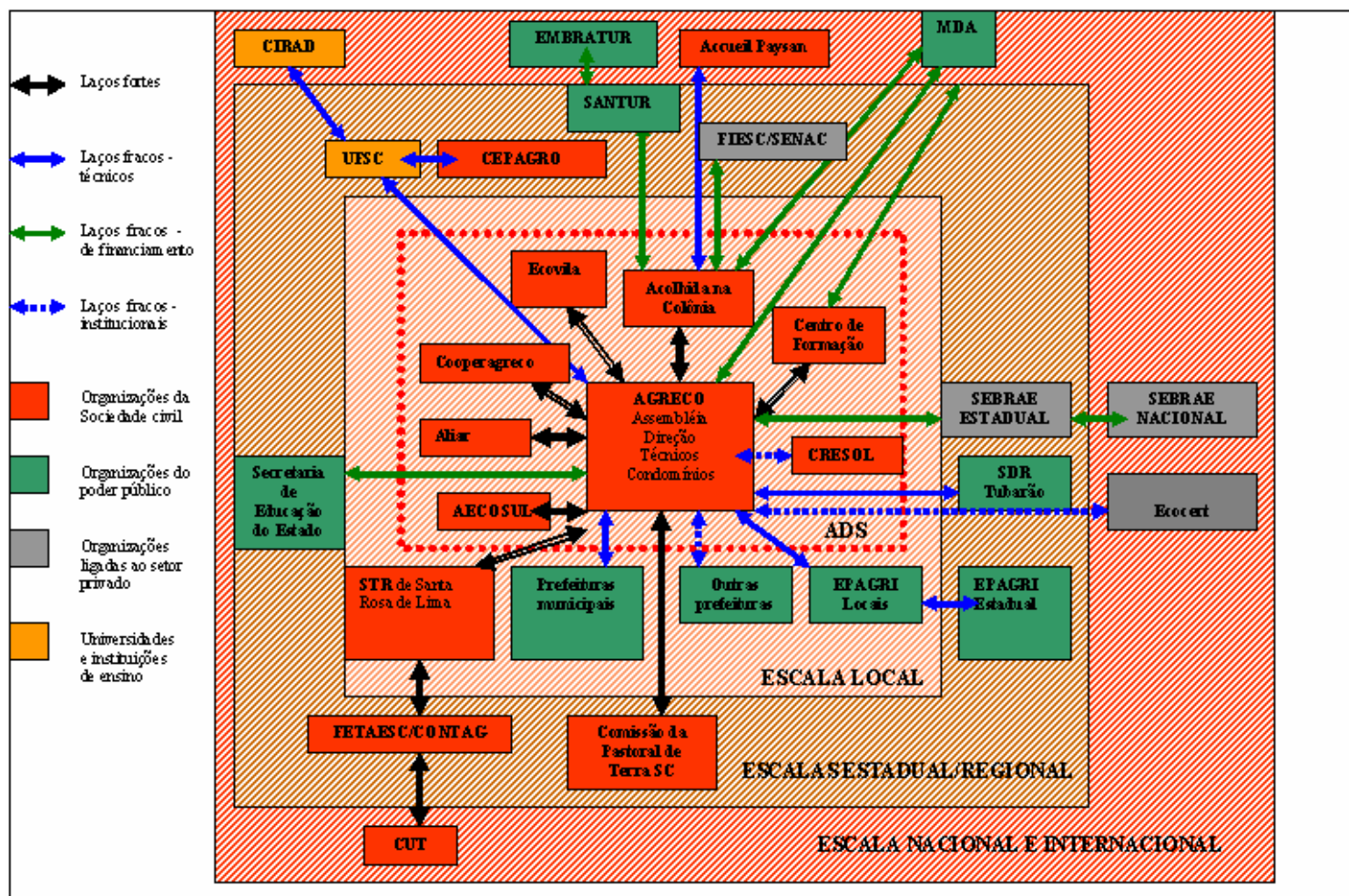


Figura 21 - Representação da interação entre as instituições que participam do sistema de ação da AGRECO
 Fonte: Elaborado pela autora, com base na pesquisa de campo

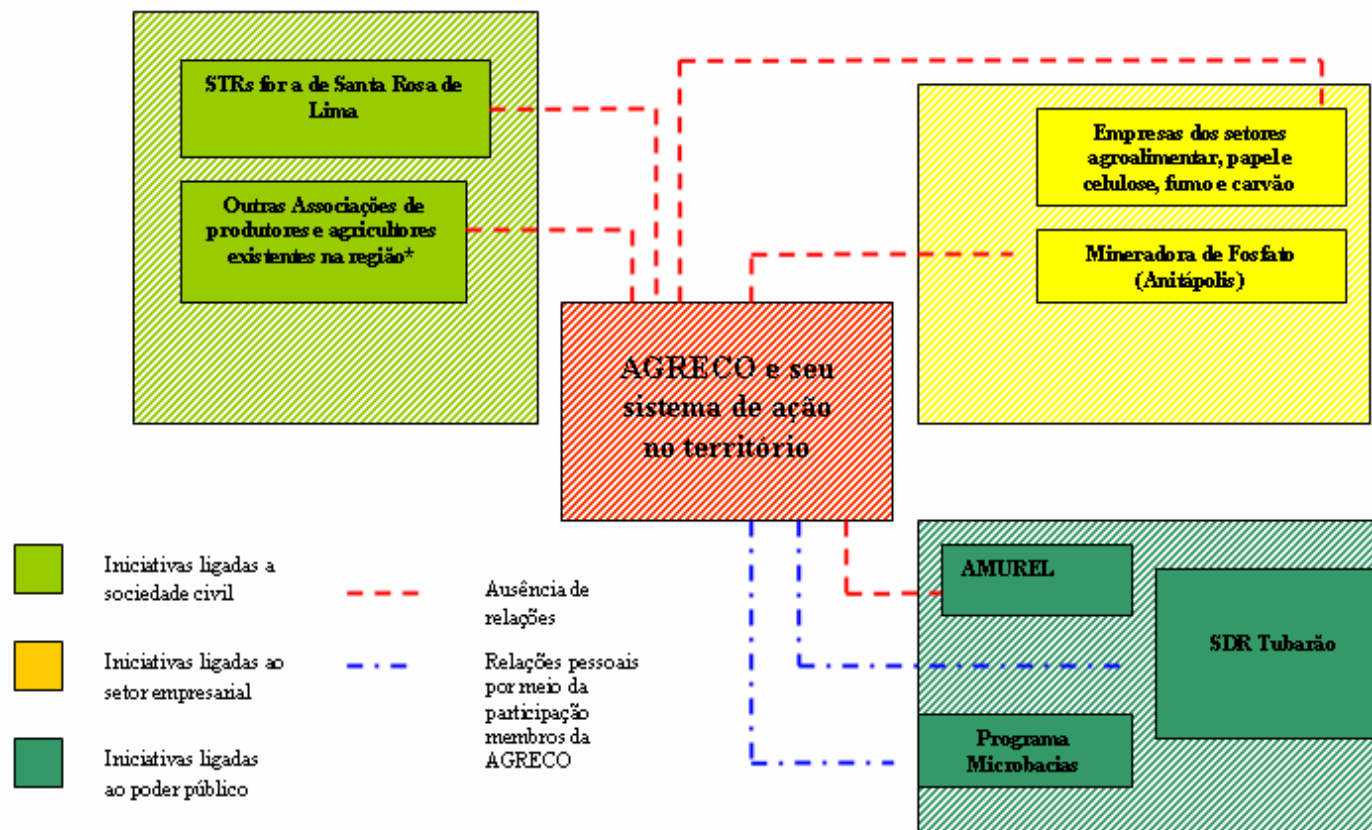


Figura 22 - Representação das interações da AGRECO com os demais sistemas de ação presentes na sua região de atuação

Fonte: Elaborado pela autora, com base na pesquisa de campo

* Durante a pesquisa foram mapeadas duas associações em Armazém, duas em Grão Pará, uma em Gravatal; duas em Imbituba; uma em Laguna; três em Rio Fortuna e duas em Santa Rosa, as quais não mantinham articulação com a AGRECO.

Na esfera da sociedade civil, pode-se citar a ação dos STRs que atuam fora do município de Santa Rosa (na sua maioria ligados à FETAESC/CONTAG), além de treze associações de agricultores identificadas, com os quais a AGRECO não mantém contato. Na esfera empresarial, parece haver pouco diálogo entre a AGRECO (e as instituições que formam o seu sistema de ação) e as principais empresas da região ligadas aos setores do papel e celulose, do fumo, do carvão mineral, além da mineradora de fosfato que está se instalando em Anitápolis.

Já no que se refere às iniciativas governamentais, a exemplo da AMUREL, do Programa Microbacias e da SDR de Tubarão, verificou-se que as relações estabelecidas decorrem de contatos pessoais. Por exemplo, no caso do Programa Microbacias, o Presidente da Cooperagreco participava da associação criada pelo programa no município de Anitápolis e um dos associados fundadores da AGRECO era gerente de agricultura da SDR de Tubarão.

Evidenciou-se também que os principais **mecanismos de regulação** que mediam as relações de cooperação entre a AGRECO e os demais grupos no território é a partilha intersubjetiva. Em outras palavras, é o compartilhamento do projeto de desenvolvimento que define a possibilidade de se construir ou não alianças na região. No discurso dos dirigentes da AGRECO há uma clara demarcação entre aqueles que comungam da visão da instituição e aqueles que boicotam o processo e isso precisa ser levado em conta, quando se considera a intervenção da associação na região:

O que acontece em Santa Rosa de Lima tem um tempo claramente delimitado de quem é adversário do projeto e de quem é aliado no campo político, dependendo das cores partidárias (Dirigente da AGRECO).

Essa disputa se acirrou ainda mais por conta das eleições para Prefeitura de Santa Rosa de Lima, no final de 2004. Nessa ocasião, a AGRECO propôs um candidato próprio, não apoiando a reeleição do então prefeito, que era do PMDB, e contava com o suporte de muitos agricultores associados⁵⁹. Essa atitude vai gerar descontentamento e realçar ainda mais a clivagem dentro da entidade e no território. É importante ressaltar que, historicamente, a ONG sempre teve um peso no contexto político institucional da região, tendo vários de seus associados se apresentado como candidatos a cargos públicos.

⁵⁹ Segundo depoimento de professor da UFSC, que assessorava a AGRECO na época, essa atitude dos dirigentes de não apoiar o antigo prefeito ocorreu pelo fato deste querer cooptar a associação na sua campanha.

A influência na esfera político-institucional sempre foi vista pela direção da AGRECO como uma oportunidade para reforçar o seu projeto de desenvolvimento na região (CABRAL, 2004). No entanto, atualmente, parece que esse envolvimento político trouxe os conflitos partidários para dentro da instituição, sendo colocado, inclusive, como justificativa para que não se ampliasse a articulação no território. Sem pretender identificar aqui a causa deste fenômeno, até porque este é consequência de uma série de fatores, pode-se concluir dizendo que o projeto da AGRECO ainda não se apresenta como um projeto de desenvolvimento para as Encostas da Serra Geral, de forma mais ampla. Apesar de ter tido desde o início a preocupação como desenvolvimento territorial sustentável incorporada a seu discurso, as práticas efetivas da ONG demonstram que tal noção ainda se reflete pouco na sua lógica de atuação.

4.4 Considerações finais: examinando a transformação das ONGs em “agentes de desenvolvimento” e sua intervenção nos territórios

O exame dos casos em seu conjunto nos permite identificar **diferenças e semelhanças** na atuação das ONGs estudadas, as quais possibilitam tecer considerações analíticas mais gerais que confirmam algumas das hipóteses desse trabalho. Primeiramente, quanto às diferenças, os casos vêm mostrar que **sob o rótulo de ONG se coloca um conjunto social heterogêneo e muito diverso**. O universo de organizações analisadas reflete a complexidade do campo das ONGs (tratado no Capítulo 2), incluindo duas ONGs históricas, como a APACO e o Centro Vianei, e uma ONG mais recente, a AGRECO. A nomenclatura ONG não é suficiente para determinar a lógica de atuação dessas organizações, pois elas estão inseridas em sistemas de ação territoriais formados por representações, estratégias e ações coletivas particulares. Cada sistema de ação é construído ao longo de sua trajetória, por meio de interações e compromissos, que vão configurando essa identidade.

Observando a gênese das ONGs, vimos que a APACO e o Centro Vianei têm uma atuação voltada, a princípio, para a organização e a assessoria aos grupos de agricultores familiares; possuem uma relação forte com os Movimentos Sociais e com os setores progressistas da Igreja Católica; contam, desde o início, com o apoio da cooperação internacional e possuem suas matrizes discursivas principais baseadas nos ideais marxista e da Teologia da Libertação. Já a AGRECO se estrutura mais recentemente, enfatizando a organização socioeconômica dos agricultores, com vistas à melhoria das suas condições de

vida. A associação não mantém vínculos com os principais movimentos sociais atuantes no meio rural e se relaciona com algumas instituições representativas do meio empresarial (como o SEBRAE, por exemplo). Neste caso, a atuação técnica é privilegiada sobre a ação política e a ONG tem uma forte inserção junto ao mercado.

As diferenças são visíveis não apenas no que se refere à sua gênese, mas também envolvem as estratégias que vão ser adotadas por essas organizações ao longo de sua trajetória, determinando a configuração institucional que as ONGs vão assumir. Isso se reflete, por exemplo, nos modelos internos de governança. Enquanto a APACO privilegiou o seu papel de entidade de representação no campo da agricultura familiar, mantendo os agricultores como dirigentes desde o início, o Centro Vianeí opta por ser uma ONG de assessoria, tendo os agricultores como beneficiários de suas ações. Esta também é a opção da AGRECO que, desde a sua gênese, se configura como uma organização para os agricultores e não de agricultores, possuindo um caráter mais de “prestadora de serviços”.

Essas diferenças – que não podem ser negligenciadas, pois nos ajudam a compreender a diversidade do campo – não apagam os vários pontos em comum encontrados quando da leitura da trajetória dessas ONGs no campo do desenvolvimento. Essa análise permite constatar, primeiramente, que o **papel dessas ONGs foi se complexificando ao longo do tempo**. Inicialmente, elas focalizam a formação e a organização coletiva dos agricultores, passando depois a assessorar os grupos em atividades socioeconômicas. Mais tarde, agem como coordenadoras em processos de desenvolvimento locais e intermunicipais e, mais recentemente, atuam como mediadoras de políticas públicas, numa articulação direta com o poder público e outros agentes de desenvolvimento. Nesse itinerário, as novas funções assumidas parecem não substituir as antigas; elas se sobrepõem, trazendo novos desafios para as ONGs analisadas.

Atualmente, a APACO, o Centro Vianeí e a AGRECO tentam compatibilizar múltiplos papéis: formação, assessoria técnica, representação e promoção do desenvolvimento. Suas trajetórias refletem, desse modo, o próprio processo de redefinição de identidade que atravessa as ONGs no Brasil, conforme evidenciado no Capítulo 2, e que pode ser resumido numa questão: afinal qual é o papel das ONGs? Sem buscar responder de forma definitiva a esta questão e sem partir de generalizações explicativas, buscou-se

examinar as ONGs aqui consideradas em situações de ação e interação para compreender como elas se transformam gradualmente em promotoras do desenvolvimento e o que caracteriza a sua intervenção neste campo.

Foi possível inferir que a transformação das três ONGs em protagonistas nos processos de desenvolvimento não se dá de forma automática. Essa atuação está inscrita num espaço e num tempo dados. Pode-se então confirmar a hipótese de que esse “novo papel” não é estático, definido a priori, mas ele é construído na relação com os demais atores sociais e com o contexto sociohistórico no qual as ONGs estão inseridas. As ONGs vão enfrentar uma situação de mudança e vão buscar construir um espaço para elas nesse processo. **Essa transição vivida pelas ONGs constitui então, ao mesmo tempo, uma reação e uma adaptação ao contexto (local e global), o qual representa limites e oportunidades à sua ação.**

Uma **reação**, porque as três ONGs estudadas não agem no campo do desenvolvimento apenas a partir de uma perspectiva “conjuntural”, buscando seguir as determinações e prioridades definidas de fora (pelos financiadores ou pela situação econômica e política). Todas elas buscam responder a problemas socioeconômicos e ambientais concretos das suas regiões de atuação. Elas reagem a um fenômeno mais amplo de homogeneização das regiões rurais do Estado, tentando construir modelos alternativos de desenvolvimento. Sua ação se dá através de projetos e programas, específicos e estruturados, que produzem resultados no local e fora dele: como o cooperativismo de crédito, a agroindustrialização de pequeno porte, a produção e a comercialização de produtos agroecológicos, o cooperativismo de produção, o agroturismo, entre outros.

Porém, a transformação das ONGs em promotoras de desenvolvimento é também uma **adaptação** dessas organizações ao contexto. A diminuição dos financiamentos da cooperação internacional, a pressão por parte dos financiadores em termos de resultados, a organização dos próprios agricultores e dos movimentos sociais – que passam a exigir novas funções das ONGs – se configuram como ameaças que vão fazer com que essas organizações repensem seus papéis. Esse contexto é formado também por oportunidades como a de participar na implementação de políticas públicas, atingindo um número maior de beneficiários e

ampliando sua abrangência, ou ainda, de acessar a novas fontes de financiamento, de modo a garantir a sua sobrevivência institucional.

Além de influenciar na redefinição do seu próprio papel, a transformação gradativa das ONGs analisadas em promotoras do desenvolvimento tem mudado a configuração das regiões em que elas atuam e da própria agricultura familiar no Estado, como será analisado mais detalhadamente no próximo capítulo. As ONGs têm ampliado seu raio de atuação e o número de interlocutores com os quais interage, além de aumentarem significativamente o montante de recursos geridos por elas e que são canalizados para as regiões. Isso tem possibilitado reforçar as experiências no campo da agricultura familiar, as quais têm sido utilizadas como verdadeiros “laboratórios” para as políticas públicas. Esse é o caso do cooperativismo de crédito e das agroindústrias familiares, experiências que vão inspirar alguns programas e políticas do Governo federal no meio rural. Por outro lado, elas têm adquirido uma série de novas habilidades e competências, especialmente na interlocução com o Estado e com outros financiadores, viabilizando novos projetos para a região e garantindo a sua implementação. No caso dos recursos do PRONAF Infraestrutura, por exemplo, graças à mediação tanto da APACO, quanto do Centro Vianeí, muitos projetos foram contratados e implantados, sem que houvesse desvio ou desperdício de recursos, como comumente acontece nesses casos.

Porém, essa mudança de papel parece não ter sido efetivamente incorporada pelos membros das ONGs analisadas. De uma forma geral, a intervenção no campo do desenvolvimento é percebida pelos gestores, técnicos e mesmo alguns agricultores mais como uma **continuidade** na trajetória das ONGs e não como uma ruptura. **Ela é encarada prioritariamente como um meio de reforçar os seus antigos projetos institucionais.** Assim, pode-se validar hipótese de que não são apenas as exigências do novo papel que vão formatar as representações e práticas dessas organizações no campo do desenvolvimento, mas principalmente as heranças e compromissos estabelecidos por elas ao longo do tempo.

A análise evidenciou que as representações veiculadas no discurso dos dirigentes e dos técnicos reforçam uma **concepção corporativa e setorial do desenvolvimento.** Isso porque o que caracteriza o projeto de transformação social veiculado por elas é mais as necessidades das categorias que as ONGs estão ligadas e que as legitimaram historicamente, do que uma

visão mais ampla dos problemas do território. Os motivos que as mobilizam estão relacionados mais a interesses coletivos do que ao interesse geral e muitas questões referentes ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais ficam de fora do raio de preocupações dessas organizações, a exemplo da relação entre os diferentes projetos no território; a perspectiva dos jovens e das mulheres; os grupos sociais não organizados; a sustentabilidade dos sistemas ecológicos locais, entre outros.

O exame realizado tornou possível também a identificação de outras representações presentes nos discursos dos atores que – apesar de não se apresentarem como hegemônicas – parecem disputar por espaço no interior das ONGs analisadas. **Essa constatação possibilita afirmar que, apesar de existir um conjunto de representações partilhadas, fundadas numa certa forma de ‘herança cultural’ das ONGs, essa delimitação é sempre fluida.** Como coloca Olivier de Sardan (1995:71), esse estoque de representações comuns não pode ser visto como definitivo, pois “ele evolui e se modifica no tempo; não abarca da mesma forma todas as referências e não é homogêneo”. Esse aspecto deve ser considerado quando se pensa na atuação das ONGs no longo prazo. Em particular, ele abre espaço para emergência de novos significados partilhados e de novos usos para as representações atuais.

Porém, as representações hegemônicas ainda têm um forte efeito sobre as **lógicas de intervenção das ONGs analisadas que parecem mais voltadas para o reforço dos seus próprios sistemas de ação, do que para a construção de um sistema de ação próprio a um projeto de território** (GUMUCHIAM *et al.*, 2003). Isso fica evidente nas principais estratégias utilizadas por elas no campo do desenvolvimento.

- Nos três casos, o fortalecimento institucional das organizações criadas pelas ONGs é utilizado como uma das principais estratégias de promoção do desenvolvimento. O recorte territorial, que implica uma negociação mais ampla de propostas e uma confrontação de projetos divergentes, aparece muitas vezes no discurso dos dirigentes e técnicos como uma “ameaça” à autonomia dessas entidades.
- A intervenção das ONGs estudadas nos processos de desenvolvimento têm os projetos como principais instrumentos de gestão. A lógica de projeto se contrapõe à lógica do “planejamento”, na prática das ONGs, sendo colocada como sinônimo de participação,

de valorização do local e de adaptação à realidade. Porém, os projetos têm uma temporalidade própria (início, meio e fim) e se realizam muitas vezes a partir de intervenções pontuais, sem uma relação maior com o ambiente institucional mais amplo. Como colocam Chauveau e Delville (1998), a ação territorial implica que os projetos não sejam tomados como entidades isoladas e, para tanto, torna-se necessário uma coerência entre eles, o que exige que a lógica do planejamento seja também levada em conta.

- As ONGs analisadas privilegiam na sua atuação o fortalecimento de uma agricultura familiar, desconsiderando desta forma a pluralidade de agriculturas existentes no meio rural e a diversidade de lógicas que predomina no próprio comportamento dos agricultores (LAMARCHE, 1994). Tanto na APACO, quanto no Centro Vianeí e também na AGRECO as intervenções focalizam um grupo de agricultores bem definido: proprietários, capitalizados, ligados a alguma organização social e, nos dois últimos casos, produtores orgânicos. As conseqüências desse recorte refletem-se na diminuição gradativa dos agricultores atingidos diretamente por essas organizações. Além disso, percebe-se que representações veiculadas pelas ONGs sobre esses agricultores estão ligadas a estereótipos comumente presentes na cena do desenvolvimento (OLIVIER de SARDAN, 1995). No caso da AGRECO, prevalece a visão do agricultor “pequeno empreendedor”, que visa maximizar seu rendimento. No Centro Vianeí predomina a visão do agricultor camponês tradicional e não capturado, que busca a auto-subsistência e valoriza os laços comunitários de solidariedade. Já na APACO, observa-se uma combinação dessas duas visões. De fato, cada uma dessas representações tem uma coerência e reflete um modo de comportamento dos agricultores. Porém, a consideração isolada de cada uma delas pode levar a uma visão enviesada e parcial que desconsidera a pluralidade de racionalidades que permeiam o comportamento de qualquer indivíduo e também dos agricultores.
- O mundo rural sob o qual as organizações focalizam sua atuação, principalmente no caso das ONGs históricas, ainda está eminentemente ligado à esfera agrícola. Esta concepção subestima a complexidade do rural, deixando de considerar na intervenção atividades e atores dos espaços não agrícolas, além da relação entre rural e urbano e

com os consumidores (o que será examinado mais detalhadamente no próximo capítulo).

- Os três casos também são marcados por uma forte imbricação no sistema político partidário, no qual as ONGs estão inseridas. O seu discurso oficial e mesmo de suas entidades representativas (como a ABONG por exemplo) é de que elas são entidades apolíticas (no sentido da política partidária), e que seus membros aderem ao partido político de sua escolha. Porém, na prática, percebe-se uma forte imbricação das três ONGs analisadas nos sistemas político-institucionais (partidos e poderes públicos) das regiões que atuam. Essa imbricação exercerá uma forte influência nas interações que a ONG mantém com seus membros e com outros promotores de desenvolvimento no território.

As concepções predominantes a respeito do desenvolvimento parecem agir também sobre as **interações estabelecidas por estas organizações** e sobre **as formas de regulação adotadas** para cooperação com os demais grupos que promovem o desenvolvimento na região. **Os compromissos e acordos são estabelecidos mais em função do compartilhamento das representações, do que da eficácia dos projetos ou da existência de regras comuns.** Isso significa que o reconhecimento é atribuído àqueles que possuem os mesmos “projetos de desenvolvimento” ou que participaram das lutas políticas comuns. Com base em Granovetter (1973), foi possível demonstrar que as relações nos sistemas de ação territoriais das ONGs analisadas são principalmente mediadas por “laços fortes”. Essa estruturação das relações leva a um relativo fechamento face aos demais sistemas de ação presentes no território, diminuindo as possibilidades de escolhas em termos de desenvolvimento. Isso pode conduzir a uma tendência de homogeneização das mudanças propostas, no lugar de sua diversificação.

Um outro ponto importante a ser levantado, é que nos três casos analisados **não há espaços reais de regulação e de mediação entre os diferentes sistemas de ação presentes nas regiões analisadas, confirmando o cenário apontado no Capítulo 3.** Em alguns casos, inclusive, percebe-se que não há um reconhecimento recíproco dos diferentes grupos estratégicos existentes. Constatam-se nas regiões a presença de “territórios arquipélago” (GUMUCHIAM et al, 2003) marcados pela setorialização da ação pública e pela fraca

capacidade de ação coletiva. Neste caso, os grupos estratégicos impõem suas próprias representações e estratégias aos demais, produzindo um jogo de regulação aleatório, dificultando a construção territorial. Como definido no Capítulo 1, a emergência de um território pressupõe uma forma organizada de ação coletiva e uma estruturação entre as posições dos atores, além de uma permanência e uma institucionalização. Desse modo, os processos de desenvolvimento territorial implicam uma combinação entre liberdade de atuação dos grupos e formas de regulação (CHAVEAU; DELVILLE, 1998). Para que isso ocorra, são necessárias instâncias de decisão legítimas e integradoras, as quais garantam a redistribuição dos benefícios, a gestão das interdependências e também dos recursos comuns. Nas regiões estudadas, apesar de existirem espaços criados com esse objetivo (como é o caso das SDRs, por exemplo), a sua atuação ainda não permite afirmar que instâncias integradoras existam de fato.

Em função disso, é comum se verificar o fenômeno do mimetismo⁶⁰ entre as organizações envolvidas com a promoção do desenvolvimento. As instituições de extensão rural como a EPAGRI, as prefeituras municipais, os movimentos sindicais e sociais criam, assim como as ONGs, projetos para promover a inserção socioeconômica dos agricultores familiares. Essas iniciativas similares – cooperativismo de crédito, agroindústrias de pequeno porte, cooperativismo de produção, espaços de comercialização, etc.– muitas vezes concorrem entre si, sem uma estratégia que possa lhes reforçar, coordenar esforços e disseminar os aprendizados comuns. É importante lembrar que muitas das iniciativas são recuperadas pelas instituições que lhes apoiaram ou financiaram, no lugar de serem associadas a uma dinâmica territorial.

Remarca-se então que a atuação das ONGs no campo do desenvolvimento não pode ser vista de maneira isolada. Ela faz parte de um sistema institucional mais amplo – caracterizado pela fluidez, pela heterogeneidade de projetos e pela fragmentação dos

⁶⁰ O conceito de mimetismo aqui utilizado tem por base a noção de isomorfismo institucional desenvolvida, entre outros, por DiMaggio e Powell (2005). Segundo esses autores, o isomorfismo constitui uma forma de homogeneização das organizações que emerge da estruturação dos campos organizados (conjunto de instituições que formam uma área reconhecida na vida social). O isomorfismo institucional, diferentemente do competitivo, não decorre da necessidade de ampliar eficácia ou eficiência, mas da busca de uma maior legitimação institucional e adequação social. DiMaggio e Powell definem três tipos de mecanismos que levam a mudança isomórfica: o isomorfismo coercitivo, que resulta de pressões formais e informais; as pressões normativas que derivam da normalização dos campos organizacionais (profissionalização); finalmente, os processos miméticos ocorrem quando uma organização imita a outra tomando-a como modelo. Esse processo é mais comum quando o ambiente é incerto, as metas ambíguas e as tecnologias não são inteiramente dominadas pelo campo.

poderes (como apresentado no Capítulo 3) – que marca a realidade catarinense e também a brasileira. Nesta perspectiva, a relação com o Estado e o mercado é também um elemento chave de transformação ou de manutenção do padrão de intervenção das ONGs. Pode-se notar, nos casos analisados que, diante do processo de redemocratização, a delimitação dos espaços reservados à ação do Estado, do mercado e da sociedade civil se recompõe. Esta recomposição está em curso e o que parece é que os papéis de cada uma dessas esferas ainda está sendo definido, numa sociedade que ainda carece de um maior fortalecimento de sua cultura democrática.

No âmbito da relação com Estado, mesmo com a ampliação das parcerias com a sociedade civil, nota-se a permanência dos padrões da “regulação cruzada” (DURAN; THOENIG, 1996), no qual o Estado controla de forma centralizada e unilateral as agendas de desenvolvimento, com base numa lógica burocrática. Diversas evidências durante a pesquisa mostraram que as ONGs são vistas, na maioria das vezes, como agentes operacionais das políticas e programas públicos. Estes são ainda concebidos de forma centralizada, sem uma devida adaptação às especificidades das regiões atendidas.

Por outro lado, na relação das organizações estudadas com o mundo empresarial, ainda prevalece uma visão estereotipada, tanto por parte das empresas em relação às ONGs, quanto o contrário. Essa visão dificulta o diálogo e a concepção de projetos comuns e as empresas permanecem largamente à parte das principais esferas de discussão sobre os rumos do desenvolvimento rural, nas quais participam as ONGs. Tendo em vista o peso dos sistemas produtivos locais na manutenção dos estilos de desenvolvimento rural predominantes em cada uma das regiões analisadas, parece inconcebível pensar numa mudança efetiva sem envolver o setor empresarial.

Enfim, analisando a lógica de intervenção das ONGs, acima descrita, à luz dos papéis atuais assumidos por elas – especialmente no campo das políticas públicas – nos defrontamos com um impasse. Apesar da evidente influência das ONGs na recomposição das dinâmicas regionais, percebe-se que elas ainda não promovem uma real renovação das concepções e das práticas do desenvolvimento rural. Em outras palavras, podemos afirmar que as **ONGs agem territorialmente, mas ainda não conseguem contribuir para a constituição de projetos voltados para a sustentabilidade do território.** Sua atuação favorece mais a inserção

socioproductiva dos agricultores familiares, do que um debate amplo sobre a concepção do desenvolvimento que se quer promover e das estratégias necessárias para colocá-lo em prática.

Se as ONGs analisadas buscam se transformar em verdadeiras catalisadoras do processo de desenvolvimento territorial sustentável no meio rural, a necessidade de **repensar o seu papel** parece evidente, a partir de uma avaliação crítica de sua trajetória e também prospectiva, à luz do cenário atual e das perspectivas futuras em termos de desenvolvimento no Estado. Isso pressupõe dois desafios maiores. O primeiro faz referência à redefinição de sua própria identidade e das relações com os agentes que compõem seu sistema de ação. Essa redefinição se produzirá pela demarcação de uma diferenciação e de uma legitimidade própria às ONGs, mas também, pela sua capacidade de abertura ao diálogo com outros atores sociais.

Trata-se de transpor a posição anti-institucional que caracterizou historicamente as ONGs e assumir novas competências e habilidades exigidas pelo novo papel. De fato, a ação no âmbito das políticas e programas de desenvolvimento rural, com foco na promoção dos territórios e da sustentabilidade, pressupõe das ONGs uma ampliação da sua rede de relações, para além do seu sistema de ação. Essa rede de relações constitui inclusive a garantia de sua sobrevivência institucional, pois as ONGs são sobretudo organizações intermediárias (elas não são financiadoras, nem beneficiárias). Neste sentido, como lembra Olivier de Sardan (1998), a rede de relações é um elemento decisivo para manutenção da sua legitimidade ao longo do tempo.

Isso leva ao segundo desafio, que transcende o campo das ONG e supõe novas interfaces entre as diferentes esferas sociais (Estado, mercado e sociedade civil). Esse processo não é sinônimo de eliminação de conflitos, pois esses são inerentes aos processos de desenvolvimento. Porém, mesmo a existência de um real confronto, exige um reconhecimento mútuo entre os grupos. Isso pressupõe então o reforço de esferas de mediação, a construção de espaços públicos (HABERMAS, 1992), nas quais novas lógicas de regulação entre os agentes das esferas pública e privada possam ser concebidas.

CAPÍTULO 5 - IMPLICAÇÕES DA ATUAÇÃO DAS ONGs NO MEIO RURAL CATARINENSE: AVANÇOS E LIMITES À CONSTRUÇÃO DE *TERRITÓRIOS SUSTENTÁVEIS*

A concepção do desenvolvimento como uma aspiração orientada por valores proporciona um ponto de referência para esclarecer o que pretende fazer e o que pode fazer cada sociedade e quais as conseqüências e requisitos a curto, médio e longo prazos. Ainda neste sentido, o desenvolvimento é societário e constitui um sistema de interações cujo conteúdo é determinado pelos valores e forças dominantes na sociedade. [...] Entretanto, na prática, nenhuma sociedade está em condições de desenvolver um estilo próprio [de desenvolvimento] sem prestar cuidadosa atenção às limitações externas e sem manobrar dentro das fronteiras do permitido.¹

Este capítulo tem como foco identificar os efeitos da intervenção das ONGs analisadas nas dinâmicas de desenvolvimento nas suas regiões de atuação. Em particular, trata-se de verificar os principais avanços e os limites dessa intervenção na direção do reforço a dinâmicas de Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS) e compreender os condicionantes desses avanços e limites. Enquanto no capítulo precedente a análise desvendou as lógicas de ação das ONGs no domínio da governança, enfatizando a dimensão empírica do desenvolvimento, agora o destaque será dado à **dimensão normativa**, buscando-se evidenciar os resultados concretos dessa ação, tendo em vista o objetivo de promover processos de desenvolvimento pautados pelos preceitos territoriais e da sustentabilidade.

Como foi discutido no primeiro capítulo, esse objetivo exige repensar não apenas as práticas do desenvolvimento, mas o seu próprio significado, o que implica promover uma reconfiguração das dimensões econômica, social e ecológica do desenvolvimento. Isso não significa uma simples sobreposição dessas dimensões, mas exige repensá-las, numa perspectiva de interdependência em relação às demais. Neste sentido, o econômico, o social e o ambiental se redefinem, o que pressupõe uma releitura das relações entre a economia e o social e, indo mais além, entre a economia e o meio ambiente.

A economia não pode ser concebida exclusivamente em termos de mercado, pois ela inclui também as atividades não mercantis e não monetárias. Da mesma forma, o social não pode ser definido exclusivamente em termos de custos, pois ele constitui um importante elemento gerador de vantagens específicas nas regiões (LÉVESQUE, 2006). Já o meio ambiente deixa de ser interpretado a partir de uma visão dicotômica entre o ser humano e a

¹ WOLFE, M. **Desenvolvimento para que e para quem?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976: 25 e 85.

natureza; essa visão é substituída por aquela dos “seres humanos nos ecossistemas” (BERKES; COLDING; FOLKE, 2003), na qual as propriedades particulares dos sistemas ecológicos são consideradas na sua interação com os sistemas socioeconômicos, socioculturais e sociopolíticos.

Essa leitura do desenvolvimento – entendido enquanto processo multidimensional e multiescalar – constitui o eixo central do quadro analítico utilizado neste capítulo, o qual foi apresentado detalhadamente no início desta tese. Para concebê-lo levou-se em consideração a complexidade do conceito de DTS e os importantes desafios metodológicos que sua análise impõe. Como destaca Gendron (2006), o exame deste fenômeno exige que o pesquisador esteja sempre buscando estabelecer coerência “a posteriori” a um processo em emergência e que ainda não se estabilizou. Isso porque o processo de desenvolvimento emerge das interações e disputas entre atores sociais e, neste sentido, torna-se, em grande parte, não intencional. No entanto, conforme aprofundado anteriormente, considera-se neste trabalho que o DTS é também um estado, uma finalidade que se busca alcançar. Para tanto, faz-se necessário que sejam explicitados objetivos comuns e construídas estratégias pelos diversos atores envolvidos, de modo a garantir que estes objetivos sejam alcançados. Em outras palavras, a construção de territórios sustentáveis pressupõe uma intencionalidade.

No caso deste estudo, não se trata de isolar a intervenção das ONGs do contexto (local e global) no qual elas se inserem, nem tampouco da sua relação com os demais atores com os quais elas interagem. Estes elementos formam o pano de fundo no qual essa intervenção se realiza e ele exerce uma enorme influência sobre esta última, como foi demonstrado no capítulo precedente. Porém, este capítulo concentra-se na análise dos avanços e dos limites em termos de resultados alcançados pelas ONGs, considerando a necessidade de promover a identidade territorial e a prudência ecológica nos espaços rurais. Nesta perspectiva, serão consideradas as iniciativas promovidas pelas ONGs em três dinâmicas interconectadas do DTS: a socioeconômica, a sociocultural e a ecológica e, para cada uma delas, serão examinadas algumas variáveis que podem indicar uma maior consolidação das iniciativas analisadas (como sintetizado no Quadro 4, na página 103).

Desse modo, identificar as **inovações socioambientais** em cada uma dessas dimensões será central para entender como os processos de mudança são incitados ou não, a partir da

atuação das ONGs. Com base no trabalho desenvolvido pelo *Centre de Recherche sur les Innovations Sociales* (CRISES) na UQAM, no Canadá, entende-se por inovação socioambiental toda nova abordagem, prática, intervenção ou ainda todo novo produto, implementado para equacionar uma problemática socioambiental concreta. Essas iniciativas podem ser empreendidas no nível das instituições, das organizações ou das comunidades (LÉVESQUE, 2006).

Esta definição inspira-se no trabalho fundador de Schumpeter (1939) e considera as inovações na esfera da organização do trabalho e do mercado, tais como: a criação de novos produtos, novos mercados, novas organizações e/ou sua combinação. Porém, acrescenta a estas últimas as inovações no domínio das instituições, das normas, das regras e mais amplamente das regulações, as quais são tratadas pelos economistas institucionais e pelos sociólogos (THÉRÊT, 2000; CORIAT; WEINSTEIN, 1995 e BÉLANGER; LÉVESQUE, 1991). O primeiro conjunto de inovações será aqui chamado de **inovações organizacionais** e o segundo será denominado de **inovações institucionais** (LÉVESQUE, 2006). Segundo este autor, esses dois níveis devem ser analisados de forma integrada, pois para que as inovações sejam criadas e se perpetuem é necessário contar com a ajuda de “novos arranjos institucionais” que permitirão vencer a resistência à mudança.

Além disso, a noção de inovação socioambiental tratada acima refere-se à inovação não como um processo linear composto por fases sucessivas (pesquisa científica, invenção, inovação, difusão e adaptação), mas como resultante de uma série de ajustes que mobilizam uma pluralidade de atores (inclusive as ONGs) e, portanto, envolvem uma grande dose de incerteza (CALLON, 1989 e LATOUR, 1989). Neste ponto de vista, a inovação é considerada como resultado de um “processo social” composto por interações entre trabalhadores, cientistas, empreendedores, financiadores, homens políticos, usuários e consumidores que formam as diferentes redes sociais que compõem um território (LÉVESQUE, 2006). Essa perspectiva reenvia então à necessidade de considerar a inovação como a construção de respostas pelos diversos atores sociais a um problema socioambiental concreto, em particular em momentos de crise.

Porém, é importante considerar que esse **processo** se inscreve num **sistema social de inovação**. Neste sentido, como afirma Lévesque (2006), o potencial de inovação poderá ser

favorecido ou dificultado, a depender do ambiente no qual ele se encontra. Esse ambiente é composto por diferentes instituições que envolvem tanto o sistema sociotécnico (empresas, universidades, centros de pesquisa, Estado e mercado), quanto o sistema social mais amplo (composto pelo conjunto de atores e instituições que influem no processo de desenvolvimento):

A inovação poderia ser compreendida em termos de processos inscritos em sistemas sociais de inovação. Além do fato que elas enfatizam o caráter social e coletivo de toda inovação, as noções de sistema e de processo podem ser muito úteis para estabelecer passarelas entre as **inovações** e as **transformações sociais** (LÉVESQUE, 2006:5).

Tomando por base os conceitos tratados acima, a hipótese central que norteia esse capítulo é de que os avanços maiores em termos de resultado da atuação das ONGs se encontram no campo das dinâmicas socioeconômicas. Neste campo, as ONGs parecem contribuir para criar condições propícias à emergência de novas territorialidades² nas regiões analisadas, fomentando assim o desenvolvimento rural. Porém, tais esforços ainda parecem insuficientes para caracterizar transformações sociais que configurem processos de DTS nessas regiões.

A seguir, busca-se verificar essa hipótese, a partir da análise de cada uma das dinâmicas supracitadas do DTS. Primeiramente, serão retomados, de forma sintética, os principais problemas identificados nas regiões em cada uma dessas áreas, os quais já foram tratados no Capítulo 4, quando foram reconstituídas as trajetórias das ONGs junto aos processos de desenvolvimento das regiões. Em seguida, busca-se examinar qual a contribuição e os limites das ONGs na resposta a esses problemas. A análise prioriza a visão de conjunto das ONGs, enfocando as semelhanças entre os casos, as quais indicam as tendências em termos do fenômeno analisado e permitem certa generalização. Porém, as diferenças também são identificadas, pois revelam as particularidades dos diversos perfis de ONGs tratados no estudo. Finalmente, pretende-se com a análise evidenciar a relação existente entre a lógica de atuação das ONGs e os efeitos obtidos em termos de reforço ou de

² Como tratado no Capítulo 1, as territorialidades são definidas por Gumuchian *et al.* (2003) como o conjunto de estratégias (individuais ou coletivas) colocadas em prática pelos atores sociais, buscando se apropriar e transformar um contexto espacial, cultural e temporal específico. Estes processos entram em interação uns com os outros ou podem ficar isoladas, desconhecidos. A existência de múltiplas territorialidades não significa a formação de múltiplos territórios, já que estes exigem condições específicas para a sua emergência.

“resistência” às dinâmicas de desenvolvimento voltadas à promoção de *territórios sustentáveis*.

5.1 As ONGs e a dinâmica socioeconômica do DTS

Do ponto de vista socioeconômico, o principal problema encontrado nas regiões analisadas consiste na **diminuição progressiva do espaço reservado à agricultura familiar, devido às transformações promovidas pelo modelo de modernização agrícola nos espaços rurais**. O fortalecimento de tal modelo – consequência tanto da priorização de um tipo de política de desenvolvimento rural no Estado de Santa Catarina, quanto das dinâmicas estruturais ocorridas nas últimas décadas no mercado agroindustrial internacional - terá impactos evidentes em cada uma das regiões, como foi demonstrado no Capítulo 3.

No caso da região Oeste, as reestruturações promovidas na cadeia agroindustrial vêm alterando significativamente a estrutura produtiva e o perfil tecnológico do setor (TESTA *et al.*, 1996, SANTOS FILHO *et al.*, 1999, SILVESTERO *et al.*, 2000 e ICEPA/SC, 2003). O exemplo da cadeia da suinocultura é emblemático. Guivant e Miranda (1999), utilizando dados do Instituto CEPA, mostram que, entre os anos de 1985 a 1996, ocorre uma diminuição de 26,5% do número de propriedades familiares com suínos e de 55% na quantidade de produtores que tinham a suinocultura como sua principal atividade. Esses dados demonstram que a suinocultura empresarial teve um aumento substancial, o que foi acompanhado de uma crescente concentração e especialização da produção. Os autores afirmam que:

O efetivo industrial que representava pouco mais da metade do total (57%), em 1996, detinha 75% do estoque de animais. A produção especializada aumentou 180,3%, passando de 63% da produção para 83,3% do total produzido (op. cit: 90-91).

Esse processo fez com que os critérios de seleção dos produtores integrados se tornassem cada vez mais rigorosos, privilegiando o modelo industrial e dificultando a manutenção de boa parcela dos agricultores familiares no sistema. O resultado é uma ampliação do êxodo rural e um empobrecimento da população, com uma grande parte de agricultores familiares sem condições de assegurar a sua sobrevivência.

Esse fenômeno ocorre também nas Encostas da Serra Geral, onde a “crise do fumo”, já citada (PAULILO, 1990, MULLER, 2001 e CABRAL, 2004), vai gerar importantes mudanças na relação entre os agricultores, as empresas integradoras e a própria atividade produtiva. Transformações em termos de acesso ao crédito agrícola, ampliação dos custos de produção, aumento nas exigências em termos de qualidade da produção, diminuição da renda e maior carga de trabalho são alguns dos fatores que caracterizam essa crise. Com isso, instaura-se uma forte instabilidade socioeconômica na vida dos agricultores integrados e estes passam a buscar outras alternativas em termos de atividade, as quais vão alterar a dinâmica da região. Dentre elas, destacam-se a atividade leiteira, a produção de carvão e a agricultura orgânica, esta última apoiada pela AGRECO. Porém, apesar da desistência de muitos agricultores familiares em relação ao cultivo do fumo, esta atividade ainda se mantém até hoje com um forte peso na região (como é também o caso da suinocultura no Oeste). Durante a pesquisa, foi percebido que alguns ex-associados da AGRECO voltaram à atividade fumageira, devido ao aparente ganho de rentabilidade que esta proporciona.

Já no Planalto Serrano, esse fenômeno se agrava ainda mais pelo fato da região ser uma das mais pobres do Estado e pelo estilo de ocupação territorial que a caracteriza. Percebe-se na região uma forte incidência de estabelecimentos rurais geridos por agricultores não-proprietários (arrendatários, parceiros e posseiros), em comparação com o restante do Estado. Como afirmam Cazella *et al.* (2005: 18):

Enquanto em Santa Catarina 15,5% dos estabelecimentos rurais são gerenciados por agricultores não-proprietários, a maioria dos municípios da região de Lages apresenta um percentual bem acima desse valor. No extremo dessa situação encontra-se Cerro Negro que possui quase um terço de estabelecimentos rurais nas mãos de agricultores que não detém o título de propriedade dos mesmos. Nota-se também a existência de uma zona contígua de municípios (Cerro Negro, São José do Cerrito, Campo Belo do Sul e Anita Garibaldi) com índices elevados de agricultores não-proprietários. Nessa mesma zona ocorrem os piores valores de renda *per capita* e os piores IDH municipais no interior da região. Isso revela não só a correlação positiva entre esses indicadores como, também, uma possível zona prioritária para se intervir com políticas de regulação, crédito e ordenamento fundiário.

Segundo esses autores, a pressão fundiária tem aumentado na região nos últimos anos, agravada pela expansão da atividade agropecuária e pelo plantio de monocultura de pinus para extração da madeira. O resultado é a ampliação do êxodo rural e a polarização populacional e econômica nas cidades de Lages, Otacílio Costa e Cerro Negro, promovendo um forte desequilíbrio territorial na região.

É possível constatar nas regiões analisadas uma expansão do modelo de industrialização agrícola priorizado em escala nacional (SCHIMIDT *et al.*, 2002, MUSSOI, 2002 e VIEIRA; CUNHA, 2002), como argumentado no Capítulo 3. Em que medida as ONGs têm alcançado êxito em freiar essas tendências, favorecendo iniciativas que promovam uma maior diversificação socioeconômica dos espaços rurais? Os avanços e os limites em termos de resultados alcançados neste domínio serão discutidos a seguir.

5.1.1 Os avanços: inscrição social e política dos mercados e promoção de inovações organizacionais e institucionais nas regiões

Iniciando pelos avanços observados em termos de dinâmica socioeconômica, um dos aspectos mais evidentes na pesquisa refere-se à **quantidade de novos projetos, instituições e recursos diversos (mercantis, não mercantis e não monetários) mobilizados pelas ONGs**. No Quadro 9, a seguir, são identificados os principais projetos/programas que estavam sendo implementados ou já tinham obtido aprovação pelas ONGs nas regiões estudadas, durante o período da pesquisa. Vê-se que as ONGs são responsáveis pela canalização de um montante significativo de recursos não mercantis (provenientes da redistribuição) para as regiões, agindo como intermediárias entre as populações locais e os financiadores (principalmente da esfera pública e não governamental).

Além disso, elas mobilizam recursos mercantis, através dos empreendimentos que elas fomentam nas regiões. Segundo dados divulgados pelo BRDE (2004), o faturamento bruto da UCAF, em 2003, foi da ordem de R\$ 6.355.600,00, com uma renda líquida de R\$ 512.000,00. Já a AGRECO, por meio da rede de agroindústrias, obteve, no mesmo ano, um faturamento bruto de R\$ 717.248,00, com uma renda líquida de R\$ 540.656,00. Porém, esses números não indicam necessariamente um aumento real da renda dos agricultores, além de representarem pouco em termos das economias regionais. Nas entrevistas efetuadas junto a estes últimos, nota-se que a ampliação da renda, na maioria dos casos, ainda não ocorreu, devido ao pagamento dos financiamentos. Quase todas as agroindústrias implantadas foram financiadas, por meio de programas de crédito³, pelos próprios agricultores, e esse investimento tem sido pago com os lucros obtidos dos empreendimentos:

³ Por meio do PRONAF Agregar, via projeto Desenvolver, além de créditos obtidos pela CRESOL

Os ovos a gente ainda está pagando os investimentos que a gente fez. A gente investiu R\$ 60.000, desde 2000, e até hoje não conseguimos pagar tudo que foi investido (Agricultor associado da APACO e membro da UCAF).

Da renda mensal, tudo vai para pagar o financiamento. Não está sobrando nada. Estamos pagando o investimento (Agricultor associado da AGRECO).

Quadro 9 - Projetos em implementação com aprovação obtida pelas ONGs - 2004/2005

Nome do Projeto	Descrição	Público atingido/ Abrangência	Financiador	Prazo	Valor Financiado R\$ (1,00)
APACO					
Projeto Misereor	Projeto que permite o custeio das diferentes atividades promovidas pela APACO incluindo: Rede CRESOL, Rede Ecovida, UCAF, Rede de Cooperativas de Leite, entre outras.	Cerca de 639 famílias de 27 municípios da mesorregião Oeste.	Misereor	Junho 2004 a Junho de 2008 (4 anos)	256.707,56
Projeto Nacional de Gestão Ambiental Rural (Gestar)	Projeto voltado para a promoção do desenvolvimento rural sustentável numa Unidade de Gestão Ambiental Rural (no caso, a Bacia Hidrográfica do Ariranha), através do engajamento das comunidades.	Comunidades que habitam a Bacia envolvendo os municípios de Xavantina, Arvoredo, Paial, Seara e Ipumirim, abrangendo cerca de 600 famílias.	FAO e MMA	2003 e 2004 (2 anos)	290.982,90
Projeto de Assistência Técnica às Populações Indígenas do Sul do Brasil	Prestar assistência técnica a sete comunidades indígenas do Sul do país, para acompanhamento de sete projetos em execução apoiados pelo MMA.	Sete aldeias dos municípios de Seara, Chapecó, Abelardo Luz, Palmas, Ipuçu e Planalto (RS) envolvendo 2.418 famílias.	MDA	2005 a 2006 (1 ano)	62.750,00
Projetos aprovados pela SDT/MDA/2004, por meio da CIAT	Estruturação da cadeia produtiva do leite para cooperativas de leite ligadas à ASCOOPER (*).	12 cooperativas e 2.480 produtores.	PRONAF Infraestrutura	2004/2005 (1 ano)	260.100,00
	Casa Familiar Rural de Quilombo (*).	ND			45.900,00
	Formação de Agentes de Desenvolvimento Territorial.	500 pessoas			48.500,00
Projetos aprovados pelo MDA/SAF 2004/2005 (*)	Implantação e consolidação de agroindústrias associativas na região Oeste catarinense, articuladas ao Programa Nacional de Agroindústrias Familiares.	Implantação de 50 agroindústrias familiares em 28 municípios da região Oeste.	Secretaria da Agricultura Familiar (SAF)/MDA	2004/2005 (1 ano)	143.750,00
	Fortalecimento de instrumentos organizativos da cadeia leiteira da agricultura familiar de Santa Catarina.	12 cooperativas e 2.480 produtores.			Jun 2005/ Maio 2006 (1 ano)
Projeto Rede Ecovida (**)	Fortalecimento e ampliação de ações em agroecologia e desenvolvimento local, regional no Sul do Brasil.	8.920 famílias de produtores e consumidores agroecológicos trabalhadas por 15 ONGs nos três Estados do Sul do Brasil.	MDA	2005/2007 (3 anos)	71.841,00 (recursos destinados à APACO)
Total de recursos canalizados para a região pelos projetos					1.397.089,46

Quadro 9 - Projetos em implementação ou com aprovação obtida pelas ONGs – 2004/2005 (continuação)

Nome do Projeto	Descrição	Público atingido/ Abrangência	Financiador	Prazo	Valor Financiado R\$ (1,00)
Centro Vianei de Educação Popular					
Projeto Misereor	Projeto de continuidade: Consolidação do Arranjo Agroecológico da Agricultura Familiar da Região Serrana de Santa Catarina. O projeto mantém quatro técnicos e dois estagiários em tempo integral na ONG e permite o custeio de seus diferentes programas.	232 famílias organizadas em 12 grupos, associações em 09 municípios da mesorregião Serrana.	Misereor	Ago 2004 a Ago 2008 (4 anos)	976.992,96
Projeto de Desenvolvimento da Agropecuária na Agricultura Familiar (**)	Objetiva o desenvolvimento da agrosilvicultura nas unidades de produção familiares, buscando a melhoria da renda dos agricultores e a conservação dos recursos naturais do Planalto Serrano e do Alto Vale do Itajaí.	225 famílias no Planalto Serrano e 225 famílias do Alto Vale do Itajaí	FNAMA, Programa Nacional de Florestas (PNF) e PRONAF	2003 a 2007 (5 anos)	376.974,00 (recursos destinados ao Centro Vianei)
Projeto de Desenvolvimento Sustentável e Solidário das Comunidades	Objetiva promover a capacitação técnica, visando a produção, agroindustrialização e a certificação da produção em bases agroecológicas das famílias residentes nas comunidades de Vila Petry, Santo Anjo, São Vicente, Freguesia dos Domingos e São Roque.	114 famílias de agricultores familiares consolidados, em transição e periféricos.	Associação União das Comunidades, com recursos da BAESA, empresa que está implantando a UHE de Barra Grande.	Julho de 2003 a Julho de 2005 (2 anos)	40.617,01
Projeto Formação Agroflorestal em Rede na Mata Atlântica Brasileira (**)	Objetiva identificar em oito Estados brasileiros um mínimo de dezesseis experiências consolidadas em Sistemas Agroflorestais e de dezesseis agricultores que possam atuar localmente como monitores agroflorestais.	Técnicos de dezesseis entidades parceiras do projeto e 16 agricultores familiares monitores agroflorestais no bioma na Mata Atlântica envolvendo as regiões Sul, Sudeste e Nordeste.	FNMA	2003/2004 (1 ano)	18.742,00 (recursos destinados ao Centro Vianei)
Principais projetos aprovados no CONSAD em fase de contratação e ou implementados (*) (***)	- Rede de Economia Solidária	3.823 famílias de 14 municípios que recebem o Bolsa Família	CONSAD	2004/2005 (1 ano)	115.345,00
	- Banco Regional de Alimentos	Todos os municípios do CONSAD			265.951,27
	- Projeto de Compra Antecipada da Agricultura Familiar	204 agricultores familiares com doação simultânea para 22 entidades do CONSEA			474.036,01
Projetos aprovados pela SDT/MDA/2004, por meio da CIAT (*) (***)	- Comercialização de alimentos agroecológicos	Agricultores de Urubici, São Joaquim, Bom Retiro e Alfredo Wagner.	MDA	2003/2004/ (1 ano)	300.000,00
	- Unidade de resfriamento de leite de Celso Ramos	Produtores de leite dos municípios de Celso Ramos, Cerro Negro e Anita Garibaldi			55.000,00
Projeto Rede Ecovida (**)	- Fortalecimento e ampliação de ações em agroecologia e desenvolvimento local, regional no Sul do Brasil	8.920 famílias de produtores e consumidores agroecológicos trabalhadas por quinze ONGs nos três Estados do Sul do Brasil	MDA	2005/2007 (3 anos)	112.992,00 (recursos destinados ao Centro Vianei)
Total de recursos canalizados para a região pelos projetos					2.736.650,25

Quadro 9 - Projetos em implementação ou com aprovação obtida pelas ONGs – 2004/2005 (continuação)

Nome do Projeto	Descrição	Público atingido/ Abrangência	Financiador	Prazo	Valor Financiado R\$ (1,00)
AGRECO					
Projeto Vida Rural Sustentável	Objetiva promover a melhoria da competitividade e eficiência de cadeias produtivas agroindustriais e da qualidade de vida dos agricultores familiares, possibilitando a sua permanência no meio rural, por meio da produção e oferta de produtos saudáveis aos consumidores.	290 famílias dos seguintes municípios: •Prioritários (fase 01): Santa Rosa de Lima e Anitápolis. •Região de abrangência (fase 02): Alfredo Wagner, Rancho Queimado, Águas Mornas, São Bonifácio, Rio Fortuna, São Martinho, Grão Pará, Armazém e Gravatal. •Região de influência (fase 03): Florianópolis, São José, Tijucas, Braço do Norte, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, Angelina, Paulo Lopes, Garopaba, Imbituba, Imarú e Laguna.	SEBRAE e SEBRAE/SC	2001/2004 (04 anos)	878.338,00
Projeto de Criação de Peixes em Pequenas Propriedades Orgânicas no Território das Encostas da Serra Geral	Tem como objetivos a construção de novos açudes, adequação de uma agroindústria para processamento de peixe e construção de uma fábrica de produção de ração.	40 famílias de produtores orgânicos certificados	Secretaria da Pesca	Ago 2004/ dez 2004	404.500,00
Projeto de Formação (*)	Visa implementar um programa de capacitação para agricultores familiares, técnicos e lideranças, nos municípios das Encostas da Serra Geral/SC	Cerca de 200 agricultores, oito organizações e quatro jovens estagiários	MDA/ PRONAF Capacitação	2003/2004 (1 ano)	265.164,00
Projeto Link All (*)	Possibilitou assistência técnica e cursos de informática às comunidades, além da doação de dois computadores e da disponibilização de quatro antenas de conexão via satélite, por dois anos.	Comunidades dos municípios das Encostas da Serra Geral	FIESC com recursos da Comissão Européia	2004/2005	40.000,00
Projeto da Igreja de Santa Catarina (*)	Restauração e revitalização do conjunto arquitetônico da Igreja de Santa Catarina, no município de Santa Rosa de Lima.	Comunidades dos municípios das Encostas da Serra Geral	Fundação Interamericana	2005/2006 (2 anos)	76.860,00
Projeto de Desenvolvimento de pólos regionais de agroturismo em Santa Catarina (*)	Implantar quatro circuitos de agroturismo em Santa Catarina, a partir da capacitação de técnicos e lideranças locais, tendo como referência o trabalho desenvolvido pela Associação Acolhida na Colônia e suas entidades parceiras.	Alto Vale do Itajaí e Região Sul	Ministério do Turismo	2004/2005 (1 ano)	72.579,50
Total de recursos canalizados para a região pelos projetos					1.737.441,50

(*) Nestes casos, apesar de envolvida na proposição dos projetos, a ONG não é executora.

(**) Projetos com mais de um proponente (inclusive de outras regiões) o que implicou no rateio do montante financiado pelo número de instituições proponentes.

(***) Esses projetos foram descritos no Box 9, no capítulo precedente

ND: Informação Não Disponível

Fonte: Documentos coletados durante a pesquisa na APACO (APACO, 2004a, 2004b, 2004c, 2004d, 2005 e GILES, KLEVER; BRUM, 2003), no Centro Vianei (CENTRO VIANEI, 2002, 2003, 2004a, 2004b, 2004c; CTA-ZM, 2003) e na AGRECO (AGRECO, 2004, AGRECO/SEBRAE, 2000; CENTRO DE FORMAÇÃO, 2003; ACOLHIDA NA COLÔNIA 2004a, 2004b, 2004c).

Mais do que a habilidade na captação de recursos mercantis e não mercantis (originários de financiamento), a gestão desses diversos projetos e empreendimentos exige um *saber fazer* em termos de como acessar os recursos, de como contratar projetos, de como garantir que o recurso chegue ao destino e seja aplicado devidamente. Isso demanda habilidades de negociação e articulação com diferentes instâncias institucionais, além de habilidades técnicas específicas com a de elaboração de projetos e orçamentos, de mobilização comunitária, de gestão, entre outros. As ONGs agem como verdadeiras “agências de projetos”, trabalhando diferentes temáticas sociais e dialogando com diversas instituições financiadoras (governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais), bem como com atores locais (como foi delineado no capítulo precedente). Dessa maneira, elas mobilizam também recursos simbólicos e adquirem novas habilidades sociais (FLINGSTEIN, 2001), ou seja, fomentam diversos recursos não monetários⁴, determinantes para a promoção do desenvolvimento rural.

Além de favorecer a dinamização de diferentes capitais nas regiões, **as ONGs atuam como catalisadoras, tanto do empreendedorismo coletivo, quanto do empreendedorismo institucional** (MARTINELLI, 1994; LÉVESQUE, 2004b), através das diferentes organizações e redes que elas contribuíram para formar (as quais foram apresentadas no Capítulo 4). O empreendedorismo coletivo diz respeito à promoção de atividades em grupo que buscam responder a uma demanda social específica. Segundo Martinelli (1994) e Lévesque (2004b), o empreendedorismo coletivo tem como características a participação democrática, o foco em interesses grupais, a busca de respostas a necessidades sociais concretas e a forte presença de uma identidade coletiva. Esse novo tipo de “empreendedor”...

Não se insere nem na busca exclusiva do lucro (não há excedentes a distribuir), nem na racionalidade instrumental apenas. Em compensação, é um líder que mobiliza recursos, a partir de uma visão e de um projeto. Desse ponto de vista, é um visionário e um inovador, capaz de transformar ameaças em oportunidades, problemas em soluções, lançando mão da forma de empreendimento. Resumindo, qualquer um que seja capaz de refazer um mundo novo, a partir de um mundo que se desfaz (LÉVESQUE, 2004b: 46).

Nos três casos analisados, observa-se o reforço a essas iniciativas. Na APACO, o **empreendedorismo coletivo** é mais evidente nas experiências da UCAF – na qual as

⁴ Dentre esses recursos pode-se citar o envolvimento das comunidades nos projetos, a troca de experiências entre os grupos envolvidos, a aquisição de novos aprendizados, a obtenção de parcerias interinstitucionais, entre outros.

agroindústrias se estruturam a partir de cooperativas que se organizam em rede, conforme a Figura 23 – , além da rede de cooperativas de produtores de leite, que permitiu uma mudança efetiva em termos de preço e de condições de comercialização dos produtos no Oeste de Santa Catarina. Esse fenômeno está também presente na rede de cooperativas de crédito ligadas ao sistema CRESOL, apoiadas pela ONG. No caso do Centro Vianeí, além das cooperativas de crédito, a experiência mais consolidada de empreendedorismo coletivo parece ser a cooperativa Ecoserra, que atua como uma cooperativa regional, intermediando a venda dos produtos agroecológicos para o mercado de São Paulo e Curitiba, além de mediar o Programa de Compra Antecipada da Agricultura Familiar. Já na AGRECO, a própria associação e mais recentemente a Cooperagreco e a Acolhida na Colônia têm desempenhado esse papel.

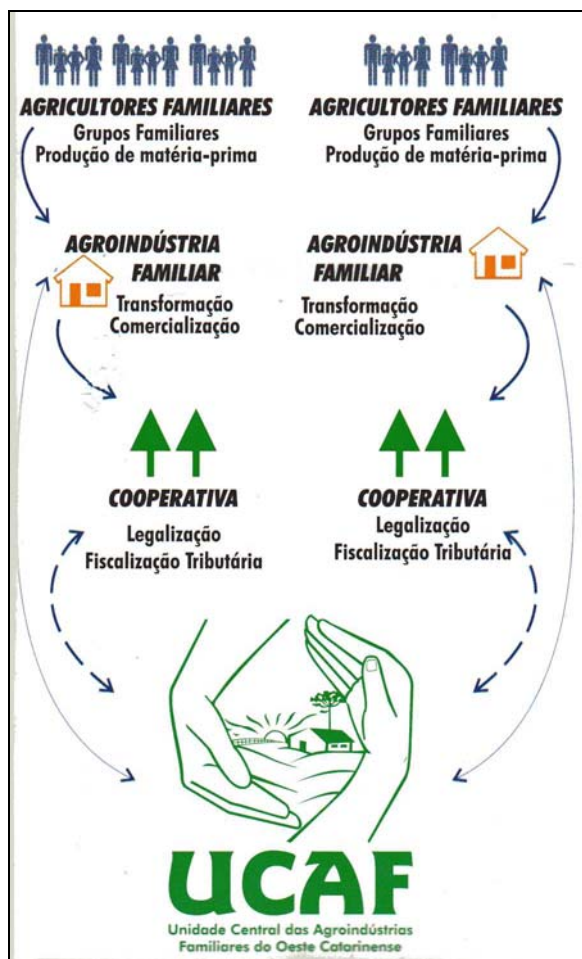


Figura 23 – Organograma de funcionamento da UCAF

Fonte: UCAF, 2004

Porém, verificou-se um maior grau de empreendedorismo coletivo nos grupos e regiões com uma maior tradição associativa. Como foi mencionado no capítulo precedente, tanto no caso do Centro Vianeí, quanto da AGRECO, os agricultores se colocam mais como

“beneficiários” das organizações e não como seus protagonistas. O grau de comprometimento parece influenciar na dinâmica de governança interna que se instaurou tanto nas ONGs, quanto nas instituições criadas por elas, exercendo impacto sobre o grau de empreendedorismo coletivo encontrado nos três casos. Desse modo, observou-se um maior grau de empreendedorismo coletivo nas iniciativas promovidas pela APACO, do que no caso da AGRECO e da Ecoserra, por exemplo.

O **empreendedorismo institucional**, por sua vez, refere-se ao apoio à criação de novas instituições que são, elas mesmas, incubadoras de novas organizações e atividades que visam responder a necessidades não atendidas nem pelo mercado e nem pelo Estado (LÉVESQUE, 2004b). Na APACO, muitas iniciativas assumem esse caráter, como é o caso da Base CRESOL - localizada em Chapecó, e que congrega 36 cooperativas de crédito de Santa Catarina e Rio Grande do Sul - da UCAF, que apóia 62 agroindústrias e da ASCOOPER, formada por onze cooperativas de produtores de leite. Verifica-se, nesses casos, que as organizações (sejam cooperativas ou associações) criadas pertencem a um segundo nível, ou seja, elas apóiam às demais. No caso da AGRECO, percebe-se que isso ocorre com a Acolhida na Colônia, por meio do estímulo à criação de pousadas e outros empreendimentos ligados ao agroturismo na região. É interessante notar que essas instituições têm, inclusive, assumido um papel de formação, irradiando suas experiências e práticas tanto no âmbito regional, como também estadual e, em alguns casos, até nacional⁵.

Essas iniciativas são responsáveis por importantes inovações – tanto no nível organizacional, quanto institucional – em termos da dinâmica socioeconômica do DTS. No nível organizacional, destacam-se as características peculiares de funcionamento das organizações criadas pelas ONGs, no que se refere às formas de divisão e coordenação do trabalho, além dos modos de gestão e governança encontrados (LÉVESQUE, 2002). Essas inovações variam de uma ONG para outra a depender da lógica de ação coletiva adotada por elas. Na APACO e no Centro Vianeí, há uma subordinação da lógica econômica e técnica aos princípios éticos e políticos do movimento social (da agricultura familiar), ao qual as ONGs estão vinculadas. Se, por um lado, esse fenômeno gera tensões entre a racionalidade

⁵ No caso da ASCOOPER, a iniciativa serviu de referência para a formação do Fórum Sul do Leite, como abordado no Capítulo 4. O sistema CRESOL tem obtido reconhecimento regional e nacional, inspirando programas e políticas de crédito para a agricultura familiar, no âmbito do Governo federal. A Acolhida na Colônia, por sua vez, com o apoio do Ministério do Turismo, vem desenvolvendo projeto para implantação de quatro circuitos de agroturismo em Santa Catarina (conforme citado no Quadro 9).

instrumental voltada para o mercado e a lógica sociopolítica do movimento, por outro ele confere uma identidade comum aos empreendimentos. Essa identidade promove importantes diferenciais que contribuem para a permanência das iniciativas no mercado, apesar da forte concorrência. Algumas das principais inovações organizacionais mapeadas são explicitadas abaixo.

- **A manutenção de estruturas enxutas e descentralizadas que enfatizam a proximidade e a participação.** Muitas das cooperativas criadas não possuem estrutura física (de pessoal e equipamentos) e, quando possuem, esta se limita ao mínimo necessário, propiciando a diminuição dos custos indiretos. Faz-se também um esforço consciente para limitar o número de associados, de modo a preservar a possibilidade de participação direta.
- **O foco na ampliação da autonomia do agricultor familiar.** No caso das agroindústrias implantadas na APACO, por exemplo, priorizaram-se produtos cuja matéria-prima já estivesse sendo produzida pelos agricultores para garantir o seu controle sobre a cadeia produtiva. Em paralelo, houve um estímulo a um menor endividamento destes (com a implantação de instalações compatíveis com a sua capacidade financeira), o que tem permitido uma auto-sustentação dos empreendimentos e um retorno mais rápido em termos de investimento.
- **O fortalecimento do protagonismo (econômico, social e político) dos agricultores familiares.** A maioria das instituições criadas é gerida pelos próprios agricultores, que são lideranças locais e mobilizam a sua comunidade. Isso leva a uma maior proximidade com os associados e repercute numa maior participação.
- **A ênfase no fortalecimento dos circuitos econômicos locais.** Há uma priorização, no caso da APACO e do Centro Vianei, para os canais de comercialização de proximidade, como as feiras, entrepostos municipais, venda para empresas da região e venda na própria propriedade. Isso amplia a autonomia dos agricultores em termos de comercialização e diminui substancialmente os custos, além de estimular uma relação de proximidade entre produtores e consumidores. Outro aspecto importante consiste no incentivo ao investimento local pelo Sistema CRESOL. Cada cooperativa tem autonomia no

gerenciamento de seus recursos, em termos de investimento, e não há centralização das aplicações do referido Sistema.

- **O reforço a processos de cooperação e não de competição entre as iniciativas econômicas e os grupos.** A idéia da organização em rede proporciona um relativo intercâmbio de experiências e aprendizados entre os agricultores e também alguns ganhos em termos de escala, principalmente na compra de insumos.

Já no caso da AGRECO, nota-se que a lógica de ação coletiva adotada vai lhe posicionar numa trajetória menos inovadora, do ponto de vista organizacional. Como foi explorado no capítulo precedente, o projeto de promover o desenvolvimento sustentável como um “empreendimento” fez com que a ONG buscasse a inserção socioeconômica dos agricultores a partir de um modelo empresarial⁶. Conforme define Lamarche (1991,1994), neste modelo a unidade familiar se caracteriza por uma forte integração ao mercado. Os agricultores passam então a ser reconhecidos como técnicos e profissionais “modernos” e é em torno deles que se estrutura o sistema de produção. Porém, essa lógica apresenta limites, pois torna os agricultores dependentes e cada vez mais incapazes de gerenciar os riscos inerentes a esta estratégia.

Na experiência da AGRECO, chama a atenção o alto nível de endividamento dos agricultores pesquisados. Além disso, o foco nos grandes mercados como um único canal de comercialização⁷ gera uma centralização em termos de estrutura e incrementa o custo (incluindo transporte, custos administrativos, custos de distribuição, etc.). Para diminuir estes

⁶ Este fenômeno já foi levantado por outros autores no campo de estudos sobre a agricultura familiar. Peters (1997 *apud* Brandenburg, 2002), em pesquisa realizada na Alemanha, demonstrou que à medida que se submetem à concorrência com agricultores convencionais, os agricultores ecológicos tendem a adotar duas estratégias principais: uma submetida a uma lógica de produção orientada para o mercado e outra de baixo *input* externo. Já Lamarche (1991, 1994) - em pesquisa mais abrangente realizada no Brasil, França, Polônia, Canadá e França - mostra que estas estratégias podem ser combinadas, podendo haver predomínio de uma ou de outra, em alguns casos. A combinação dessas duas lógicas pode ser, segundo o autor, o caminho para a recomposição dos espaços rurais, numa perspectiva de complementaridade com os espaços urbanos (ZANONI; LAMARCHE, 2001).

⁷ No caso da AGRECO, a necessidade de priorizar mercados externos tem uma relação forte com a pouca solvabilidade dos mercados de proximidade. Esse processo não ocorre, por exemplo, no Oeste onde a dinamização econômica tem sido um importante impulsionador das iniciativas dos agricultores. A grande maioria dos entrevistados, associados da APACO, comercializa tudo o que produz no mercado local através das feiras, dos supermercados e fruteiras regionais e também da venda direta para empresas da região. No caso do Centro Vianeí, predomina uma estratégia mista. Há um fomento de canais de proximidade (como as feiras e a venda direta), porém a Ecoserra atua como distribuidora para mercados de outros Estados e também para a região, por meio do Programa de Compra Antecipada da Agricultura Familiar.

custos, faz-se necessário aumentar a escala, porém a maioria dos agricultores familiares associados não dispõe de capital de giro, mão de obra, nem matéria prima necessários para ampliar a produção. Por outro lado, percebe-se que o sistema produtivo adotado pela AGRECO tem levado a uma especialização. Com a priorização dos produtos de maior valor agregado e a pouca valorização dos produtos *in natura*, muitos agricultores tendem a concentrar a sua produção em um produto (a exemplo do leite, do melado, das frutas, etc.). Em alguns casos, isso já começa a se refletir na produção e no próprio modo de vida do agricultor:

Tem outra coisa que acaba inviabilizando é que em alguns casos não sobra tempo, ou o agricultor bota alguém para ajudar ou ele acaba deixando a produção. [...] E tem aquele que começa a ganhar dinheiro e quer parar tudo e comprar tudo no mercado. Isso não tem sustentação. Na hora que a economia vai bem, tranquilo, mas quando não vai, complica. Ter uma propriedade produtiva é necessário, importante e é um atrativo a mais no caso do Agroturismo (Associado da AGRECO, comentando a interação entre o agroturismo e a agricultura).

A reduzida dinamização dos mercados locais é uma outra consequência dessa estratégia, pois a falta de diversificação somada à ausência de canais de comercialização adequados e ao alto preço dos produtos fazem com que as populações dos municípios envolvidos - e mesmo os turistas que visitam esses municípios - tenham pouco acesso aos produtos agroecológicos, como foi explorado no Capítulo 4.

As inovações identificadas no campo socioeconômico não se referem apenas ao nível organizacional e se traduzem também no **nível institucional**. Neste sentido, verifica-se que a influência das ONGs e de seus sistemas de ação vai além de mudanças localizadas e paliativas, envolvendo processos de transformação social mais amplos, especialmente no campo da regulação dos mercados. O trabalho de campo revelou que, nas três organizações, a preocupação dos gestores e técnicos e também dos beneficiários transcendia as questões específicas ligadas à produção e à comercialização. O objetivo é também o de apoiar a **reconfiguração da dinâmica socioeconômica das regiões, de modo a contribuir para (re) inserção dos agricultores familiares nos circuitos produtivos regionais e nacionais**.

Esse fenômeno é mais intenso no caso da APACO e se exemplifica pelo fortalecimento do Fórum Sul do Leite, pela formação de uma rede nacional de produtores ligados ao comércio justo, pela participação na Rede Ecovida de Agroecologia, além de outras iniciativas que transcendem o domínio local. A ação da ONG e das demais instituições que

compõem o seu sistema de ação não se reduz à organização dos produtores para obtenção de um melhor preço junto às empresas compradoras. Inclui também toda uma série de esforços para modificar a legislação e influenciar nas políticas públicas e nas regulações referentes a estes setores. Ao se inserir em um “novo” domínio, tradicionalmente estranho a elas (o mercado), essas entidades não vão apenas se conformar às suas regras. Elas procuram também influenciá-las, a partir de seus objetivos de transformação social. Assim procedendo, elas se aproximam do que Turcotte *et al.* (2005) denominam de novos movimentos sociais econômicos:

O grande objetivo é a discussão da política pública quanto à capacitação de produtores, reestruturação de cooperativas, assistência técnica. O trabalho é de ir a campo, discutir a legislação, melhorar o processo de industrialização. Neste ponto a gente pretende avançar (Dirigente da ASCOOPER).

O grande problema que enfrentamos é que as principais organizações [ligadas ao movimento do comércio justo] que estão no eixo Rio e São Paulo não têm sua base organizada com quem produz. Por isso, a gente tem discutido a importância de fazer esta ponte. A estratégia foi chamar para a rede as organizações de produtores. Tanto que a Rede Ecovida, na última reunião de Curitiba, ficou como parte do conselho político do IFAT (Técnico da APACO).

Nos três casos, percebe-se também a **criação de novos mercados**, a partir de projetos como o da Compra Antecipada da Agricultura Familiar (implantados na APACO e no Centro Vianei), da Rede de Economia Solidária (colocado em prática pelo Vianei) e da Merenda Escolar (realizada pela AGRECO)⁸. Além de propiciar a criação de um “mercado institucional” cativo – que é responsável por grande parte da comercialização dos produtos – tais programas permitem a hibridação de diferentes formas de regulação: redistribuição, por meio de financiamento do Estado, troca mercantil, através da venda dos produtos dos agricultores e reciprocidade, por meio de contribuições voluntárias, atividades de formação, donativos, entre outros.

Assim, um dos principais avanços obtidos pelas ONGs em termos socioeconômicos consiste na sua contribuição para **criar características específicas nos mercados, reforçando a sua inscrição nas relações sociais e políticas e impulsionando uma economia plural**. Essas características específicas não são fruto apenas de interesses

⁸ Na compra antecipada, como já citado, o Governo federal, por meio de recursos do Programa Fome Zero, financia pela CONAB a compra dos produtos da agricultura familiar que são doados para diversas organizações de assistência social do município. Já a rede de economia solidária estimula a compra por parte das famílias beneficiadas pelo bolsa família dos produtos dos agricultores agroecológicos organizados em cooperativas. Finalmente, no caso da merenda escolar, as escolas estaduais compram diretamente da AGRECO, com recursos destinados à merenda escolar.

meramente econômicos, mas principalmente de interações sociais que se estabelecem entre os atores. Tais interações dão origem a estruturas sociais particulares que qualificam as relações econômicas (FLINGSTEIN, 2001), o que é essencial para fomentar processos de DTS. Percebe-se, nesses casos, que recursos genéricos das regiões (como capital humano e social) são mobilizados pelos atores que formam os sistemas de ação das ONGs e transformados em recursos específicos (PECQUEUR, 2005b). Eles conseguem assim, criar respostas inéditas para responder a situações de crise nas regiões analisadas. Porém, ao lado desses avanços, foram também identificados alguns limites, que serão abordados a seguir.

5.1.2 Os limites: desestímulo à diversificação nos espaços rurais e precariedade técnica e financeira

No rol dos limites das ações das ONGs, em termos de estímulo às dinâmicas socioeconômicas, pode-se incluir inicialmente **certa resistência quanto ao estímulo à diversidade socioeconômica dos espaços rurais** (em especial no caso das ONGs históricas analisadas). Apesar da ocorrência de diversificação em termos de culturas agrícolas nos estabelecimentos familiares visitados e a sua associação com a criação de animais – tanto na APACO e quanto no Centro Vianei – ficou evidente certa oposição à idéia de fomentar atividades fora do domínio agrícola (tais como o turismo, o artesanato e a prestação de serviço em geral). Isso leva então a uma homogeneidade em termos de atividades propostas, em vez de encorajar a pluriatividade⁹. A opção por um tipo de agricultura familiar está explícita na estratégia utilizada pelas ONGs e por seus parceiros, inclusive limitando o escopo do público por eles atendido (o que será mais explorado a seguir).

Um outro limite importante diz respeito **à consistência dos projetos e da assistência técnica promovida pelas ONGs examinadas, além da sua precariedade em termos financeiros e de estrutura**. Analisando os diferentes projetos propostos pelas ONGs, comprova-se uma grande defasagem entre os objetivos explicitados e os resultados alcançados. De fato, esse é um fenômeno recorrente no universo das ONGs, como demonstram vários estudos (OLIVIER de SARDAN, 1995). O mais importante é entender os motivos dessa deriva entre o projeto e a sua prática. No caso das ONGs aqui tratadas, o

⁹ Tomando por base a definição estabelecida por Schneider (2003), entende-se por pluriatividade o fenômeno que pressupõe a combinação de duas ou mais atividades agrícolas e não agrícolas. Para este autor, essa interação tende a ser mais intensa à medida que mais complexas e diversificadas forem as relações entre os agricultores e o ambiente social e econômico em que estiverem inseridos.

projeto é, em geral, um documento bastante completo e audacioso, cujo detalhamento é de domínio de poucos. Sua elaboração parece ter muito mais a função de atender às demandas dos financiadores, do que de servir como um real instrumento de planejamento, gestão e avaliação das intervenções. Quando perguntados sobre os objetivos e recursos geridos pelas ONGs, poucos são os agricultores que se mostram informados a este respeito.

Por outro lado, **os projetos parecem ser elaborados mais na perspectiva da oferta** (ou seja, daquilo que determinam os financiadores ou o programa nos quais eles estão enquadrados), deixando em segundo plano as demandas, capacidades e limites dos agricultores e também os próprios condicionantes estruturais das ONGs em questão. Por exemplo, na AGRECO, apesar das dificuldades dos agricultores em termos de tempo e redução de mão-de-obra, estavam sendo implantados – por meio do Projeto de Criação de Peixes (descrito no Quadro 9) – mais de 30 açudes na propriedade de quinze associados, visando à produção de tilápia orgânica. Na entrevista com o responsável pelo projeto, foi mencionado que não foi feito nenhum estudo de viabilidade a respeito da implantação dos açudes, para determinar como esta atividade iria se inserir na dinâmica das propriedades, nem tampouco houve reuniões com os agricultores para definir o desenho do projeto.

Também no caso do Centro Vianei, ficou explícito esse descompasso entre objetivos de alguns projetos, a realidade dos agricultores e a própria estrutura da ONG. Esse desalinhamento ficou mais evidente no caso do Projeto de Desenvolvimento da Agrosilvicultura na Agricultura Familiar, financiado pelo FNAMA, que inclusive foi avaliado como um dos melhores projetos propostos ao MMA, na oportunidade. O projeto tinha como objetivo viabilizar a atividade florestal em 450 unidades produtivas do Planalto Serrano e do Alto Vale do Itajaí, por meio de crédito do PRONAF Florestal e em parceria com a APREMAVI. Para realizar este objetivo, o projeto, de duração de quatro anos (2003 a 2007), envolvia uma série de metas bastante ambiciosas, inclusive a definição de indicadores de sustentabilidade econômica, sociocultural e ambiental para monitoramento das práticas agroflorestais e a implementação de Unidades de Experimentação Participativa (UEPs), além da formação de monitores agroflorestais. A pesquisa de campo, que terminou no terceiro ano do projeto, incluiu o acompanhamento deste junto com o técnico responsável. Comprovou-se então, nesta oportunidade, uma dificuldade de implantação das metas definidas, devido, entre

outras coisas, à própria ausência de propriedades que já possuíam área disponível e capacidade de conversão para sistemas agroflorestais.

Deduz-se a necessidade das ONGs estabelecerem uma conexão mais efetiva entre a oferta (dos financiadores) e a demanda (das comunidades), considerando que esse processo é sempre uma construção social e, portanto, envolve conflitos de interesses entre os atores e pressupõe uma negociação constante, desde o processo de planejamento até a sistematização das experiências. Outro ponto a ser destacado é a ausência de **avaliações externas mais sistemáticas dos resultados alcançados pelos projetos**. Nos casos em que há um acompanhamento pelos financiadores, este se resume a área administrativo-financeira, por meio da elaboração de relatórios financeiros e auditorias. As avaliações focalizam os projetos e não possuem, na maioria dos casos, uma visão sistêmica que considere também os processos e os impactos gerados.

Esse quadro vê-se agravado pela **precariedade das ONGs estudadas em termos de infraestrutura e recursos financeiros**. A falta de continuidade dos financiamentos adicionada à impossibilidade de auto-sustentação financeira têm dificultado o custeio de todas as despesas administrativas¹⁰ dessas instituições. Isso faz com que muitos dos projetos não tenham continuidade, além de impossibilitar a manutenção de um corpo técnico permanente por um longo período. É importante frisar que essa não é uma realidade particular das organizações aqui estudadas e se estende para o universo das ONGs. Como colocado no Capítulo 2, dados do IBGE de 2004 mostram que grande parte desse universo é formada por pequenas organizações; 77% delas não possui nenhum empregado e somente 7% conta com dez ou mais assalariados.

Esses aspectos fazem com que as ONGs enfrentem dificuldades para otimizar as inúmeras potencialidades contidas nas experiências colocadas em prática. Por exemplo, no caso das redes de agroindústrias apoiadas pela AGRECO e pela APACO, percebe-se que a falta de uma estrutura adequada de assistência técnica e de suporte administrativo impede uma maior integração entre as iniciativas e a sua expansão. Isso dificulta não só a comunicação entre elas, mas também o acompanhamento técnico. Os próprios técnicos admitem sua frustração com essa situação:

¹⁰ Deve-se lembrar que a maioria das entidades financiadoras sejam elas governamentais ou não governamentais têm optado por financiar diretamente atividades fim, em detrimento das atividades meio.

Mas, de repente, você fica meses sem aparecer, o que o agricultor pensa, que tá abandonado né, que alguns não sabem que eu estou sem carro, que eu estou com dificuldade para trabalhar, eles podem pensar: o que ela está fazendo no escritório? Então o agricultor acaba fazendo aquilo que ele acha melhor e conveniente naquela hora (Técnico da AGRECO).

Tem 62 agroindústrias, uma engenheira de alimentos e um médico veterinário. São vários municípios que não conseguimos atuar. O trabalho que a gente tenta fazer é junto com os técnicos locais [das prefeituras] para dar orientação e é ele que está acompanhando diariamente, ele que vai cobrar aquela orientação. [...] Tanto o planejamento da produção quanto a comercialização é feita individualmente. O trabalho está muito inicial. A idéia é que tenha um profissional que faça este planejamento da produção e da comercialização (Técnico da UCAF).

Por esses motivos, a otimização das sinergias entre os grupos e as atividades desenvolvidas, principal objetivo da atuação em rede, está sendo pouco aproveitada nas ONGs analisadas. Isso faz com que, na maioria dos casos, os ganhos em termos de escala e de aprendizagem sejam minimizados, levando a um isolamento de cada unidade produtiva e a um sub-aproveitamento de sua capacidade instalada¹¹. Quando questionados sobre o tema, os agricultores admitem que há um *déficit* de integração e comunicação entre os grupos:

Com outras agroindústrias tem muito pouca reunião. No início tinha muito, mas cada vez vai enfraquecendo mais (Agricultor associado à AGRECO).

Tem as assembleias da cooperativa. Quando surge alguma coisa, eles nos chamam para discutir. Mas não é muito regular. Hoje tem 150 associados, é muita gente. A gente tem que discutir o significado da cooperativa, mas isso não está acontecendo (Agricultor membro de uma das cooperativas ligada a UCAF).

Marcava reunião vinha uns quatro ou cinco. Se restringiu muito ao pessoal da feira e se esqueceu do resto do pessoal. Parecia que a obrigação era do pessoal que fazia feira e o resto não tinha nada a ver (Agricultor membro da Associação assessorada pelo Centro Vianeí, comentando a desarticulação da Rede Ecovida).

Esses limites das inovações organizacionais efetivadas pelas ONGs estão inseridos num ambiente mais vasto, que os condiciona. Durante a pesquisa, foi constatado que **inexiste um “sistema de inovação” que ofereça suporte às iniciativas no longo prazo.** No âmbito do Estado, ainda predomina uma visão tecnicista que prioriza a agricultura convencional. Isso faz com que grande parte dos agricultores familiares entrevistados tenha pouco acesso à assistência técnica oficial, ou ainda ao apoio de centros de formação e pesquisa especializados. Isso é ainda mais evidente em municípios onde ocorrem disputas políticas entre os grupos ligados à ONG e o poder público:

¹¹ Esse é um problema que afeta não apenas os empreendimentos assessoradas pelas ONGs, mas grande parte das agroindústrias familiares. Pesquisa realizada pelo DESER (2004), junto a 195 agroindústrias do Oeste catarinense, demonstrou que 53,7% destas utilizavam até a metade da sua capacidade instalada.

Os técnicos da Secretaria da Agricultura têm uma outra visão, outro sentido de pensar, para eles a legalização [das agroindústrias] tem que ser através de empresa rural, a nossa visão é de cooperativa. Para eles o trabalho coletivo não leva a lugar nenhum, para nós o trabalho coletivo é a nossa salvação (Agricultor associado da APACO).

O acesso ao crédito é complicado. Por exemplo, os agricultores que estão enquadrados na linha C tem o limite de até R\$ 6.000,00, orgânico tem R\$ 9.000,00, 50% a mais. Mas o pessoal do banco não reconhece e nunca tem pessoal para fazer projetos. O banco privilegia mais quem vai dar mais retorno para eles (Agricultor membro de associação assessorada pelo Centro Vianei).

Por outro lado, as relações com a esfera privada são incipientes para configurar um sistema de intercâmbios socioeconômicos e técnicos (como foi colocado no capítulo precedente). No que se refere às Universidades e centros de pesquisa e extensão agrícola (como a EPAGRI, a EMBRAPA, o DESER, entre outros) a relação existe, mas ainda é muito tênue, pois depende dos financiamentos carreados pelo encaminhamento de projetos. Desse modo, muitos intercâmbios persistem apenas no período de vigência dos projetos. Como define Lévesque (2002), para que as inovações se sustentem num determinado território, faz-se necessário um ambiente favorável e a presença de condições específicas de apoio, que permitam articulações entre as diferentes iniciativas. Nos três casos analisados, foi comprovada a necessidade de instituições, políticas e programas específicos voltados para ações de longo prazo, que ofereçam suporte técnico às iniciativas em curso e impulsionem a sua difusão.



Pode-se concluir que as inovações organizacionais e institucionais na esfera socioeconômica fomentadas pelas ONGs analisadas têm favorecido o desenvolvimento das regiões rurais. Essas organizações – em conjunto com os demais atores que formam os seus sistemas de ação – constroem respostas concretas que se contrapõem a uma tendência de homogeneização socioeconômica dessas regiões. Essa tendência se expressa no projeto de modernização agrícola pautado pelos preceitos de especialização produtiva e tecnológica, expostos acima. Este projeto restringe as opções de fortalecimento da agricultura familiar, coagindo-a a integrar-se aos grandes complexos agroindustriais ou, pior, a continuar operando em condições de bastante precariedade socioeconômica. Desta maneira, os casos das ONGs tratadas neste estudo mostram que é possível construir alternativas para vencer esses obstáculos. Porém, para que estas iniciativas se configurem em dinâmicas incitadoras de DTS,

é importante que, além de superarem seus próprios limites internos, elas sejam articuladas a um processo mais amplo de reinvenção do mundo rural (transcendendo a esfera agrícola). Para tanto, é importante considerar também a sua interface com as dinâmicas sociocultural e ecológica, o que será abordado a seguir.

5.2 As ONGs e a dinâmica sociocultural do DTS

Em termos socioculturais, uma das problemáticas mais evidentes nas regiões analisadas consiste na **desvalorização do meio rural e da própria agricultura familiar, os quais têm sido vistos historicamente como sinônimo de atraso e de precariedade**. Essa representação está no cerne do estilo de desenvolvimento até então predominante, que vem privilegiando uma oposição entre os espaços rural e urbano. Essa oposição é observada nas três regiões analisadas, nas quais prevalece um desequilíbrio territorial constituído: de um lado, por uma maioria de municípios de base agrária – caracterizados pela falta de infraestrutura de transporte, saúde, habitação, cultura e lazer – e, de outro, pelo dinamismo de alguns poucos municípios considerados pólos de desenvolvimento, a exemplo de Lages, na região Serrana e de Chapecó, no Oeste.

Essa polarização é reforçada e ao, mesmo tempo, reforça a intensificação do êxodo rural, principalmente entre os jovens, com repercussões evidentes nas taxas de crescimento populacional dessas regiões. Esse fenômeno repercute não somente em termos econômicos, mas também na dinâmica sociocultural. As tradições e hábitos culturais do meio rural são vistos como ultrapassados pelos jovens, que passam a se desinteressar pela reprodução do estilo de vida de seus pais e a renegar as suas raízes e tradições. Em muitos casos, eles começam inclusive a adquirir os hábitos dos jovens da cidade, com base numa representação do mundo urbano enquanto sinônimo de modernidade e evolução social. Como descreve Radin (2001: 167 e 173) – comentando o caso das famílias de agricultores ítalo-brasileiras que habitam o Oeste catarinense – esse processo de aculturação tornou-se mais evidente a partir da década de 1970, com a aceleração da urbanização e da modernização agrícola produtivista:

Este conjunto de fatores levou à marginalização do ser italiano e o falar italiano. Especialmente as gerações mais novas incorporam a idéia da necessidade de abandonar tais princípios culturais, agora vistos como marginais. [...] O uso da expressão coisa de colono, assumiu uma conotação pejorativa e teve um significado

ideológico muito grande, no sentido de que o agricultor, especialmente o mais jovem, preferisse mudar para a cidade em busca de uma vida mais refinada e menos sofrida.

Diante desta constatação, emerge o questionamento acerca dos resultados alcançados pelas ONGs em termos de renovação das dinâmicas socioculturais no meio rural. O desafio que se coloca, neste caso, é o de contribuir para uma revitalização do rural visto como espaço de vida e portador de uma identidade própria que deve ser valorizada.

5.2.1 Os avanços: promoção de redes sociais formais e informais e empoderamento dos agricultores familiares

A criação das diferentes organizações citadas no capítulo anterior e a promoção da sua interação com as demais tem contribuído, **no campo das inovações organizacionais, para o fortalecimento de redes formais e informais, monetárias e não monetárias, em diferentes escalas** (local, regional, nacional e também internacional). Essas redes apóiam os produtores familiares ligados as três ONGs, os quais têm acesso a uma série de novos serviços, que não estão disponíveis nem por meio do mercado formal (devido aos custos), e tampouco através de apoio governamental (pela marginalização histórica dos pequenos agricultores em relação às políticas públicas). Nos três casos analisados, esses produtores ampliaram seu acesso ao crédito (principalmente através da CRESOL); passaram a contar com uma marca própria e uma certificação para os seus produtos (Quadro 10); tiveram um maior acesso à assistência técnica (mesmo que precária); formalizaram seus empreendimentos¹² e conseguiram agregar valor aos seus produtos além de, em alguns casos, melhorar a sua renda familiar. Todos esses aspectos corroboram para transformações significativas “na própria matriz das relações sociais” dos grupos estudados e, em conseqüência, nas regiões onde eles estão sediados (ABRAMOVAY et. al, 2006: 7).

Essas mudanças têm influenciado não apenas na melhoria da auto-estima desses produtores familiares, mas também o próprio exercício da cidadania. Eles percebem melhor a força que possuem quando se organizam e como isso pode influenciar na mudança efetiva das

¹² Das sete agroindústrias visitadas da rede UCAF, seis tinham selos de inspeção federal, estadual ou municipal. No caso da AGRECO, todas as agroindústrias que trabalhavam com produção animal tinham inspeção estadual ou federal. Além disso, todas as agroindústrias visitadas nos dois casos eram regularizadas, seja através das cooperativas, na UCAF, seja através de CNPJ, na AGRECO. Esses dados destoam da maioria das agroindústrias do Estado. Estudo realizado pelo DESER (2004), em 195 agroindústrias familiares da região Oeste de Santa Catarina, mostrou que 43% destas funcionavam na cozinha de casa e 50,5% era considerada informal, não estando condizente com a legislação vigente.

suas condições de vida. Em vários depoimentos, evidencia-se que esses produtores – até então frequentemente excluídos dos espaços de tomada de decisão política e mesmo de sociabilidade – passam a atuar como **protagonistas do seu destino**, o que tem uma relação direta com o fortalecimento do capital social dos territórios:

Porque em 1990/1991, quando a gente resolveu criar a feira, os consumidores viam a feira como se fosse de produtos convencionais. A partir de 1991, que a gente começou a fazer parte da Ecovida, foi feito um trabalho com os consumidores também, criou-se a cooperativa, foi feita a legalização e recebemos o selo da inspeção estadual. Dentro da nossa cooperativa tem a segunda unidade com inspeção federal do município, a terceira e a quarta com inspeção estadual. Então, na verdade, a gente era um grupo isolado, sem ter o poder público na mão, sem ter nada, a gente conseguiu dar a volta por cima e sair na frente (Agricultor associado da APACO).

Quadro 10 - Marcas dos produtos e selos das certificadoras utilizados pelas ONGs

Marcas utilizadas nos produtos	Selos das certificadoras
 <p data-bbox="233 1171 780 1218">Marca Sabor Colonial utilizada nos produtos das agroindústrias ligadas à UCAF</p>	 <p data-bbox="836 1043 1457 1093">Selo da Rede Ecovida utilizado pelos agricultores ligados à APACO e à AGRECO nos mercados locais</p>
 <p data-bbox="248 1547 767 1570">Marca utilizada nos produtos comercializados pela Ecoserra</p>	 <p data-bbox="831 1361 1461 1411">Selo da certificadora Mokiti Okada utilizado pela Ecoserra para produtos comercializados para São Paulo e Curitiba</p>
 <p data-bbox="826 1655 1465 1704">Selo da Ecocert que certifica os produtos da AGRECO e o suco de laranja comercializado pela APACO para a Europa, por meio do comércio justo</p>	 <p data-bbox="240 1895 772 1917">Marca utilizada nos produtos comercializados pela AGRECO</p>
 <p data-bbox="820 1924 1469 1995">Selo da Fairtrade Labelling Organizations International (FLO) que certifica o suco de laranja comercializado pela APACO para a Europa, por meio do comércio justo.</p>	

Um dos principais vetores dessas transformações consiste no **contato mais estreito entre os produtores com os consumidores**¹³ e, em particular, as “pessoas da cidade”, por meio dos mercados de proximidade (feiras, sistema de entregas ao consumidor, festas, exposições e venda na propriedade). Como destaca Brandenburg (2002), os sistemas de comercialização alternativos não desempenham apenas a função de espaços de trocas comerciais, eles criam momentos de socialização, como a degustação dos produtos, as atividades de reeducação alimentar e de educação ambiental e a difusão e troca de informações. Isso leva a uma valorização dos produtos e do modo de vida do agricultor pelos consumidores e pelos turistas (como no caso dos empreendimentos da Acolhida na Colônia), o que tem transformado a representação que os agricultores fazem de si mesmos. Eles passam, a perceber as práticas agrícolas e a função social do seu trabalho de outra forma, como denotam esses depoimentos:

Além do conhecimento, houve troca de experiência entre as pessoas da cidade e do campo. A mulher do campo começou a ter orgulho de si. Ver a pessoa da cidade vir aqui e sair satisfeita. Como mulher, eu tinha vergonha de dizer que era agricultora, hoje eu não tenho mais vergonha. Com os visitantes, nós estamos fazendo uma baita de uma faculdade (Agricultora, associada da Acolhida na Colônia).

Já temos uma clientela fiel na feira. Na verdade a gente está tendo até falta de produção. O pessoal valoriza nossos produtos [...]. Teve um pessoal que veio estagiar aqui de Florianópolis e eles ajudaram muito a gente, porque eles mostraram os benefícios da agroecologia e aí começou a mudar a visão do pessoal de Anita Garibaldi. O pessoal da Barragem também prefere nossos produtos, mesmo que pague mais caro. Se criou o hábito de consumo e isso influencia os produtores também (Agricultor membro de associação assessorada pelo Centro Vianei).

Esse processo produz conseqüências importantes, ainda que embrionários, **do ponto de vista institucional**. Primeiramente, percebe-se que os agricultores familiares passam a se assumir e a serem vistos como sujeitos de direito. Os avanços no campo da organização e da produção têm levado esses agricultores a buscarem a garantia de seus direitos como cidadãos em outros domínios da vida social, como a educação, o transporte, a moradia, o saneamento básico, entre outros. Essas conquistas não se resumem apenas ao universo agrícola e dizem respeito ao conjunto da população rural:

A questão, por exemplo, do poder público passar aqui para juntar o lixo. Um monte de coisa a gente conseguiu fazer, conscientizar a própria comunidade. Hoje quando passa o caminhão, tem que fazer três viagens. Já tem dez, doze propriedades que estão juntando o lixo que não fazem parte do nosso grupo aqui da associação, mas juntam o lixo, embalam e levam para o aterro (Agricultor associado da APACO).

¹³ É importante frisar que este processo ocorre naturalmente por meio das próprias atividades desempenhadas pelos agricultores e não há uma incitação formal por parte das ONGs, como será abordado a seguir.

Outro importante aspecto observado e que se refere às transformações verificadas na dinâmica sociocultural, diz respeito ao **reforço da identidade territorial**. Tal fenômeno se apresenta com mais nitidez nas experiências de agroturismo empreendidas pelos associados da Acolhida na Colônia, nas Encostas da Serra Geral. Observou-se que o exercício da atividade do turismo tem modificado a percepção dos próprios agricultores sobre as suas propriedades. Essas deixam de ser apenas o espaço do trabalho, o lugar onde se ganha a vida, transformando-se também num lócus de prazer, de lazer e de relação com outras pessoas e com a natureza. Essa mudança refere-se não apenas à percepção do agricultor em relação à sua propriedade, mas também à sua percepção do município, da região e do próprio mundo rural.

Um dos casos mais ilustrativos neste sentido foi o de uma agricultora associada à Acolhida na Colônia que trabalhou vários anos como doméstica em São Paulo. Ela possui uma propriedade rural de 70 ha. em Anitápolis, com oito cachoeiras e abrigando remanescentes de Mata Atlântica. Ela começou servindo café da manhã e hoje possui uma pousada. Com a ajuda de duas hóspedes habituais, ela construiu dois chalés, abriu trilhas na propriedade e está tendo uma significativa ampliação de renda, associando a agricultura, a produção de leite e o agroturismo:

Eu como empregada doméstica tinha uma visão bem diferente disso aqui. O pessoal [da Acolhida na Colônia] me mostrou as maravilhas que tem aqui. Eles dão valor ao verde. [...] Se a gente vai na trilha das bromélias, não tem vontade de sair. O pessoal tem gostado muito. Daí a gente começou devargazinho, com um quarto, hoje nós temos três quartos aqui na casa, temos um chalé com duas suítes e a minha cozinha. [...] A renda melhorou bem. Tá certo que a gente tá arrumando ainda né. Eu comprei agora geladeira nova, fim de semana vem o fornilho elétrico (Agricultora associada da Acolhida na Colônia).

Porém, os avanços em termos de dinâmica sociocultural ainda parecem tímidos, comparados às inovações promovidas no campo socioeconômico. Neste sentido, alguns obstáculos precisam ser superados, os quais serão abordados no próximo item.

5.2.2 Os limites: pouca valorização das especificidades territoriais e da diversidade do meio rural

Um primeiro limite evidenciado na pesquisa tem a ver com a tendência à homogeneização das estratégias das ONGs, o que tem uma relação com as representações comuns dominantes nessas organizações sobre o desenvolvimento. A concepção

“corporativa” do desenvolvimento, tratada no capítulo anterior, tem um impacto não apenas em termos de lógica de intervenção das ONGs nas regiões. Ela repercute também nos resultados produzidos por meio da aplicação dessa lógica. Um dos principais aspectos observados é que a **priorização dada à agricultura familiar leva a um recorte setorial que dificulta a consideração das particularidades históricas, culturais e ambientais das regiões analisadas.**

Como foi abordado no primeiro capítulo, um dos principais vetores da construção territorial consiste na identificação e no aproveitamento do potencial de recursos do território e a sua transformação em ativos específicos (PECQUEUR, 2005b). As ONGs analisadas (principalmente a APACO e o Centro Vianei) conseguem ativar esses recursos, como evidenciado no item anterior, mas elas têm sido menos eficazes em transformar esses ativos em diferenciais efetivos. Um dos principais obstáculos nesse sentido parece ser a priorização dada aos interesses da categoria social a qual elas representam, em detrimento das demandas mais amplas de um mundo rural em processo de recomposição. Isso faz com que a história longa das regiões, a memória e a cultura sejam subvalorizados na concepção das estratégias de desenvolvimento.

Não levar em conta adequadamente as especificidades do território implica a **consideração das regiões mais como territórios dados, do que como territórios a serem construídos.** A atuação das ONGs estudadas (principalmente as históricas) ainda está mais concentrada nas esferas municipais e nos grupos de agricultores trabalhados, do que em recortes territoriais particulares. De fato, os projetos implementados parecem estimular pouco a integração intermunicipal e a coordenação entre as ações empreendidas junto às comunidades. Esse processo é menos intenso na AGRECO, onde a tentativa de construção de um novo território, as Encostas da Serra Geral, parece evidente. Porém, mesmo neste caso, a concepção territorial está mais presente no nível do discurso do que nos resultados efetivamente alcançados. Na prática, a intervenção da AGRECO, inclusive considerando a Acolhida na Colônia, ainda se concentra em Santa Rosa de Lima e os programas implementados ainda valorizam pouco as especificidades territoriais;

Os demais municípios comparam muito isso e perguntam porque está tudo centralizado em Santa Rosa de Lima. E é verdade, tudo centraliza aqui, as ações, as capacitações. Quando vem alguma coisa especial é em Santa Rosa que acontece. As reuniões são em Santa Rosa, só que a Acolhida na Colônia não é em Santa Rosa. A Acolhida são todos os municípios atendidos (Membro da Acolhida na Colônia).

Apesar dos avanços em termos de dinamização socioeconômica das regiões, as experiências consolidadas em cada um dos casos parecem se caracterizar mais pela homogeneidade do que pela especificidade territorial. Isso pode ser inclusive observado na semelhança dos programas e estratégias colocadas em prática pelas ONGs. Os limites dessa abordagem são claros em termos de efeitos na dinâmica sociocultural e mesmo socioeconômica das regiões.

Primeiramente, **a inexistência de diferenciais mais duráveis que agreguem valor aos produtos e aos serviços produzidos levam a uma ausência de “barreiras de entrada” nos sistemas produtivos** fomentados pelas ONGs. Isso faz com que se possa facilmente reproduzir os resultados alcançados por elas; o que já está ocorrendo em alguns municípios, como detalhado no capítulo precedente. Os processos miméticos referem-se à imitação entre as próprias organizações e instituições promotoras do desenvolvimento, gerando uma concorrência entre as iniciativas (Di MAGGIO; POWELL, 2005). Esse fenômeno acaba prejudicando mais os agricultores pioneiros que investem recursos materiais, humanos e simbólicos e têm um alto custo de aprendizagem, devido ao caráter experimental de muitas iniciativas¹⁴. Como define Pecqueur (2005b), este é um problema importante nas experiências de desenvolvimento territorial colocadas em prática nos países do Sul, onde as proteções à entrada no mercado, como as marcas de procedência, por exemplo, são praticamente inexistentes, com alto risco de invasão no mercado. Esse processo já vem sendo percebido por alguns agricultores e técnicos que apóiam as iniciativas:

Porque a gente tem consciência de que fazemos um produto diferenciado, mas o comprador ainda não percebe. Esse problema não é só da nossa cooperativa, é de todas. [...] Nós agricultores sabemos produzir matéria prima e estamos aprendendo a processar, mas comercializar é mais difícil. Hoje o nosso produto é mais um produto no mercado (Técnico da prefeitura que apóia uma das cooperativas ligadas à UCAF).

Ligado a isso, outro limite importante consiste na pouca **consideração do papel dos consumidores (especialmente do meio urbano) como atores chave nos processos de promoção do desenvolvimento**. Nos três casos analisados, percebe-se que os consumidores estão sendo pouco representados nos programas das ONGs e na própria concepção dos produtos e dos serviços. Na verdade, há uma ênfase explícita, e quase que exclusiva, na

¹⁴ No caso das ONGs analisadas, esse fenômeno não deve ser negligenciado, pois, na maioria das experiências, o maior investimento tanto em termos de capital como de trabalho, além dos riscos do empreendimento, foram assumidos pelos próprios agricultores.

organização dos produtores, deixando de lado a mobilização dos consumidores e a sua organização. Conforme argumenta Pecqueur (2005b), o princípio de construção dos territórios pelos atores não deve se concentrar apenas nos produtores, ele deve convocar também os consumidores, pois a criação de uma oferta diferenciada depende fundamentalmente da demanda. A centralidade do papel dos consumidores não se limita apenas ao plano dos mercados e exerce efeitos sobre outras esferas do desenvolvimento, a exemplo da ecológica. Como argumenta Portilho (2005), o discurso da importância dos consumidores para a concretização de estilos de desenvolvimento mais sustentáveis tem se intensificado nos últimos anos, a ponto de sugerir uma centralidade do consumo e não mais, ou não principalmente, da produção na raiz da chamada crise socioambiental. Isto traz à tona novas pautas para as políticas ambientais e para as ONGs e os movimentos sociais, como, por exemplo, a emergência de expressões como consumo verde, consumo sustentável e consumo consciente. Porém, nos três casos analisados, essas temáticas ainda não emergiram com intensidade nas agendas das ONGs¹⁵.

A tendência à homogeneização se expressa também na focalização em **um determinado tipo de público-alvo**, como foi abordado no capítulo precedente. A maioria dos agricultores atendidos diretamente pelas ONGs analisadas são homens de meia idade, proprietários, ligados a alguma organização sindical ou associação e que possuem uma situação socioeconômica relativamente acima da média relativamente ao universo da agricultura familiar brasileira. Essa priorização tem implicações importantes em termos dos impactos sociais dos projetos. Primeiramente, fica claro que **estes não atingem os públicos mais vulneráveis no meio rural**. Chauveau e Lavigne Delville (1998) explicam que esse é um fenômeno típico do campo das ONGs, pois, mesmo num processo dito participativo, as inovações propostas não atingem forçosamente o conjunto mais necessitado da população, mas aqueles grupos que são capazes de se apropriar das estratégias propostas nos projetos.

Por outro lado, percebe-se a **inexistência de um trabalho mais sistemático com os jovens e as mulheres**. Nos três casos, não haviam projetos específicos voltados para estes dois segmentos. Tendo em vista que a maioria da população que migra do campo para as cidades no Brasil é composta por jovens mulheres, o trabalho com estes segmentos torna-se

¹⁵ Cabe ressaltar que na AGRECO e também alguns agricultores das duas outras ONGs experimentaram a venda de cestas orgânicas para consumidores da “cidade”. Porém, tais experiências não foram adiante. Dentre os motivos que justificam a não continuidade foram colocados: o alto custo do transporte, a descontinuidade dos pedidos e a dificuldade de manter uma variedade de produção que atendesse às necessidades dos consumidores.

essencial para conter a intensificação do êxodo rural, um dos principais problemas enfrentados nas regiões analisadas. Além disso, o envolvimento dos jovens é necessário para garantir a continuidade das iniciativas no longo prazo:

Durante esses 10 anos são os mesmos agricultores que estão sendo trabalhados pela AGRECO, poucos são os filhos que estão assumindo. Pelo contrário, muitos estão procurando outras formas de vida (Técnica da AGRECO).

★ ★ ★

Pode-se inferir, nesta dimensão, que o maior desafio colocado às ONGs consiste na consideração da diversidade sociocultural do mundo rural, na sua interação com o mundo urbano. Uma das idéias centrais da noção de DTS é a “preocupação pela coordenação entre as atividades, os recursos e os atores, por oposição a enfoques setoriais que separam o urbano do rural, o agrícola e o industrial” (SABOURIN, 2002: 23). Como exposto, parece ainda predominar – no caso das ONGs analisadas – uma visão do rural como sinônimo de agrícola, o que cria obstáculos importantes para a incitação de dinâmicas de desenvolvimento que considerem a singularidade (cultural, histórica e patrimonial) dos territórios rurais.

5.3 As ONGs e a dinâmica ecológica do DTS

Nas experiências em análise, os principais danos ecológicos têm sido provocados pelos **impactos das atividades agroindustriais desenvolvidas nas regiões**. No caso do Oeste, é evidente a degradação dos recursos naturais provocada pela cadeias produtivas de aves e suínos, fenômeno já abordado em vários estudos (GARCIA; BEIRITH, 1996; GUIVANT, 1998a, 1998b; MIRANDA, 1995; TESTA *et al.* 1996 e GUIVANT; MIRANDA, 1999). Um dos problemas mais notáveis consiste **na dificuldade do manejo do volume de dejetos produzidos**, devido à ampliação da concentração geográfica e ao incremento da produção por meio do confinamento dos animais.

Os danos socioambientais provocados por essas atividades na região são evidentes em termos de poluição do ar, do solo e principalmente das águas, devido ao grande volume de gases, matéria orgânica¹⁶ e bactérias produzido. Em conseqüência, uma grande parte das

¹⁶Como afirma Assis (2004), um esgoto doméstico produz uma Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO), em média, de 200 mg/l, enquanto que o nível de DBO produzido pelos dejetos suínos é de 30.000 a 52.000mg/l. Quanto maior o DBO, maior a carga orgânica presente nas águas. Para se ter uma idéia, um suíno adulto produz

águas superficiais na região Oeste catarinense está poluída. Segundo dados divulgados pela EPAGRI no período de 1995 a 1998, oito em cada dez amostras de água para consumo rural na região estavam contaminadas com coliformes fecais (EMBRAPA/SEBRAE, 2006). Ainda não se pode estimar com clareza os efeitos dessa poluição em termos de comprometimento da saúde das populações, por falta de estudos mais aprofundados sobre esta temática (GARCIA; BEIRITH, 1998). Porém, as evidências de desequilíbrio socioambiental na região são irrefutáveis, não apenas em termos da deterioração da qualidade das águas, mas também do ar (com os odores produzidos pela suinocultura), além da proliferação de mosquitos, em especial os borrachudos, a perda de recursos pesqueiros e a emergência de novas linhagens de bactérias resistentes aos antibióticos.

Esses impactos são ainda mais intensos nas regiões onde há uma grande concentração produtiva, como é o caso do município de Xavantina, localizado na Bacia Hidrográfica do Rio Ariranha¹⁷, onde a APACO atua por meio do Projeto Gestar. Segundo dados do IBGE de 2002, o rebanho de suínos aumentou neste município de 110, para 210 mil cabeças, em relação ao ano anterior. Considerando a área total do município (212,39 Km²), isso representa uma densidade de 988 suínos por Km², bem acima dos padrões internacionais¹⁸. Segundo análises feitas pelo Projeto Gestar, em 2003, com 23 amostras coletadas na Bacia do Rio Ariranha, 88% das fontes analisadas estariam contaminadas com coliformes fecais.

Para redução desses efeitos, do ponto de vista técnico, existem três alternativas já visualizadas pelos órgãos governamentais e de pesquisa para utilização dos dejetos: a alimentação de outras espécies animais, a aplicação dos dejetos como fertilizante ou o seu tratamento, por meio de tecnologias limpas (GUIVANT; MIRANDA, 1999). De acordo com esses autores, a primeira alternativa não possui consenso técnico quanto à sua viabilidade e, além disso, representaria pouco em termos de aproveitamento dos dejetos. Quanto ao uso da biomassa como fertilizante, um dos limitantes desta alternativa é a reduzida disponibilidade de área agricultável na região¹⁹. Isso vem se agravando nos últimos anos, devido ao

uma média de 0,27m³ de dejetos líquidos por mês (KONZEN, 1983). Considerando que o plantel de suínos em Santa Catarina é estimado em 5,7 milhões de cabeças (ICEPA, 2003) chega-se a uma produção diária de mais de 50.000m³ de dejetos líquidos.

¹⁷ A Bacia compreende também os municípios de Paial, Seara, Arvoredo e Ipumirim

¹⁸ Na Holanda, um dos países com maior densidade suína da Europa, o padrão é de 301 suínos por Km² (EMBRAPA/SEBRAE, 2006).

¹⁹ Como ilustram Miranda e Guivant (1999: 107) “para cada 2,5 matrizes e sua prole, no sistema de ciclo completo é possível fertilizar 1,0 ha. de milho. [...] Considerando-se a escala mínima preconizada pelas

empobrecimento dos solos e a ampliação da especialização e da concentração produtiva, além da maior utilização de fertilizantes químicos nos cultivos existentes. Por outro lado, há uma inadequação, na maioria dos municípios da região, em termos de estrutura para transporte e distribuição do volume de dejetos produzido.

Por fim, quanto ao tratamento dos dejetos, infere-se que os investimentos exigidos (em termos de recursos e tecnologia) estão acima da capacidade econômica e técnica da maioria dos produtores familiares. O uso de sistemas de tratamento de efluentes ocorre principalmente nos frigoríficos pertencentes às agroindústrias, nos quais busca-se responder rigorosamente às exigências em termos de fiscalização colocadas pela FATMA. Desse modo, Guivant e Miranda demonstram que “se configuram duas estratégias diferentes diante do problema ambiental [...] uma para o tratamento dos efluentes dos frigoríficos das agroindústrias; outra, para o controle da poluição nas propriedades de seus integrados” (op. cit: 111).

Esse aspecto foi evidenciado durante a pesquisa de campo, onde ficou claro que as integradoras repassam para os produtores o custo e os riscos ambientais envolvidos com as suas atividades. A maioria das grandes agroindústrias exige que o produtor disponha de uma esterqueira ou bioesterqueira, porém não verifica como essas são implantadas e operam, não assumem o seu financiamento e nem promovem atividades de educação ambiental. Além da implantação das esterqueiras (que funcionam como depósitos de dejetos) não resolver, de maneira sustentável, a questão do destino dos resíduos, nota-se que grande parte dos produtores da região não possuem condições financeiras para implantá-las. Segundo dados difundidos pela EMBRAPA (2006)²⁰, apenas 30% dos criadores de suínos catarinenses são considerados com atividades comerciais e destes, 80% possuem esterqueiras ou bioesterqueiras.

Já na região Serrana e também nas Encostas da Serra Geral, constatou-se que a atividade que vem produzindo maior pressão sobre o meio ambiente é a **produção intensiva de madeira e seus componentes, por meio de sistemas de monocultura do pinus**. Segundo dados divulgados pela Revista da Madeira (2006), o Brasil figura como um dos maiores exportadores neste setor. As regiões Sul e Sudeste concentram a maior parte das florestas

agroindústrias regionais, de 300 animais nos sistemas de terminação, em média, seriam necessários 100 a 120 ha. para aproveitar a totalidade de dejetos produzidos”.

²⁰ www.cnpsa.embrapa.br/invtec acessado em 01/12/2006

plantadas no País, cuja área total, chegava, em 2000, a 1.840.050 ha. Deste total, 318.120 ha. (17%) estão localizados em Santa Catarina.

O debate sobre os impactos socioambientais das monoculturas de pinus e eucalipto mostra que existem controvérsias sobre os danos ecológicos promovidos por esta atividade. De um lado, estão os defensores de uma expansão das áreas “reflorestadas”, sem restrições (LONGHI, 2005). Segundo eles, os benefícios ambientais dessa cultura seriam maiores do que os prejuízos causados ao meio-ambiente. Dentre esses benefícios, argumentam que a produção de madeira reflorestada ajuda na preservação das florestas nativas; que o plantio de espécies arbóreas contribui para a conservação do solo, pois evita a erosão, além de amenizar as temperaturas; que o eucalipto e o pinus retiram do solo menos água do que outros cultivos, como milho e a cana de açúcar, por exemplo; e que há uma maior tolerância dessas culturas ao ataque de pragas e doenças, acarretando menor necessidade de utilização de defensivos químicos.

Outros pesquisadores, porém, enumeram diversos danos ecológicos provocados por essas culturas, especialmente quando elas não são objeto de um manejo adequado (LIMA, 1993; BECHARA, 2003 e BUCKUP, 2005). Para Lima (1993), no caso de plantações para fins industriais, em regime de rotações curtas, alguns fatores podem levar à erosão do solo, como por exemplo: a falta de preparo prévio do solo; a ocorrência de crescimento rápido das mudas, quando o solo permanece praticamente sem proteção; e também quando há o corte raso final da floresta. O autor comprova que, se não houver um manejo adequado, o resultado será um declínio da produtividade do solo ao longo das sucessivas rotações.

Já Bechara (2003), em estudo realizado junto ao Parque Florestal do Rio Vermelho, detectou que o pinus é um importante vetor de contaminação biológica²¹, devido a sua fácil reprodução. Segundo o autor, cerca de 250 ha. de dunas fixas e semi-fixas do Parque já foram tomadas por esta planta, pondo em risco espécies endêmicas (cuja ocorrência é típica dessa região). Um segundo aspecto levantado pelo autor diz respeito à dificuldade de surgimento de outras espécies de plantas, devido ao encobrimento acarretado pelas plantações adultas de

²¹ O fenômeno de contaminação biológica ocorre quando plantas exóticas introduzidas em determinada área se adaptam e se naturalizam no novo habitat, tirando o espaço das espécies nativas e promovendo mudanças no ecossistema.

pinus. A vegetação de restinga não consegue florir e frutificar, contribuindo assim para o afastamento da fauna que dela se serve.

O Laboratório de Ecologia Florestal, vinculado ao Departamento de Botânica da UFSC, onde Bechara desenvolveu seu trabalho, vem realizando diversos estudos que mostram que estes fenômenos ocorrem também em outras áreas destinadas à conservação no território catarinense (como os Campos dos Padres, o Morro da Igreja, o Morro do Queririm, os Aparados da Serra e a Serra do Tabuleiro). Os pesquisadores do laboratório levantam a necessidade de rever a política florestal no Estado, de modo a efetuar um zoneamento ecológico e evitar o plantio de pinus próximo a áreas de endemismos e onde existem Unidades de Conservação.

Outro fator de impacto ambiental dessa cultura agrícola, e fonte de polêmica entre os pesquisadores, refere-se ao alto índice de evapotranspiração dessas espécies, o que pode levar a um maior consumo de água (BUCKUP, 2005). Segundo pesquisa da FAO (IPEF, 1984), os impactos ecológicos do eucalipto em relação a este aspecto dependem da localização da plantação em relação à bacia hidrográfica. Nas áreas da bacia hidrográfica onde o sistema radicular tem acesso ao lençol freático, as árvores transpiram vigorosamente e crescem mais, podendo, desta forma, afetar o lençol freático tanto localmente, quanto à jusante.

Controvérsias técnicas à parte, os estudos convergem ao mostrar que os impactos ambientais das monoculturas de pinus e eucalipto estão diretamente relacionados com as formas de manejo agrícola adotadas, incluindo a escolha correta das espécies a serem plantadas, a adoção de técnicas adequadas de implantação e exploração, bem como o respeito aos componentes naturais que garantam a sustentabilidade dos sistemas produtivos. Esta pesquisa não se concentrou em analisar os aspectos técnicos da cultura do pinus e eucalipto em cada uma das regiões de referência. O foco deste estudo consiste em compreender como estas atividades influenciam a vida dos agricultores e das comunidades pesquisadas.

Tanto da região Serrana, quanto nas Encostas da Serra Geral, percebe-se que o monocultivo arbóreo tem modificado simultaneamente a paisagem e a vida dos agricultores familiares. No caso do Planalto Catarinense, nos municípios de maior concentração produtiva, essas transformações têm afetado inclusive a disponibilidade dos recursos naturais. Em

Otacílio Costa – um dos municípios de maior produção de madeira per capita do país²² – os agricultores agroecológicos assessorados pelo Centro Vianei se queixam da falta de água e da invasão dos pássaros e insetos na lavoura. Segundo eles, tem se tornado cada vez mais difícil cultivar de forma agroecológica no município, pois há menos área disponível. Mesmo no caso das famílias que aderiram a agroecologia, os maridos e os filhos optam pela cultura do pinus, pois acreditam que a agroecologia não oferece rentabilidade econômica. “Eles acham que a agroecologia é trabalho para as mulheres”, diz uma das agricultoras entrevistadas.

Nas Encostas da Serra Geral, a plantação de pinus também tem se expandido, inclusive nas áreas próximas às montanhas, mudando a paisagem da região. Para os agricultores e técnicos entrevistados, a expansão desse processo representa uma ameaça para as atividades de agroturismo:

Não tem que parar de plantar... mas uns não obedecem nada, plantam em cima da estrada e para aquelas pessoas que vêm para ter contato com a natureza é complicado. Eles vêm e percebem que tem pinus plantado na nascente dos rios (Agricultor associado da AGRECO).

Em Santa Rosa de Lima é comum encontrar áreas de mata ciliar ao longo do rio Braço do Norte desmatadas para a plantação do pinus ou para a extração de carvão vegetal, como ilustrado na Figura 24.

Assim, deduz-se que, os agricultores familiares – apesar de não serem necessariamente os principais causadores dos danos socioambientais identificados nas três regiões – podem certamente ser considerados como as maiores vítimas desses danos. Eles sofrem impactos diretos em termos da sua saúde, das suas atividades produtivas e da preservação do seu próprio modo de vida. Atualmente, este processo é ainda mais intenso no caso dos produtores agroecológicos, pois em alguns casos torna-se inviável garantir as condições mínimas para um manejo agrícola sustentável, especialmente naqueles municípios onde o nível de degradação ecossistêmica é alto. Porém, no longo prazo, é a própria sobrevivência da agricultura familiar nos espaços rurais que parece ameaçada, caso as tendências em termos de uso e gestão dos recursos naturais não sejam revertidas. Estarão as ONGs contribuindo para modificar essas tendências? A seguir busca-se responder a essa questão.

²² De acordo com dados divulgados em relatório pela empresa Klabin, cerca de 35% do território do município é utilizado para reflorestamento apenas por esta empresa.



Figura 24 - Desmatamento de mata ciliar e produção de carvão em Santa Rosa de Lima

Fonte: Pesquisa de campo

5.3.1 Os avanços: fomento à agroecologia, com difusão de novos padrões de produção agrícola e de relação com a natureza entre os agricultores.

Uma das principais inovações impulsionada pelas ONGs em termos de gestão dos problemas socioambientais consiste no **estímulo à adoção da agroecologia** entre os agricultores diretamente trabalhados por elas. Estes passam a adotar diversas técnicas que visam manter a resiliência dos sistemas agrícolas, tais como: rotação de culturas, plantio direto, integração agricultura-pecuária, uso de adubação verde, produção de sementes crioulas, criação de suínos ao ar livre, produção de leite a base de pasto, entre outras. Nos depoimentos dos produtores que adotaram práticas agroecológicas, comprovam-se importantes mudanças em termos do seu padrão de relação com a agricultura e com a própria natureza.

Primeiramente, destaca-se a valorização dos saberes locais e a promoção de uma autonomia crescente das unidades familiares, com a recuperação de técnicas tradicionais de manejo dos recursos naturais (ALTIERI, 2004). Com isso, há um maior aproveitamento sistêmico dos recursos disponíveis na propriedade, o que implica, além da reciclagem de nutrientes e de matéria orgânica, uma diminuição dos custos. Observa-se que as experimentações promovidas e a socialização dos aprendizados têm possibilitado alguns avanços em termos produtivos. No depoimento de alguns agricultores que optaram pela

agroecologia, ficou explícito que o domínio técnico da produção orgânica tem sido um dos mais importantes aprendizados obtidos mediante essas experiências:

O maior avanço foi a produção. Nunca se esperava produzir tanto de orgânico. Hoje eu não tenho medo de produzir orgânico, o mais difícil é o tomate, o resto a gente bate com a produção igual. Para São Paulo, a gente tem que colocar o repolho distante 30 cm um pé do outro, porque se a gente colocar 50 cm, nós colhemos o repolho de 6 kg e eles não querem repolho grande (Agricultor membro de associação assessorada pelo Centro Vianeí).

Produzir para nós não é tanto segredo, o tempo trabalhando direito, chovendo, a gente consegue produzir tranquilamente. O que nós temos de pensar são todas essas relações para fora. [...] Sem isso a gente vai morrer na praia, porque não tem como tu se isolar e dizer: não de hoje em diante vou produzir, vou me virar. Não, tem que ter um monte de relações, porque um dia sobra produto, um dia falta, um dia um ajuda o outro. Então tem que ter esse entrosamento e isso é feito com fé, entendeu, toda hora (Agricultor associado da APACO).

A adoção das práticas agroecológicas tem tido conseqüências não apenas no plano da produção, mas no próprio modo de vida desses agricultores e o seu padrão de relacionamento com a natureza. Isso torna-se mais evidente no caso da alimentação. Para a maioria dos produtores entrevistados envolvidos com a agroecologia, especialmente no caso do Centro Vianeí e da APACO²³, um dos principais ganhos da adoção de práticas agrícolas mais sustentáveis diz respeito à saúde. Para eles, o principal motivo da conversão da produção não foi o aumento da renda (já que no início esta inclusive diminuiu em muitos casos), mas a melhoria da qualidade da alimentação e da condição de saúde da família:

Eu me intoxiquei três vezes por herbicida, na terceira vez eu fiquei internado por quinze dias. Aí eu disse, ou eu paro ou vou trabalhar como empregado. Foi aí que surgiu a alternativa da agroecologia, minha opção foi pela saúde (Agricultor assessorado pelo Centro Vianeí).

Eu optei pela agroecologia pelos meus filhos, queria uma outra alternativa de vida para eles (Agricultor associado da APACO).

Ah! Melhorou bastante a qualidade de vida né? Porque plantando tudo sem veneno, a gente sabe que pra saúde da gente e pra tudo é muito melhor. E também receber as pessoas é uma satisfação pra gente (Agricultora associada da Acolhida na Colônia).

A incorporação das práticas agroecológicas, porém, não tem sido realizada com o mesmo grau de intensidade nas três ONGs estudadas. No caso da AGRECO, a obtenção

²³ Como já mencionado no Capítulo 4, no caso da AGRECO, o principal motivador para adesão das famílias à produção orgânica foi o incremento da renda. Este apelo foi inclusive utilizado pelos dirigentes da Associação para mobilizar mais associados no início do projeto. A estratégia adotada pela ONG promove a especialização produtiva e a focalização nos mercados externos, o que tem levado a efeitos menos evidentes em termos de mudança de hábitos de consumo e alimentação dos próprios agricultores e comunidades dos municípios envolvidos.

da certificação da Ecocert é um pré-requisito para a manutenção da condição de associado. No Centro Vianei, a grande maioria dos grupos trabalhados adotou a produção agroecológica, enquanto que na APACO esse número chega, no máximo, a 35% das famílias diretamente atingidas. Isso indica o grau de centralidade que a agroecologia e, mais ainda, a questão da sustentabilidade, assume na pauta dos projetos de cada uma das ONGs.

É importante destacar também que **entre os grupos trabalhados pelas ONGs existem diferentes graus de incorporação e domínio das práticas agroecológicas**. No caso da APACO, apenas um, dos dezoito produtores familiares entrevistados, não tinha produção convencional e possuía sua propriedade convertida na totalidade. No caso do Centro Vianei, dos dez agricultores entrevistados, sete tinham 100% da produção orgânica, enquanto que três deles produziam também convencional. Já na AGRECO, dos doze agricultores associados entrevistados, apenas quatro continuavam vinculados às práticas convencionais. Ficou explícito, nos casos analisados, que a produção agrícola convencional atuava como um importante complemento de renda, pois a venda da produção agroecológica não garante ainda, por si só, uma remuneração suficiente para os agricultores nas áreas pesquisadas. Essa configuração é patente nas regiões nas quais não há um reconhecimento pelo mercado local em termos da agregação de valor do produto orgânico e onde este é vendido pelo mesmo preço do convencional.

Nos três casos analisados, portanto, a agroecologia ainda não se consolidou; ao contrário, observa-se uma tendência de diminuição progressiva do número de agricultores convertidos a esse novo sistema produtivo ao longo do tempo. O fenômeno merece um exame mais profundo, tendo em vista que, desde os anos 1990, tanto a APACO como o Centro Vianei e mais tarde a AGRECO, já incorporavam na sua agenda a promoção de práticas agrícolas mais sustentáveis. Porém, pode-se questionar se o fomento à agroecologia pode ser visto como uma estratégia suficiente em termos de promoção da sustentabilidade nas zonas rurais. Este assunto será examinado mais detalhadamente adiante.

5.3.2 Os limites: pequena influência nos padrões de uso e gestão dos recursos naturais e uma visão reducionista da questão ecológica

Tanto do ponto de vista dos impactos econômicos, quanto sociais e também ecológicos, **a agroecologia não tem ainda se colocado – de fato – como uma alternativa ao**

modelo produtivista-predatório de industrialização agrícola, dado às suas limitações de abrangência e impacto. Este é um importante obstáculo a ser confrontado pelas ONGs na dimensão ecológica. A pesquisa evidenciou uma grande heterogeneidade no domínio dos padrões de produção agroecológicos pelos produtores familiares. Nas três experiências são claras as dificuldades para uma maior divulgação e generalização da proposta agroecológica nas regiões.

Neste sentido, a pesquisa converge com os resultados levantados por outros pesquisadores em relação à disseminação da agroecologia nos espaços rurais (ABRAMOVAY, 2000 e ALMEIDA, 2002). Nota-se, por um lado, a **carência de domínio teórico e prático entre os membros das ONGs** sobre o funcionamento desses sistemas produtivos, cuja complexidade não pode ser ignorada²⁴. Há também um déficit de formação e de operacionalidade entre os técnicos (na sua maioria agrônomos) que foram formados para assessorar sistemas agrícolas convencionais. Isso leva a uma lentidão na detecção de problemas nos sistemas produtivos e ocasiona perdas que poderiam ser evitadas, caso houvesse um maior investimento em termos de pesquisa agroecológica. O mais grave é que os custos desse aprendizado e dessa experimentação acabam sendo absorvidos pelos próprios produtores:

Ninguém tinha sobra de capital para aprender e depois fazer. Nós não tínhamos o conceito agroecológico, começamos com a mesma lógica do convencional. Nós colocávamos 800 galinhas num galpão de 160 m². Chegou a uma certa altura que a questão do controle do piolho da galinha não foi possível. Então o que aconteceu? A própria natureza venceu o piolho. Das 800 galinhas sobrou 400 (Agricultor associado da AGRECO).

Falta também um maior intercâmbio entre as experiências e entre os agricultores que atuam na mesma atividade e, muitas vezes, enfrentam os mesmos problemas, o que dificulta a disseminação dos aprendizados. Esse aspecto está relacionado ao insuficiente acompanhamento de campo e à ausência de esforços de sistematização das iniciativas, como já foi ressaltado antes. Vivências de problemas semelhantes acabam não sendo compartilhados em momentos de crise, prejudicando a busca de soluções. Como ressalta Almeida (2002), a demora em responder esses desafios técnicos e metodológicos pelas ONGs

²⁴ Cabe ressaltar que alguns avanços importantes têm sido alcançados nos municípios onde há uma maior sensibilidade dos órgãos de extensão do Estado para a questão agroecológica, permitindo que se estabeleçam parcerias. Porém, essa ainda é uma exceção e não a regra.

pode consolidar a percepção de que a proposta agroecológica é incapaz de transformar seus princípios em ações de maior abrangência no meio rural.

Todos estes aspectos referem-se a limites internos que devem ser superados pelas ONGs, tendo em vista uma difusão mais ampla da agroecologia no meio rural. Porém, não se pode negligenciar a **importância de políticas estruturadas para o alcance desse objetivo**, o que, aliás, sempre foi feito no caso do modelo de modernização agrícola hoje dominante. Vários autores (BRANDENBURG, 2002 e ALTIERI, 2004) colocam a importância do estímulo governamental às práticas agroecológicas, por meio de programas e políticas específicos. As políticas de fomento à produção agroecológica, que já vêm sendo implantadas no âmbito internacional, têm inclusive a função de recompensar os efeitos benéficos de tal prática, do ponto de vista da sustentabilidade. Essa incitação pode ser feita, por exemplo, por meio de uma maior facilidade de acesso ao crédito, de assistência técnica específica e da disponibilização de serviços de pesquisa e extensão rural, entre outros. Porém, nas regiões estudadas, as políticas e programas com esta finalidade ainda são muito restritos. Alguns avanços têm sido feitos em termos de comercialização, a partir da criação dos chamados “mercados institucionais”²⁵, porém, em outras áreas o suporte do Estado ainda se configura incipiente.

Um outro importante obstáculo ao ganho de efetividade das ONGs analisadas na dimensão socioambiental refere-se à centralidade que a questão ecológica assume nas suas agendas. **Nos três casos analisados, com mais intensidade na APACO, observou-se que as questões ambientais ainda são vistas muito mais como restrições, do que como oportunidades para o desenvolvimento rural.** Apesar dessa visão estar mudando – principalmente se considerarmos a sucessiva incorporação da temática socioambiental nos projetos concebidos por essas ONGs²⁶ – percebe-se que ela ainda é dominante nas práticas cotidianas dessas organizações, especialmente levando em conta os seus programas mais duradouros.

²⁵ Como já citado, refere-se às experiências de venda de produtos orgânicos para merenda escolar nas escolas estaduais de SC, realizadas pela AGRECO, ao Programa de Compra Antecipada da Agricultura familiar, colocado em prática pela APACO e pelo Centro Vianeí, e a Rede de Economia Solidária implementada por este último. Essas experiências garantem, por meio do apoio do Estado, uma demanda solvável e perene para os produtos dos agricultores familiares.

²⁶ Na APACO o projeto Gestar ilustra essa tendência. No Centro Vianeí, ela aparece nos projetos em parceria com o FNAMA, que visam ampliar as práticas agroflorestais entre os agricultores. Já na AGRECO, destaca-se o projeto fomentado pela ADS de promoção de um corredor ecológico entre os parques da Serra do Tabuleiro e São Joaquim, proposto pela AECOSUL. Esses projetos foram detalhados no Capítulo 4.

Durante a pesquisa, foram identificados alguns condicionantes para este fenômeno. Primeiramente, as organizações analisadas, especialmente as ONGs históricas, têm sua origem mais ligada a problemáticas sociais e econômicas do que ambientais. Elas não se caracterizam como ONGs ambientalistas tradicionais. Ao contrário, constituem-se mais como ONGs voltadas para a promoção de transformações sociais e econômicas e que incorporam, mais tarde, a temática ambiental nas suas agendas. Talvez, por esse motivo, a questão ecológica seja, muitas vezes, subordinada às questões de organização política (principalmente no caso da APACO e do Centro Vianei) e às questões econômicas (no caso da AGRECO). Conseqüentemente, quando as questões ligadas à qualidade ambiental do território vão de encontro às necessidades sociais e econômicas das populações que as ONGs representam, elas tendem a ser negligenciadas em prol destas últimas.

Por outro lado, as questões socioambientais têm sido tradicionalmente vistas (tanto pelos técnicos, quanto pelos beneficiários das ONGs) mais como obstáculos à reprodução socioeconômica dos produtores familiares, do que como um pré-requisito para essa reprodução. Essa visão é, em grande parte, tributária da forma como foram concebidas as políticas de desenvolvimento agrícola e a legislação ambiental no País. Como mostram Neumann e Loch (2002), os instrumentos de política ambiental empregados no Brasil têm um forte viés de comando e controle.

No caso específico da agricultura familiar, percebe-se que este tipo de instrumento atinge linearmente todas as unidades de produção e acaba, muitas vezes, por onerar ainda mais o processo produtivo, além de não propiciar aos agricultores os elementos básicos para cumprirem as suas obrigações. No Sul do País, é justamente nas zonas de escarpas da serra – onde se encontram muitas pequenas propriedades familiares – que incide a maior carga de interdições previstas na política ambiental²⁷ (NEUMANN; LOCH, 2002). Isso faz com que os agricultores familiares sofram diretamente as conseqüências da aplicação dos instrumentos dessa política. Durante o trabalho de campo, evidenciou-se, em muitas situações, esse fenômeno. A legislação ambiental e a ação dos órgãos fiscalizadores (especialmente o IBAMA) são vistas pelos agricultores e técnicos como sinônimos de coerção e proibição ao pleno exercício de suas atividades:

²⁷ Dentre os instrumentos de política aplicados nessas áreas destacam-se: “o Código Florestal (federal e estadual), as Áreas de Proteção Permanente, a Mata Atlântica, as Áreas Tombadas e Reservas, as Estações Ecológicas, as Áreas de Interesse Ecológico, as Áreas de Proteção Ambiental, os Parques Nacionais, Estaduais e Municipais” (NEUMANN; LOCH, 2002:32).

Nós pagamos R\$ 6.000,00 para fazer o plano de corte e não foi liberado [pelo IBAMA]. Meus tios pegaram e venderam a terra. Os que compraram cortaram tudo. O cara que cortou, por ter amizade com eles [técnicos do IBAMA] conseguiu tudo. A lei é tão rígida que ajuda a cortar os pinheiros. Eles vêem os pinheiros como um problema e querem se livrar (Agricultora membro de associação assessorada pelo Centro Vianei).

Nós não temos dinheiro para fazer o plano de manejo. Os recursos são muito poucos e o Parque [de São Joaquim] tem um orçamento de R\$ 15.000,00 para um ano inteiro (Técnico do IBAMA explicando as dificuldades de seu trabalho no Parque Nacional de São Joaquim. Há mais de 40 anos o Parque foi criado, mas as famílias que lá residem não receberam indenização por falta de recurso e, portanto, criam gado no parque).

Finalmente, deduz-se que **nem as concepções, nem as práticas das ONGs analisadas, no que se refere à questão ecológica, refletem uma visão sistêmica.** Isso parece explicar porque essas organizações não conseguem influenciar mais decisivamente os padrões de uso e gestão dos recursos naturais predominantes nas regiões. Os resultados da sua intervenção não contribuem ainda de forma substancial para superação dos principais problemas causados ao meio-ambiente biofísico e construído. Este objetivo inclusive não tem sido considerado como uma prioridade, no caso das ONGs analisadas, e isso é percebido por alguns técnicos como um limite :

O Centro Vianei é muito pequeno para fazer o enfrentamento como deveria ser feito e esse é o papel que os movimentos sociais têm cumprido bem. O Centro Vianei está fazendo uma política mais de amenização, paliativa ou uma política compensatória. [...] Eu acho que para a história e a perspectiva que a gente tem não é uma prática recomendável. É possível ainda avançar (Técnico do Centro Vianei).

★ ★ ★

Por mais limitados que sejam os resultados alcançados pelas ONGs em termos da dinâmica ecológica, eles indicam uma outra direção em relação ao modelo de desenvolvimento ainda predominante nas regiões rurais (ALMEIDA, 2002). O principal avanço refere-se à mobilização dos agricultores familiares no sentido da sua afirmação enquanto categoria social e o incentivo a adoção de práticas agroecológicas. Não se pode esquecer a importância da existência de unidades produtivas familiares diversificadas, devido às suas características²⁸, para o desenvolvimento de práticas ecologicamente prudentes nas zonas rurais. Muitos agricultores cultivam outros vínculos com a natureza e não apenas

²⁸ Mussoi (2002) identifica as seguintes particularidades na agricultura familiar: a organização da produção e as necessidades de consumo estão relacionadas; há uma tendência de se priorizar os valores de uso e não de troca; há uma autonomia face à sociedade e o grupo doméstico assume importância significativa na dinâmica da produção e organização do trabalho.

aqueles estritamente instrumentais. Esse fenômeno é constatado por Cazella *et al.* (2005: 16), quando analisam o caso dos agricultores da região de Lages:

[...] os agricultores familiares da região apresentam um forte vínculo, por vezes sentimental, com as florestas naturais, em especial com a araucária. Muitos agricultores relacionam as áreas com pinheiros a antepassados da família, responsáveis seja pelo plantio, seja pela preservação ou adensamento (plantio de árvores nativas numa área de floresta natural) das matas (CAZELLA *et al.*, 2005: 16).

Porém, as ONGs estudadas ainda não conseguem produzir resultados expressivos fora do âmbito dos grupos com os quais atuam. Em outras palavras, elas ainda não chegam a generalizar os efeitos de suas intervenções, de modo a contribuir para transformações socioambientais que possam responder aos desafios emergentes nas suas regiões de abrangência. Esses desafios permanecem, na sua maioria, fora da esfera mais direta de preocupação das ONGs. De fato, os resultados alcançados estão longe de promover alternativas que venham a substituir o padrão de desenvolvimento dominante no meio rural. Este padrão ainda se caracteriza pela representação da natureza como um estoque infindável de recursos a serem explorados, com base numa lógica produtivista que desconsidera os limites e as propriedades intrínsecas dos sistemas ecológicos, além das conseqüências das pressões antrópicas sobre estes sistemas no longo prazo.

5.4 Considerações finais: as ONGs e as dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável nas regiões analisadas

No capítulo anterior foi demonstrado que as representações, estratégias e interações promovidas pelas ONGs nas suas regiões de abrangência configuram sistemas de ação territoriais específicos, os quais permitem desvendar as lógicas de ação coletiva predominantes nas suas formas de intervenção. Mostrou-se o predomínio, nos três casos analisados, de uma lógica “corporativa” que vai ter um efeito sobre as estratégias colocadas em prática por essas organizações e também sobre as interações que elas estabelecem com os demais promotores de desenvolvimento nas zonas rurais estudadas.

Neste capítulo, verifica-se que esta lógica de ação coletiva vai influir também em termos dos resultados alcançados pelas ONGs no reforço às dinâmicas de DTS. O exame realizado acima mostra que os principais avanços em termos de inovações incitadas pelas

ONGs referem-se às dinâmicas socioeconômicas. Neste caso, elas conseguem alcançar uma série de resultados expressivos, tanto no nível organizacional - com a promoção do empreendedorismo individual e coletivo, a mobilização de recursos (mercantis, não mercantis e não monetários) e de competências diversas - quanto no nível institucional, exercendo efeitos sobre a própria regulação dos mercados e as políticas públicas referentes ao setor da agricultura familiar. Na esfera socioeconômica, as ONGs conseguem promover uma importante dinamização institucional, o que é essencial para a promoção de processos de DTS.

Porém, tais resultados não são suficientes para caracterizar por si só dinâmicas territoriais sustentáveis no meio rural. A formação de territórios sustentáveis, como definido anteriormente, não é um processo natural e exige uma organização/cooperação dos atores locais, visando mobilizar e colocar em valor as especificidades dos recursos territoriais, por meio de estratégias particulares (PECQUEUR, 2005a e 2005b). Isso implica uma forma organizada de ação coletiva, para que os territórios tenham certa permanência, ou seja, uma institucionalização (GUMUCHIAN *et al.*, 2003). Nos exemplos analisados, os resultados ainda se restringem a um grupo social específico, os produtores familiares trabalhados pelas ONGs, e não atingem amplamente o meio rural. Como evidenciado na análise precedente, para ampliar os resultados em termos de reforço das dinâmicas territoriais sustentáveis, parece necessário que as ONGs, além de superar seus próprios limites internos – em termos técnicos, de gestão e de disponibilidade de recursos – adotem estratégias específicas para este fim, dentre as quais pode-se citar:

- o reforço à articulação e ao intercâmbio entre as iniciativas implementadas por elas e entre essas e as demais iniciativas já existentes no território dado, tendo em vista o aproveitamento das sinergias;
- o fomento à diversidade socioeconômica dos espaços rurais para além dos sistemas agrícolas, fortalecendo a pluriatividade entre os agricultores;
- a valorização dos recursos singulares das regiões em que atuam em termos de história, cultura e patrimônio natural e cultural, de modo a transformar ativos genéricos em ativos específicos (PECQUEUR, 2005b);

- uma maior diversificação do público com os quais elas trabalham, levando em conta a pluralidade de agriculturas familiares existentes no meio rural, além das questões de gênero e intergeracional;
- a promoção de uma ponte mais efetiva entre produtores e consumidores e entre financiadores e seus beneficiários, atuando como verdadeiras intermediárias entre esses públicos;
- a ênfase em recortes territoriais, no lugar de municipais ou setoriais, como acontece comumente, estimulando a interface entre os municípios e valorizando as identidades territoriais.

Mais especificamente, no que tange ao fortalecimento da qualidade socioambiental dos espaços rurais, constata-se que, apesar dos esforços das ONGs para difundir os preceitos e as práticas da agroecologia, esta ainda é uma proposta minoritária e incipiente, no contexto das regiões analisadas. Sem ignorar os avanços obtidos, os quais foram examinados anteriormente, é forçoso reconhecer que a agroecologia está longe de se colocar como uma real alternativa ao modelo de modernização agrícola que ela pretende substituir (ALMEIDA, 2002). Ademais, os resultados das ONGs para conter ou minorar os impactos ambientais causados por esses modelos parecem ainda muito tímidos. Apesar de incorporarem a pauta da ecologia em alguns de seus projetos, esta questão ainda não assume uma centralidade na agenda das ONGs. Essas organizações têm uma atuação restrita, tanto em termos de mobilização para o enfrentamento dos graves problemas ambientais identificados nas regiões, quanto em termos de ações preventivas para esses problemas²⁹. Os resultados indicam a inexistência de uma compreensão mais sistêmica quanto à questão ecológica e seus efeitos para o mundo rural por parte dos técnicos e gestores das ONGs e também pelos próprios produtores. Para mudar esse quadro parece necessário que as ONGs:

²⁹ No caso da AGRECO percebe-se que há uma tentativa de enfrentamento do problema da invasão das monoculturas de pinus na região, através da valorização das terras das Encostas da Serra Geral, como foi colocado no capítulo anterior. Porém, a estratégia de privatização dos recursos comuns parece arriscada em termos de promoção da sustentabilidade das regiões rurais, considerando os efeitos de exclusão das populações locais que ela gera, como se verifica em diversas regiões do Brasil.

- ampliem seu domínio teórico e preparo técnico sobre os sistemas agroecológicos, a partir de um maior intercâmbio e diálogo com centros de pesquisa e extensão e com as universidades, tanto no Brasil, quanto no exterior;
- melhorem o acompanhamento das iniciativas agroecológicas e invistam mais na sua avaliação e sistematização, de forma a aferir os reais avanços e limites das experiências implementadas;
- não restrinjam sua atuação, na esfera ecológica, ao domínio da agroecologia, agindo de maneira mais pró-ativa no enfrentamento dos principais problemas socioambientais das regiões em que atuam.

Em outras palavras, isso tudo implica uma mudança de postura em relação à questão ecológica. Essa passaria a ser vista não como uma restrição ao desenvolvimento rural, mas como uma oportunidade de estabelecer novos padrões de desenvolvimento que possam levar em conta as características particulares e os limites dos ecossistemas e internalizar os custos de sua degradação.

Todavia, é importante salientar que todas essas mudanças não dependem apenas da vontade e da ação das ONGs e exigem políticas e programas estruturados de apoio por parte do Estado e também das empresas. Dentre essas políticas e programas, pode-se citar como exemplos aquelas voltadas: (i) ao estímulo à pluriatividade e à difusão de práticas agroecológicas; (ii) à organização do trabalho precário e sazonal; (iii) à informação aos consumidores quanto ao valor de uma alimentação saudável; (iv) ao fortalecimento do mercado institucional para a agricultura familiar; (v) a ampliação do apoio técnico e a promoção de uma maior articulação e reforço das experiências em curso; (vi) à capacitação dos gestores e técnicos das ONGs; (vii) à promoção da educação ambiental, da preservação dos recursos naturais e da prevenção aos danos ambientais; e (viii) à melhoria da infraestrutura (de comunicação, transporte, saúde e educação) nas zonas rurais.

Afinal, o DTS só será possível quando se tiver um ambiente institucional favorável a sua disseminação. Como colocado no início deste capítulo, para que as inovações se mantenham ao longo do tempo, é essencial que elas estejam inscritas em sistema de inovações

mais amplos, capazes de promover transformações sociais e articulações institucionais entre as iniciativas. No caso das regiões analisadas, isso parece ainda incipiente, como demonstrado no Capítulo 3, o que pode levar a uma marginalização das iniciativas e uma incapacidade de manter seu potencial de inovação no longo prazo.

CONCLUSÕES

As questões, hipóteses e os objetivos colocados na Introdução podem ser agora retomados em seu conjunto. O problema central que suscitou a realização deste estudo diz respeito à elucidação do papel desempenhado pelas ONGs nos processos em curso de reinvenção dos espaços rurais, face aos novos desafios colocados pelo enfoque do Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS). Para o exame de tal problema, eminentemente interdisciplinar, a opção epistemológica adotada baseou-se numa abordagem sistêmico-complexa. Esta opção implicou conceber e estudar o DTS a partir de uma perspectiva não dual que integrasse as dimensões objetiva e subjetiva, particular e universal, global e local do fenômeno em questão. Incorporar a leitura territorial à problemática da sustentabilidade exigiu considerar princípios gerais que permitissem delimitar e caracterizar a noção de desenvolvimento que se estava buscando examinar e fomentar (diante da materialidade da crise socioambiental). Por outro lado, implicou também que se levasse em conta que esses princípios são sempre apropriados pelos atores sociais (no caso as ONGs e os demais agentes com os quais elas interagem), sendo então transformadas e inseridas nos seus respectivos jogos de representações e estratégias.

O enfoque analítico deste trabalho buscou então integrar esses dois planos constitutivos e interdependentes do DTS no estudo de processos de desenvolvimento rural. A análise da dimensão empírica, permitiu acessar à *práxis* do desenvolvimento, ou seja, a ação coletiva organizada das ONGs, a partir do exame dos seus *sistemas de ação territoriais* (GUMUCHIAN et al., 2003), envolvendo: o contexto onde elas agiam, além das suas representações, estratégias, coalizões e conflitos com outros atores relevantes na arena de desenvolvimento rural (OLIVIER de SARDAN, 1995). Já o exame da dimensão normativa, tornou possível levantar os efeitos da ação desses ONGs, quer dizer, seus avanços e limites em termos de inovações socioambientais, tendo em vista os preceitos do desenvolvimento territorial (PECQUEUR 2004, 2005a e 2005b e LÉVESQUE, 2006) e do ecodesenvolvimento (SACHS, 1997 e 2000 e VIEIRA, 2001). Tratou-se de avaliar se as iniciativas implementadas pelas ONGs respondiam ou não às principais problemáticas identificadas nas dinâmicas socioeconômica, sociocultural e ecológica das regiões rurais estudadas. Com base nesse quadro analítico mais abrangente, o exame de cada um desses aspectos foi realizado do

Capítulo 2 ao 5, fornecendo subsídios para responder às questões específicas mencionadas no início deste trabalho.

No Capítulo 2, foram identificados os condicionantes estruturais que influenciam o processo de transição vivido pelas ONGs. Foi efetivada uma análise sociohistórica que mostrou o seu surgimento e as sucessivas transformações atravessadas por elas ao longo do tempo, nas suas interações com o Estado, com o mercado e com os movimentos sociais. Esses processos vão configurar uma identidade ainda “difusa” assumida pelas ONGs atualmente. Buscou-se, assim, demonstrar a recomposição que permeia esse universo, além da enorme diversidade de grupos que o compõem. Essa transição reflete-se nos múltiplos papéis que as ONGs vêm assumindo, tanto no plano político, quanto social e econômico e vai culminar com a sua atuação enquanto facilitadoras nos processos de desenvolvimento. Esse fenômeno traz à tona novos desafios para estas organizações e suscita, do ponto de vista teórico, múltiplas interpretações. Para alguns autores ele pode significar um reforço à democracia, na medida em que permite a ampliação da participação cidadã nos processos de desenvolvimento (LAVILLE, 1997b, DENIEUIL, 1997). Para outros, reflete a invasão da ideologia neoliberal no âmbito das concepções e práticas do desenvolvimento (ATLANI, 2005; DORIER-APPRILL; MEYNET, 2005).

No lugar de partir de generalizações que poderiam levar a mistificar ou estigmatizar as organizações da sociedade civil, procurou-se neste trabalho entender, por meio do estudo de caso de três ONGs (APACO, Centro Vianei de Educação Popular e AGRECO), como se constroem os arranjos institucionais que viabilizam ou não a recomposição dos espaços rurais em Santa Catarina. Para tanto, foi examinado, no Capítulo 3, o contexto espacial e temporal no qual ocorre a transição no papel das ONGs estudadas. Esse contexto é caracterizado, de um lado, pela inscrição global da esfera local (AROCENA, 2004); ou seja, pela tendência de conformação dos sistemas produtivos do Estado às pressões exercidas pelas dinâmicas internacionais. Por outro lado, percebe-se um forte dinamismo dos agentes locais, os quais colocam em prática várias iniciativas que se contrapõem à tendência de homogeneização dos espaços rurais. As “arenas de desenvolvimento” tornam-se então mais complexas, configurando-se como *locus* de ações, interações e disputas envolvendo diversos atores sociais relevantes, para além do Estado. Elas podem ser caracterizadas como verdadeiros campos (BOURDIEU; WACQUANT, 1992) formados por diferentes sistemas de ação territoriais, que são construídos a partir de representações e estratégias comuns. Constituem,

assim, espaços sociais organizados, ou seja, “formas recorrentes de dominação social em que é decisiva a conquista, por parte dos diferentes atores, da cooperação com aqueles que não fazem parte habitualmente do seu círculo social” (ABRAMOVAY et al., 2006: 11). Desse modo, esse contexto propicia a configuração de novas oportunidades e ameaças para atuação das ONGs, e elas vão responder a isso, tentando recriar e fortalecer seu espaço.

Todas essas constatações, somadas ao exame da trajetória de três ONGs catarinenses realizado no Capítulo 4, permitiu confirmar a primeira hipótese deste trabalho. A inserção dessas organizações no campo do desenvolvimento rural não acontece por acaso, e nem de qualquer forma. Esse processo reflete uma mudança no papel dessas ONGs que vão agir não apenas no plano da assessoria técnica e da representação dos agricultores familiares (como habitualmente o fizeram), mas também na operacionalização de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural. Essa transição acarreta uma transformação na sua própria identidade e desencadeia novos desafios e perspectivas para a sua atuação. Porém, essa nova identidade não é definida *a priori*. Em outras palavras, não é o discurso oficial veiculado pelas ONGs que determina a sua lógica de intervenção nas cenas do desenvolvimento. O exame das organizações em ação possibilitou constatar que os seus membros respondem (reagem e se adaptam) a situações concretas colocadas pelo contexto local e global. A sua inscrição no campo do desenvolvimento ocorre na intersecção entre oportunidades e limites externos e a capacidade de iniciativa ou de resistência dos participantes do seu sistema de ação (OLIVIER de SARDAN, 1995). Na medida em que as organizações passam a intervir nas cenas de desenvolvimento, elas vão construindo uma nova identidade, um novo papel que parece ainda estar sendo incorporado pelos seus integrantes (tanto por aqueles que promovem o desenvolvimento, quanto pelos que constituem os seus alvos).

A análise detalhada do itinerário das três ONGs comprovou também a segunda hipótese desta tese. Apesar de exigir novas habilidades sociais e competências por parte dos seus membros e uma mudança no próprio perfil das ONGs estudadas, a intervenção no campo do desenvolvimento é ainda percebida nestas organizações – principalmente – como um meio para reforçar os seus próprios projetos institucionais. A representação dos objetivos a serem atingidos, preponderante no discurso dos entrevistados, está relacionada a uma visão “corporativa” do desenvolvimento que privilegia mais os interesses coletivos (das categorias às quais as organizações estão ligadas) do que as problemáticas mais amplas ligadas ao DTS. Tal representação está diretamente relacionada com a identidade social construída por essas

organizações, por meio de alianças e compromissos tecidos com lideranças e instituições que lhes deram sustentação ao longo do tempo. Porém, é importante lembrar que, apesar de prevalecer no âmbito das referidas ONGs, tal representação não é a única veiculada pelos seus membros, o que abre novas perspectivas em termos de rumos a serem assumidos por essas instituições.

Essas representações comuns dominantes influenciam as lógicas de ação coletiva colocadas em prática pelas ONGs nas regiões analisadas, além de configurar as alianças e os compromissos assumidos por elas em relação aos demais promotores do desenvolvimento atuantes no território. Percebe-se, nos três casos, uma certa resistência a processos que envolvam uma articulação negociada entre os diversos sistemas de ação existentes na região, de modo a conceber e implementar projetos territoriais de escopo mais amplo. Os sistemas de ação territoriais das ONGs estruturam-se especialmente a partir de “laços fortes” (GRANOVETTER, 1973), mediados por uma identidade semelhante que se forma historicamente, através da partilha intersubjetiva. Isso faz com que haja uma dificuldade de abertura para outros sistemas de ação existentes no território, os quais não fazem parte da sua rede tradicional de relações – como é o caso do universo empresarial, por exemplo.

A estruturação das relações a partir de “laços fortes”, nos três sistemas de ação territoriais analisados, tende a desencorajar as inovações e provocar uma espécie de mimetismo nas estratégias colocadas em prática pelas ONGs. Essa mesma conclusão é apresentada por Abramovay *et al.* (2006), quando expõem o resultado de uma pesquisa realizada sobre movimentos sociais e o desenvolvimento territorial em quatro países da América Latina (México, Equador, Peru e Brasil). Segundo os autores, as organizações ligadas aos movimentos sociais estudados, mesmo as mais representativas, tendem mais a “formar uma espécie de rede de proteção em torno daquilo que já fazem do que criar condições para que alterem suas práticas” (op. cit: 11). Isso repercute no nível de inovação e também na abrangência das transformações sociais promovidos por essas organizações. Em outras palavras, as lógicas de intervenção promovida pelas ONGs analisadas condicionam sua atuação no campo do desenvolvimento rural.

Tal constatação nos leva a verificar a validade da terceira hipótese deste trabalho. Como demonstrado no Capítulo 5, no que se refere aos resultados alcançados pelas ONGs em termos de reforço às dinâmicas de DTS, nota-se que os principais avanços dizem respeito à

dimensão socioeconômica. Ao promoverem o empreendedorismo coletivo e institucional e estimularem inovações tanto no campo organizacional, quanto institucional, as ONGs estudadas têm contribuído para reforçar a inscrição social e política dos mercados locais e para o fortalecimento da economia plural nas regiões onde atuam. As análises demonstraram que as interações sociais construídas ao longo do tempo, entre as ONGs e os demais atores que formam o seu sistema de ação, têm possibilitado o surgimento e a sobrevivência de iniciativas socioeconômicas consistentes - como o Sistema CRESOL, o Fórum Sul do Leite, a UCAF e a Rede de Comércio Justo, no caso da APACO; a Ecoserra, no caso do Centro Vianeí e a rede de agroindústrias, além da Acolhida na Colônia, no caso da AGRECO, apenas para citar algumas. Essas iniciativas vêm atender a necessidades não respondidas, engendrando novos produtos e serviços não oferecidos anteriormente, nem pelo mercado, nem pelo Estado.

Outrossim, as inovações socioeconômicas não se restringem apenas ao nível organizacional e envolvem também processos de transformação social mais abrangentes. Isso ocorre pela influência na legislação, nos programas governamentais e nas políticas públicas, de modo a alterar a regulação dos mercados e ampliar o espaço reservado a agricultura familiar. Assim procedendo, as organizações analisadas colaboram para construção de alternativas que se opõem a um movimento de homogeneização das regiões rurais, traduzido pelo modelo dominante de modernização agrícola, mostrando que o futuro dessas regiões não é apenas o de espelhar os movimentos globais. Elas são capazes de propor e construir novas formas de organização e novos padrões de regulação institucional que acenam com perspectivas de mudança em termos de desenvolvimento rural.

Todas essas inovações organizacionais e institucionais na esfera socioeconômica são essenciais para criar condições de emergência para novos estilos de desenvolvimento nas zonas rurais. Porém, o foco exclusivo nos interesses imediatos das suas bases sociais vai fazer com que os resultados buscados e alcançados pelas ONGs tratadas neste estudo sejam principalmente aqueles ligados à esfera das relações capital-trabalho (ainda mais no caso das ONGs históricas). Esses resultados, na maioria das vezes, focalizam a inserção socioeconômica dos agricultores familiares. Com isso, importantes aspectos ligados às dinâmicas sociocultural e ecológica do desenvolvimento são considerados como secundários na escala de prioridades dessas organizações.

Na dimensão sociocultural, percebe-se que as ONGs contribuem pouco para a diversificação do tecido social e o aproveitamento dos recursos específicos (PECQUEUR, 2005b) das regiões rurais. A atuação dessas organizações continua ainda hoje a privilegiar a esfera municipal e não enfatiza a noção de território, no seu sentido mais abrangente, o que implicaria pensar o desenvolvimento de forma multisetorial e multiescalar. As particularidades históricas, culturais e sociais de cada região não se revelam como essenciais nas estratégias implementadas. Além disso, as ONGs focalizam um tipo de agricultura familiar e não atingem os setores mais vulneráveis das regiões rurais em que atuam, e tampouco possuem programas específicos voltados para os jovens e as mulheres.

Quanto à dimensão ecológica, a pesquisa permitiu constatar que o seu tratamento permanece ainda marginal na agenda das ONGs. Apesar dos inegáveis avanços no estímulo à adoção de práticas agroecológicas entre os agricultores atendidos, observa-se que a agroecologia ainda não atingiu o grau de disseminação necessário para se configurar como um modelo de produção alternativo, capaz de promover um impacto socioambiental significativo nas regiões analisadas. Há uma clara defasagem quanto ao domínio teórico e prático da agroecologia por parte de muitos técnicos e agricultores, além da falta de um maior intercâmbio entre os agricultores e entre as experiências que têm sido efetivadas. A agroecologia é vista, em muitos casos, mais como uma estratégia para a garantia das chances de comercialização dos produtos e para a ampliação do seu valor no mercado, do que como uma forma de promoção da sustentabilidade nos espaços rurais.

De modo geral, verifica-se, portanto, que os problemas socioambientais não se configuram como uma questão premente para as ONGs aqui estudadas. O enfrentamento desses problemas aparece subordinado às necessidades mais emergentes dos grupos que formam as suas bases. Por implicação, essas organizações acabam desempenhando um papel pouco relevante na implementação de ações corretivas, na identificação das fontes de degradação do meio-ambiente e também na promoção de medidas preventivas. De fato, elas não participam ativamente dos principais fóruns de discussão sobre as questões socioambientais¹ nas suas regiões de atuação e no Estado, além de não se considerarem as principais responsáveis pela melhoria da qualidade socioambiental do território. Dessa forma,

¹ Nenhuma das ONGs pesquisadas possuía envolvimento com processos de implementação de Agendas 21 locais, além de não participarem de forma mais efetiva de esforços mais amplos de planejamento regional como colocado no capítulo 4.

e em síntese, percebe-se que as ONGs aqui consideradas não conseguem promover inovações substanciais capazes de contribuir para o equacionamento das principais problemáticas socioambientais identificadas nas regiões de estudo.

Voltando à questão norteadora desta tese, conclui-se que as ONGs tratadas exercem o papel estratégico de introduzir inovações organizacionais e institucionais extremamente relevantes para fomentar o desenvolvimento dos espaços rurais catarinenses. Porém, a análise das suas lógicas de ação coletiva, assim como dos resultados alcançados por elas, permite constatar que a contribuição dessas organizações ainda parece limitada no sentido do reforço de dinâmicas que possam ser caracterizadas, mesmo de forma embrionária, como de desenvolvimento territorial sustentável nas suas regiões de abrangência.

Entretanto, como foi assinalado diversas vezes neste trabalho, é importante relembrar que as ONGs não estão isoladas nesse processo. A construção de condições para emergência de dinâmicas DTS é uma tarefa que não cabe apenas às ONGs, apesar da relevância de sua participação para que isso aconteça. Por conseguinte, seria um erro atribuir a elas a responsabilidade integral pela recomposição das dinâmicas de desenvolvimento nos espaços rurais. O pressuposto que norteou o estudo foi de que as lógicas de ação coletiva das ONGs explicam apenas “uma parte do modo de governança de suas relações” (GROSSMAN; SAURUGGER, 2006: 81). Isso porque as estratégias adotadas pelas ONGs dependem fortemente do contexto político e institucional no qual elas estão inseridas. As estratégias adaptam-se a este contexto e, ao mesmo tempo, o modificam. As escolhas das ONGs analisadas e suas relações só podem ser compreendidas em interação permanente com um cenário social mais amplo, que as determina e, ao mesmo tempo, acaba sendo também influenciado por elas. No caso do Brasil e de Santa Catarina, esse contexto político-institucional é marcado pela disputa entre atores e instituições, pela heterogeneidade de projetos e interesses em jogo e por uma cultura política clientelista e corporativa. Esses padrões moldam as formas de interação que se estabelecem entre a sociedade civil organizada e os poderes públicos e refletem-se na atitude e nas expectativas da sociedade quanto ao papel a ser desempenhado pelas ONGs (e mais amplamente pelas organizações da Economia Social).

Neste prisma, não se pode ignorar ou colocar em segundo plano a importância da recomposição das relações entre as ONGs, o Estado, o mercado e os demais componentes da

sociedade civil, no quadro de redemocratização em curso - como foi ressaltado no Capítulo 2. Os lugares traçados para cada um dos agentes sociais no espaço público, inclusive as ONGs, não estão pré-definidos. A identidade dessas organizações vem sendo redesenhada nas últimas décadas e a sua configuração não está determinada. Ela deverá ser construída a partir das opções estratégicas assumidas pelos membros das ONGs e pelos atores com os quais ela interage, ao longo do tempo. Diante dessas constatações, e considerando as análises retrospectiva e sincrônica feita da trajetória das ONGs estudadas, alguns cenários prospectivos² podem ser agora delineados.

Um primeiro cenário aponta no sentido da radicalização das tendências em curso. Neste caso, a ONG reforçaria a postura de oposição política que a caracterizou historicamente, tomando distância em termos de diálogo e de negociação nos fóruns mais amplos de planejamento e gestão do desenvolvimento rural. Esse cenário de “isolamento” estimularia uma atitude de resistência quanto ao estabelecimento de alianças com grupos sociais que não compartilham os seus componentes identitários básicos (ABRAMOVAY *et al.*, 2006). Nesta via, o apoio da ONG estaria voltado para uma população específica do meio rural: agricultores familiares organizados, situados em comunidades excluídas das dinâmicas econômicas globais e cuja produção visaria, antes de tudo, assegurar sua sobrevivência e, complementarmente, responder às necessidades dos mercados de proximidade (ALMEIDA, 2002). Os aspectos ligados à inserção no mercado estariam subordinados à bandeira política dos grupos de interesse que a ONG representa, dificultando a autonomização e a auto-sustentação das iniciativas socioeconômicas. Os riscos envolvidos nessa posição dizem respeito ao estímulo a uma lógica assistencialista, que promoveria a agricultura familiar enquanto uma “economia da precariedade” nas zonas rurais. Ao invés de estimular, essa posição poderia criar obstáculos a processos de transformação social mais abrangentes, os quais exigem uma visão sistêmica do meio rural.

Um segundo cenário pode ser desenhado com base na possibilidade de mudanças brandas nas tendências em curso. Neste caso, a ONG se posicionaria nos interstícios não atendidos pelo Estado e pelo mercado. Ela se caracterizaria como um agente promotor de

² Conforme argumentam Mermet e Xavier (2002: 11) “a análise por cenários é uma abordagem sintética que, de um lado, simula de maneira plausível e coerente uma sucessão de eventos que conduzem um sistema a uma situação futura e que, de outro lado, apresenta uma imagem de conjunto desta situação. A análise de cenário se baseia em análises sincrônicas e diacrônicas. As primeiras simulam o estado do sistema em um momento dado e são orientadas pela necessidade de uma descrição coerente. Já as segundas, focalizam a seqüência dos eventos e são levadas a enfatizar a casualidade e as interrelações entre eles”.

ações “corretivas” relativamente às disfunções provocadas pelo modelo dominante de modernização agrícola no meio rural. A agroecologia seria vista como um meio para a adoção de algumas práticas de conservação ambiental pelos agricultores, mas, principalmente como um instrumento de ampliação da sua inserção no mercado. Neste sentido, a natureza política da ação coletiva estaria subordinada ao caráter funcional das iniciativas. Um dos principais objetivos almejados seria a sobrevivência institucional da própria ONG e, portanto, os interesses da organização poderiam se tornar autônomos em relação aos movimentos por meio dos quais ela se estruturou (ABRAMOVAY *et al.*, 2006). O risco, neste caso, consistiria em isolar o sentido político da ação das ONG, deixando de lado a perspectiva de transformação social que ela se propõe, em nome de uma ação “complementar” ao Estado e ao mercado e em favor do fortalecimento do “terceiro setor”.

O terceiro cenário contempla a probabilidade de uma transformação nas tendências em curso. Neste caso, a ONG teria um papel não apenas de espaço de representação ou de assessoria a grupos de agricultores familiares, mas atuaria como “elo” de uma rede mais ampla que visaria a promoção do DTS no meio rural. Tal postura exigiria, em primeiro lugar, uma abertura para dialogar e negociar com grupos sociais que habitualmente não fazem parte de seu círculo de relações. Porém, isso não implicaria esquecer a sua trajetória histórica e, tampouco, o projeto social que a distingue. Como salientam Abramovay *et al.* (2006: 9):

A identidade só pode ser pensada a partir da diferença e é justamente essa unidade contraditória entre identidade e diferença que pode fazer avançar os movimentos sociais em direção a situações que, além de exprimir os interesses [daqueles que eles representam] (identidade), propicie um conjunto de inovações (diferença), sem as quais a própria noção de desenvolvimento perde o sentido.

Esse horizonte levaria a uma participação política ampliada por parte da ONG (NOGUEIRA, 2005), requerendo a presença de um Estado ativo, influente e capaz de mediar os diversos interesses em jogo na arena do desenvolvimento. No lado da sociedade civil organizada, tal participação pressuporia a concepção de projetos políticos mais abrangentes, que pudessem ser negociados para além dos limites estabelecidos pelos grupos envolvidos, mas sem negar a existência de interesses individuais e coletivos. Isso implicaria considerar a centralidade dos conflitos e tensões presentes em todo processo de desenvolvimento. A dialética que relaciona interesses específicos *versus* interesses mais amplos e, portanto, conflito *versus* compartilhamento de projetos constitui um desafio que os “promotores do

desenvolvimento” terão que enfrentar, caso pretendam reforçar dinâmicas territoriais sustentáveis.

Uma outra mudança necessária para a concretização deste cenário diz respeito à consideração da ampla diversidade dos territórios rurais, na sua interação com o mundo urbano. Tal mudança exigiria uma maior valorização das especificidades históricas, culturais e patrimoniais desses territórios, assim como a diversificação das estratégias promovidas, de modo a atingir não apenas os “produtores rurais”, mas também outros públicos – inclusive os consumidores e as populações mais excluídas no meio rural. Por outro lado, para reforçar dinâmicas de DTS, é importante, no domínio socioambiental, ir além do fomento às práticas agroecológicas entre os agricultores atingidos, embora esse resultado seja considerado importante. Um cenário prospectivo que reforce a sustentabilidade dos territórios deverá incluir uma ação mais pró-ativa por parte dos agentes públicos e privados, inclusive das ONGs, no enfrentamento das causas e conseqüências dos graves problemas socioambientais existentes nas regiões analisadas.

Para finalizar, gostaria de levantar algumas questões não respondidas ou suscitadas por este trabalho, com vistas a estimular a reflexão entre os profissionais que atuam junto às ONGs e entre os estudiosos interessados pela temática, além de motivar novos trabalhos de pesquisa. Elas podem ser enunciadas da seguinte maneira:

- Que resultados poderiam ser obtidos caso a mesma análise fosse aplicada a ONGs de outro tipo, como aquelas ligadas aos novos movimentos sociais (movimento negro, ambientalista ou feminista, por exemplo), à filantropia ou ao investimento social privado?
- Qual a visão que os agentes do meio empresarial têm a respeito da lógica de atuação das ONGs no campo do desenvolvimento, e qual a sua implicação no contexto do desenvolvimento rural? Estariam eles dispostos a negociar e compartilhar projetos mais amplos de desenvolvimento com os agentes da sociedade civil organizada?

- Qual o papel que cabe às políticas públicas e à própria ação do Estado na manutenção ou na transformação do padrão de atuação e nos resultados obtidos pelas ONGs que atuam na promoção do desenvolvimento rural?
- Em que medida as dinâmicas estruturais mais amplas (formas de regulação, políticas de financiamento, relações com agências internacionais, agendas sociais internacionais, entre outros) determinam as lógicas e os efeitos da ação das ONGs no campo do desenvolvimento?
- Que outras contribuições poderíamos esperar da análise dos sistemas de ação territoriais na cena do desenvolvimento rural, tendo em vista o avanço cumulativo do conhecimento científico sobre o assunto? Em particular, quais seriam os resultados da análise dos sistemas de ação territoriais das empresas e das instituições governamentais atuando nas regiões aqui estudadas? Seria possível cruzar esses resultados com as considerações elaboradas neste trabalho sobre as ONGs?

Todas essas questões sugerem a complexidade envolvida nessa temática, revelando apenas uma pequena porção da infinidade de elementos que foram colocados à margem deste estudo. Neste sentido, volto a enfatizar que esta tese é apenas uma gota d'água que está sendo jogada no oceano. Mas justamente por isso, espera-se que ela nunca seque, servindo de inspiração para os leitores interessados em extrair da linha de argumentação apresentada suas próprias conclusões. Conclusões que, na verdade, não indicam o fim da linha, mas sempre um novo começo.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial. In: **Reforma Agrária. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**. Vol. 28, n^{os} 1, 2, 3 Jan/Dez, 1998. In: www.econ.fea.usp.br/abromovay retirado da Internet em 03/03/2006.
- _____. A rede, os nós, as teias. Tecnologias alternativas na agricultura. In: **Revista de Administração Pública**. No 6, nov-dez, 2000 : 159-177.
- _____. *Para una teoría de los estudios territoriales* In: www.econ.fea.usp.br/abromovay retirado da Internet em 03/03/2006 (no prelo).
- ABRAMOVAY, R.; BENGUA, J.; BERDEGUÉ, J. A.; ESCOBAL, J.; RANABOLDO, C.; RAVNBORG, H. M.; SCHEJTMAN, A. Movimentos Sociais, Governança Ambiental e Desenvolvimento Territorial. In: www.econ.fea.usp.br/abromovay retirado da Internet em 10/05/2006.
- ABRAMOVAY, R; MAGALHÃES, R.; SCHRÖDER, M. **A agricultura familiar entre o setor e o território. Programa de pesquisa Movimentos Sociais, governança ambiental e desenvolvimento territorial – RIMISP/IDRC**. Relatório Final. Primeira versão. São Paulo: FEA/USP, 2005. In: www.econ.fea.usp.br/abromovay retirado da Internet em 03/03/2006.
- ABRAMOVAY, R.; MIRANDA, C. R.. **Avaliação. Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (APACO)**. Chapecó, 1996, (mimeo).
- _____. **Avaliação. Centro Vianei de Educação Popular**. Lages, 1996, (mimeo).
- ADOIRNO, J. **Polysémie de l'implication**. Paris: 88, 1983.
- AGERRI, F. Quelle prospective et quelle gouvernance pour les politiques du développement durable ? In: HEUGEON, E. ; LANDRIEU, J. (coord.) **Perspective pour une gouvernance démocratique**. Colloque de Cerisy: Éditions de l'aube, 2000.
- AGLIETTA, M. **Régulation et crises du capitalisme. L'expérience des États-Unis**. Paris : Calmann-Lévy, 1976.
- ALLEMAND, S. Développement Durable et Sciences Sociales. In: **Sciences Humaines**. Paris: no 92, março, 1999.
- _____. Les Ressorts Économiques du Lien Social. In: **Sciences Humaines**. Paris: Hors Serie, no 33, Junho-Julho-Agosto, 2001.

- ALMEIDA, J. Agroecologia : paradigma para tempos futuros ou resistência para tempo presente? In: **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Número 6, Curitiba: Editora da UFPR, jul/dez 2002.
- ALTIERI, M. **Agroecologia. A dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- AMIN, S. **L'Accumulation à l'échelle mondiale**. Paris: Éditions Anthropos, 1970.
- ANDION, C. **La gestion des organisations de l'économie solidaire: deux études de cas à Montréal**. Mémoire de Maîtrise. Montreal : HEC, 1998a.
- _____. Gestão em organizações da economia solidária: contornos de uma problemática. In: **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro, FGV, 32 (1) 7-25, 1998b.
- _____. Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. In: **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. V. 37, p. 1033-1054, 2003.
- _____. A gestão no campo da economia solidária: particularidades e desafios. In: **Revista de Administração Contemporânea**. Rio de Janeiro : ANPAD, vol. 9, no 1, p. 79-99, 2005.
- ANDION, C.; SERVA, M. Por uma visão positiva da sociedade civil: uma análise histórica da sociedade civil organizada no Brasil. In: **Cayapa**. Caracas : Universidad de Los Andes. V. 7. p. 7-34, 2004.
- ASSIS, O. F. Bacia hidrográfica do Rio Quilombo : dejetos suínos em impactos ambientais. In: **Revista RA'E GA**. Curitiba: Editora da UFPR, n.8, 2004. p. 107-122.
- AGRECO – ASSOCIAÇÃO de AGRICULTORES ECOLÓGICOS das ENCOSTAS da SERRA GERAL. **Encostas da serra Geral: um projeto de vida**, Florianópolis, dez./jan. 2003.
- _____. **Criação de Peixes em Pequenas Propriedades Orgânicas no Território das Encostas da Serra Geral**. Santa Rosa de Lima: AGRECO, 2004.
- _____. **Agroindústrias Modulares em Rede**: Anitápolis, Gravatal, Rio Fortuna, Santa Rosa de Lima/ Santa Catarina. Florianópolis: AGRECO, 1998 (mimeo).
- AGRECO; SEBRAE. **Projeto Vida Rural Sustentável**. Florianópolis: SEBRAE, 2000.
- ASSOCIAÇÃO de AGROTURISMO ACOLHIDA na COLÔNIA. **Convênio de Cooperação Técnica entre a Federação de Indústrias de Santa Catarina (FIESC) e a Associação de Agroturismo Acolhida na Colônia**. Florianópolis, 27 de setembro de 2004a (mimeo).

- _____. **Recuperação e Revitalização do Conjunto Arquitetônico da Igreja de Santa Catarina.** Santa Rosa de Lima, 2004b (mimeo).
- _____. **Projeto de Desenvolvimento de Pólos Regionais de Agroturismo em Santa Catarina.** Santa Rosa de Lima, 2004c (mimeo).
- APACO – ASSOCIAÇÃO dos PEQUENOS AGRICULTORES do OESTE CATARINENSE. **Programa Trienal de Assessoria a Cooperação e ao Desenvolvimento Sustentável no Oeste Catarinense.** APACO: Chapecó, 1999 (mimeo).
- _____. **Continuidade do Programa Trienal de Assessoria à Cooperação e ao Desenvolvimento Sustentável e Solidário do Oeste Catarinense.** APACO: Chapecó, 2004a (mimeo).
- _____. **Implantação e Consolidação de Agroindústrias Familiares Associativas na Região Oeste Catarinense.** Chapecó: APACO, 2004b (mimeo).
- _____. **Projeto de Assistência Técnica às Populações Indígenas do Sul do Brasil.** Chapecó: APACO, 2004c (mimeo).
- _____. **Projetos do Território Oeste Encaminhados ao Conselho Estadual do PRONAF.** Chapecó: APACO, 2004d (mimeo).
- _____. **Fortalecimento de Instrumentos Organizativos da Cadeia Leiteira da Agricultura Familiar em Santa Catarina.** Chapecó: APACO, 2005 (mimeo).
- APACO/CEPAGRI **Animação de dinâmicas de desenvolvimento local do Oeste catarinense.** Projeto BNDES – Desenvolvimento Local Cooperação técnica do PNUD. Proposta técnica. Chapecó: APACO/CEPAGRI, 2001 (mimeo).
- AROCENA, J. L'avenir des régions et la problématique sociale. In: GUESNIER, B.; JOYAL, A. **Le développement territorial. Regards croisés et les stratégies.** Poitiers: IERF - Faculté de Sciences Économiques Université de Poitiers, 2004.
- ARRETCHE, M. T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** V14, n. 40, São Paulo: junho de 1999.
- ATHIK, V. Développement économique des communautés locales: déplacements dans la réflexion théorique aux cours des années quatre-vingt. In: **Revue internationale d'action communautaire** 22/62. Montreal, 1989.
- ATLANI, D. Les ONG à l'heure de la bonne gouvernance. In: **Autrepart Revue des Sciences Sociales au Sud.** No 35. Paris: Armant Colin, 2005.
- AZOULAY, G. **Les théories du développement.** Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2002.

- BACHELARD, P. Introduction. Le développement local In: BACHELARD, P (dir.) **Les acteurs du développement local**. Paris : L'harmattan, 1993.
- BADALOTTI, R. M. **A Cooperação Agrícola e a Agroecologia como bases para a viabilização da agricultura familiar no oeste catarinense: o papel da APACO e demais agentes sociais**, 2003. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas (PPICH), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
- BAGNASCO, A. **La costruzione sociale del mercato. Studi sulli sviluppo di piccola impresa in Itália**. Bolonha: Il Mulino, 1988.
- BAILLY, J.-P. Demain est déjà là. Prospective, débat, décision publique. Aube : **Rapport au Conseil Économique et Social**, 1999.
- BARREIRA, I. Trajetória de um objeto: a construção de um campo temático de investigação In: BARREIRA, I. **Chuva de papéis: ritos e símbolos de campanhas eleitorais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1998.
- BAUMAN, Z. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- BEAUD, S.; WEBER, F. **Guide de l'enquête de terrain. Produire et analyser des données ethnographiques**. Paris : Éditions de la Découverte, 2003.
- BECATTINI, G. (ed.) **Mercato e forze locali. Il distretto industriale**. Bolonha: Il Mulino, 1987.
- BECHARA, F.C. **Restauração ecológica de restingas contaminadas por Pinus no Parque Florestal do Rio Vermelho**, 2003. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Biologia Vegetal. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
- BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento de regiões rurais. In: **Nova Economia**. Belo Horizonte, 14 (3), setembro-dezembro, 2004, pág 35-70.
- BÉLANGER, P. R.; LÉVESQUE, B. La théorie de la régulation, du rapport salarial au rapport de consommation. Un point de vue sociologique. In : **Cahiers de recherche sociologique**. No 17, 1991.
- BENKO, G ; LIPIETZ, A. (dirs) **La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique**. Paris: Presses Universitaires de France, 2000.
- BERKES, F.; COLDING, J.; FOLKE, C. **Navigating Social-Ecological Systems: building resilience for complexity and change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- BERKES, F; FOLKES, C. **Linking social and ecological systems**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

- BERNIER, L.; BOUCHARD, M.; LÉVESQUE, B. Attending to the general interest: new mechanisms for mediating between the individual, collective and general interest in Québec. In: **CIRIEC Annals of Public and Cooperative economics**. Oxford: Blackwell Publishing, vol 74, no 3, setembro 2003.
- BERTHELOT, J.-M. **Épistémologie des Sciences Sociales**. Paris: PUF, 2001.
- BETTELHEIM, C. **Planificação e crescimento acelerado**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- BIERSCHENK, T. Development projects as arenas of negotiation for strategic groups. A case study from Bénin. In: **Sociologia Ruralis** vol XXVIII – 2/3, 1988.
- BIERSCHENK, T.; CHAUVEAU, J.P.; OLIVIER de SARDAN, J.-P. **Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projet**. Paris : APAD-Karthala, 2000.
- BITTENCOURT, G. A.; ABRAMOVAY, R. Inovações institucionais no financiamento à agricultura familiar: o sistema Cresol. In: **Revista Economia Ensaios**. Vol. 16, no 1, 2003.
- BLOEMER, N.M.S. **Brava gente brasileira : migrantes italianos e caboclos nos Campos de Lages**. Florianópolis : Cidade Futura, 2000.
- BOBBIO, N. **Igualdade e liberdade**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.
- BOFF, L. **E a Igreja se fez povo**. Petrópolis: Vozes, 1986.
- BOLTANSKI, L; THÉNEVOT, L. **De la justification. Les économies de la grandeur**. Paris : Gallimard, 1991.
- BOUCHARD, C. **Recherche en sciences humaines et sociales et innovations sociale. Contribution à une politique de l’immatériel**. Québec: Groupe de travail sur l’innovation sociale, 26 p, 1999.
- BOUMARD, P. O lugar da etnografia nas epistemologias construtivistas. In: <http://www.uel.br/ccb/psicologia/revista>. Retirado da internet em 06/02/2003.
- BOURDIEU, P. O campo científico. In: ORTIZ, R. (org.) **Pierre Bourdieu – sociologia**. São Paulo, Ática, 1994.
- _____. **Science de la science et reflexivité**. Paris: Raisons d’Agir Éditions, 2001.
- BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. **Um convite à sociologia reflexiva**. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1992.
- BOYER, R.; DURANT, J.-P. **L’après fordisme**. Paris: Syros, 1998.
- BOYER, R. Aux origines de la théorie de la régulation. In : BOYER, R. ;SAILLARD, Y. (dir.) **Théorie de la regulation, l’état de saviors**. Paris: La Découverte, 1995.

- BRANDENBURG, A. **Agricultura familiar, ONGs e desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Ed. UFPR, 1999.
- _____. Movimento agroecológico: trajetória, contradições e perspectivas. In **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Número 6, Curitiba: Editora da UFPR, jul/dez 2002.
- BRASSARD, M-J ; GAGNON, C. Quelle gouvernance pour les communautés locales. In: CHAIRE DESJARDINS. **Gouvernance et territoires ruraux : éléments d'un débat sur la responsabilité du développement**. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2000.
- BRDE – BANCO REGIONAL de DESENVOLVIMENTO do EXTREMO SUL. **Redes de Agroindústrias de Pequeno Porte. Experiências em Santa Catarina**. Florianópolis: BRDE, 2004.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania : a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.
- BROSE, M. Descentralização e *good government*: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais? In: **Revista de Serviço Público**. Ano 53, n. 3, jul-set, 2002.
- BUCKUP, L. Conteúdo de palestra proferida no 1º **Seminário sobre os impactos da expansão das áreas de monocultura de árvores no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Faculdade de Economia da UFRGS, 27 de outubro de 2005.
- BURIGO, F. **Cooperativa de crédito rural: agente de desenvolvimento local ou banco comercial de pequeno porte?** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas. Centro de Ciências Agrárias. Florianópolis: UFSC, 1999.
- CABRAL, L. **Espaço e ruralidade num contexto de desenvolvimento voltado à agricultura familiar**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Florianópolis: UFSC, 2004.
- CAILLÉ, A. **Critique de la raison utilitaire**. Paris: La Découverte, 1988.
- CALLON, M. **La science et ses réseaux. Gèneses et circulation des faits scientifiques**. Paris: Éditions La Découverte, 1989.
- CAMPOS, R. R.; FERRAZ CAIRO, S. A.; NICOLAU, J. A.; LINNS, H. N.; BARBOSA, C. R. F. Reestruturação industrial e aglomerações setoriais locais em Santa Catarina. In: VIEIRA, P. F. (org.) **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento**. Florianópolis: APED, 2002.
- CARDOSO, F. H. **Política e desenvolvimento em sociedades dependentes**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

- CARDOSO, R. Aventuras antropológicas em campo ou como escapar das armadilhas do método. In: CARDOSO, R. (org) **A aventura antropológica**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986.
- _____. Fortalecimento da sociedade civil. In: IOSHPE, E. (org.) **3º setor: desenvolvimento social sustentável**. São Paulo, Paz e Terra, 1997.
- CARRÉ, H.; ZAOUAL, H. La dynamique des ONG: un approche interactionniste. In: DELER, J.-P. et al. (dir.) **ONG et développement. Société, économie et politique**. Paris : Karthala, 1998.
- CARRIÈRE, J.-P. As bases teóricas das estratégias de desenvolvimento local sustentável. **Material do Curso de Formação em Desenvolvimento Sustentável**. UFPB/UFSC: *Mimeo*, 2004.
- CASAROTTO FILHO, N.; PIRES, L.H. **Redes de Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Local**. São Paulo: Atlas, 2001.
- CASTEL, R. **Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat**. Paris: Fayard, 1995.
- CATTON, W.R.; DUNLAP, R. E. Paradigms, Theories and the Primacy of the HEP-NEP Distinction. In: **The American Sociologist**. 13: 256-259, 1978.
- CAZELLA, A. A.; MATTEI, L.; CARDOSO, J. Iniciativas intermunicipais de desenvolvimento: análise de experiências no estado de Santa Catarina. In: **XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural - SOBER**, Ribeirão Preto, 2005.
- CAZELLA, A. A.; MATTEI, L.; BOEIRA, S.; GEISER, G. **Modelo de análise referente ao projeto de pesquisa “Desenvolvimento Territorial Sustentável: diagnóstico de potencialidades e obstáculos em zonas rurais do estado de Santa Catarina”**. Estudo de caso da região serrana, 2005 (mimeo).
- CAZELLA, A. A.; VELLOSO, C. Q.; DORTZBACH, D. **Delimitação do rural e do urbano no Brasil: uma análise a partir da realidade catarinense**. Florianópolis: UFSC, 2004 (mimeo).
- CEAG/SC - CENTRO DE ASSISTÊNCIA GERENCIAL/SANTA CATARINA. **Evolução histórica-econômica de Santa Catarina: estudo das alterações estruturais** (século XVII-1960). Florianópolis: CEAG/SC, 1980.

- CENTRO de FORMAÇÃO das ENCONTAS da SERRA GERAL. **Programa de Capacitação de Agricultores Familiares das Encostas da Serra Geral**. Santa Rosa de Lima: Centro de Formação, 2003 (mimeo).
- CENTRO VIANEI de EDUCAÇÃO POPULAR. **Carta de Princípios**. Lages, julho de 1991 (mimeo).
- _____. **Relatório de atividades período de setembro de 1996 a setembro de 1997**. Lages, outubro de 1997 (mimeo).
- _____. **Desenvolvimento da Agrossilvicultura na Agricultura Familiar do Planalto Serrano e Alto Vale do Itajaí**. Lages: Centro Vianei, 2002.
- _____. **Projeto de desenvolvimento sustentável e solidário das comunidades de Vila Petry, Santo Anjo, São Vicente, Freguesia dos Domingos e São Roque**. Lages, julho de 2003 (mimeo).
- _____. **CONSAD Campos de Lages. Relatório de Mobilização**. Lages, março de 2004a (mimeo).
- _____. **Relatório de Pactuação do Plano de Ação e Monitoramento do CONSAD Campos de Lages**. Lages, Centro Vianei, 2004b.
- _____. **Projeto de continuidade: consolidação do Arranjo Agroecológico da Agricultura Familiar da Região Serrana de Santa Catarina para três anos**. Projeto encaminhado para a Misereor. Lages, 2004c (mimeo).
- CEPAGRO – CENTRO de ESTUDOS e PROMOÇÃO da AGRICULTURA de GRUPO. **Relatório Anual 1998**. Relatório elaborado pelos coordenadores dos programas, sob responsabilidade da Secretaria Executiva e aprovado pela Junta Administrativa em reunião de 17.05 de 1999 (mimeo).
- CHASSANDE, P. **Développement durable : Pourquoi ? Comment ?** Aix Provence: Édisud, 2002.
- CHAUVEAU, J.-P.; LAVIGNE DELVILLE, L. Communiquer dans l'affrontement. La participation cachée dans les projets participatifs ciblés sur les groupes ruraux défavorisés. In: DELER, J.-P. et al. (dir.) **ONG et développement. Société, économie et politique**. Paris : Karthala, 1998.
- CHAVES TEIXEIRA, A.C. **Identities em construção: as Organizações não governamentais no processo brasileiro de democratização**. São Paulo: Annablume/FAPESP/Instituto Polis, 2003.
- COCCO, G.; GALVÃO, A.; SILVA, M. Desenvolvimento local e espaço público na terceira Itália: questões para a realidade brasileira. In: URANI, A.; COCCO, G.; GALVÃO, A.

- (orgs.). **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- COHEN, J. L.; ARATO, A. **Civil Society and Political Theory**. Massachusetts: MIT Press, 1994.
- COLLETIS G. ; PECQUEUR B. Révélation de ressources spécifiques et coordination située. In : **4th Congress on Proximity Economics « Proximity, Networks and Coordination »**. Marseille: 17-18, junho, 2004.
- CMMAD - COMISSÃO MUNDIAL sobre o MEIO AMBIENTE e DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1988.
- CONSAD - CONSÓRCIO de SEGURANÇA ALIMENTAR e DESENVOLVIMENTO LOCAL. Documento de Apresentação. Brasília: IBAM, Fome Zero, MESA, março, 2003.
- CORIAT, B.; WENSTEIN, O. **Les nouvelles théories d'entreprise**. Paris : Librairie générale française (livro de bolso), 1995.
- COULMIN, P. **La dynamique du développement local**. Paris: Syros alternatives/ADELS, 1986.
- COULON, A. Ethnomethodologie et Éducation. In: **Institute National de Recherche Pedagogique. Sociologie de l'éducation**. Paris: INRP/L'Harmattan, 1990.
- COURLET, C.; FERGUÈNE, A. Gouvernances et dynamiques territoriales : points de repère analytiques. In : FERGUÈNE, A. (ed.) **Gouvernance locale et développement territorial : les cas du pays du sud**. Actes du colloque internationale de Constantine. 26 e 27 de abril, 2003. Paris : L'Harmattan, 2004.
- CREHAN, K.; VON OPPEN, A. Understandings of development: an arena of struggle. In: **Sociologia Ruralis**, vol XXVIII 2/3, 1988.
- CRESOL – SISTEMAS de COOPERATIVAS de CRÉDITO RURAL com INTERAÇÃO SOLIDÁRIA. **O crédito da Agricultura Familiar – 1995 – 2005**. Folder informativo, 2005.
- CROZIER, M ; FRIEDBERG, E. **L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective**. Paris : Seuil, 1977.
- CTA-ZM – CENTRO de TECNOLOGIAS ALTERNATIVAS da ZONA DA MATA **Projeto Formação Agroflorestal em Rede na Mata Atlântica Brasileira**. Viçosa: CTA-ZM, 2003 (mimeo).
- DaMATTa R. **A casa e a rua**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1991.

- Da PAZ, R. D. O. **Organizações não-governamentais. Um debate sobre a identidade política das associadas à ABONG.** São Paulo: Cadernos ABONG. no 33, junho de 2005.
- DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, E. (org) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- _____. (org) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- DAMIEN, R; TOSEL, A. (ed.) Avant Propos. In : DAMIEN, R; TOSEL, A. (ed.) **L'action collective : coordination, conseil, planification.** Besançon: Annales Littéraires de l'Université France-Compté, 1998.
- DEFFONTAINES, J.-P.; MARCELPOIL, E.; MOQUAY, P. Le développement territorial : une diversité d'interprétations. In : LARDON, S.; MAUREL, P.; PIVETEAU, V. **Répresentations spatiales et développement territorial.** Paris : Hèrmes Sciences Publications, 2001.
- DELER, J.-P. et al. (org.) **ONG et développement. Société, économie et politique.** Paris : Karthala, 1998.
- DENIEUIL, P.-N. Le lien social pour d'autres développements. In : DENIEUIL, P.-N. (dir.) **Lien social et développement économique.** Paris: L'Harmattan, 1997.
- DESER – DEPARTAMENTO de ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS e AMBIENTAIS. **Diagnóstico das Agroindústrias Familiares do Meio Oeste Catarinense.** Curitiba: DESER, janeiro de 2004.
- DIAS, M. M. **As ONGs e a construção de alternativas para o desenvolvimento rural: um estudo a partir da AS – PTA.** Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2004.
- DILWORTH, C. **Scientific Progress: a Study Concerning the Nature of the Relation Between Sucessive Scientific Theories.** Boston: Kluwer Academic Publishers, 1994.
- Di MAGGIO, P. J. ; POWELL, W.W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. In: **Revista de Administração de Empresas.** Vol. 45. No 2. Abril/Junho, 2005.
- DORIER-APPRILL, É.; MEYNET, C. Les ONG: acteurs d'une 'gestion disputé' des services de base dans les villes africaines ? In: **Autrepart Revue des Sciences Sociales au Sud.** No 35. Paris: Armant Colin, 2005.

- DORIGON, C. Agroindústrias familiares rurais e desenvolvimento regional: o caso do Oeste catarinense. In: **II Seminário Internacional de Empreendedorismo, Pequenas Empresas e Desenvolvimento Local**. Rio de Janeiro: 02 a 04 de agosto de 2004.
- DURAN, P.; THOENIG, J.-C. De la régulation croisée à l'institutionnalisation de l'action collective. Les transformations de la gestion publique territoriale. In: **Congrès de l'Association Française des Sciences Politiques**. Aix-Provence, abril, 1996.
- EHLERS, E. **Agricultura sustentável: origens e perspectivas de um novo paradigma**. Guaíba: Agropecuária, 1999.
- EMBRAPA/SEBRAE Sistemas de Tratamento de Dejetos Suínos. Inventário Tecnológico. In : <http://www.cnpsa.embrapa.br/invitec/ambiente.html>. Retirado da internet em 01/12/2006.
- EME, B. et al. **Bilan d'expérimentation nationale pour le développement des services de proximité**. Paris: Agence pour le développement des services de proximité (ADSP), 1992.
- EME, B. ; LAVILLE, J.-L. Économie Solidaire. In : LAVILLE, J.-L. ; CATTANI, A. D. (dir.) **Dictionnaire de l'autre économie**. Paris: Desclée de Brouwer, 2005.
- ETZIONI, A. Socio-Economics: budding challenge. In: ETZIONI, A.; LAWRENCE, P. **Socio-Economics. Toward a New Synthesis**. New York: M.E., Sharpe, 1991.
- FALCONER, A. P.; VILELA, R. **Recursos Privados para Fins Públicos: as Grantmakers Brasileiras**. São Paulo: Peirópolis/GIFE, 2001.
- FAURÉ, Y.-A. Les ONG: de l'action à la recherche, de la compréhension à la banalisation. In: DELER, J.-P. et al. (org.) **ONG et développement. Société, économie et politique**. Paris : Karthala, 1998.
- _____. Des politiques publiques décentralisées: entraves au développement local. Expériences brésiliennes. In : **Revue Tiers Monde**, 181, janeiro-março, 2005.
- FAVREAU, L. Développement économique communautaire en Amérique du Nord. In : **Revue Travail**. Paris, no 29, été-automne, 1993.
- _____. Qu'est-ce que l'économie sociale ? Synthèse introductive. In : **Cahiers du Crises**. Collection Études Théoriques. No ET0508. Montreal: CRISES, maio 2005.
- FÉRET, S.; DOUGUET, J.-M. Agricultura sustentável e agricultura racional : quais princípios e quais práticas para a sustentabilidade do desenvolvimento rural. In: **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Número 6, Curitiba: Editora da UFPR, jul/dez 2002.
- FERNANDES, R. C. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro, Civicus, 1994.

- FERREIRA, A. D. D.; ZANONI, M. Outra agricultura e a reconstrução da ruralidade. In: FERREIRA, A.D.D; BRANDENBURG, A. **Para pensar outra agricultura**. Curitiba: Editora da UFPR, 1998.
- FLIGSTEIN, N. **The Transformation of Corporate Control**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- _____. Social skill and the theory of fields In: **Sociological Theory** 19(2), 2001, p. 105-125.
- FONTAN, J-M ; KLEIN J-L. ; LÉVESQUE, B. (orgs.) **Réconversion Économique et Développement Territorial**. Quebec: Presses Universitaires du Québec, 2003.
- FONSECA, C. Quando cada caso não é um caso. In: **Revista Brasileira de Educação**, no 10, jan/fev/mar/abr, 1999.
- FOUCAULT, M. **Resumo dos Cursos do Collège de France**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Editora Nacional, 1967.
- _____. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- FRANÇA FILHO, G. C. L'économie populaire et solidaire au Brésil. In : LAVILLE, J.-L. et al. **Action publique et économie solidaire: une perspective internationale**. Ramonville Saint-Agne: Éditions érès, 2005.
- FREIRE, G. **Casa-Grande Sensala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 25 ed. Rio de Janeiro: José Olimpio Editora, 1987.
- FRIEDBERG, E. **Le pouvoir et la règle : dynamiques de l'action organisée**. Paris: Seuil, 1997.
- FRIEDMAN, M. **Capitalisme et liberté**. Paris: R. Laffont, 1971.
- GAIGER, L. A economia solidária no Brasil e o sentido das novas formas de produção não capitalistas. **Cayapa Revista Venezolana de Economía Social**. Año 4, nº 8, dezembro, 2004.
- GALBRAITH, J.K. **Le nouvel État industriel**. Paris : Gallimard, 1968.
- GALIMBERTI, U. Técnica e Natureza: a inversão de uma relação. In: GALIMBERTI, U. **Psiche e techne. L'uomo nell'età della tecnica**. parte VI cap. 45. Milano: Feltrinelli, 1999. Tradução portuguesa de Selvino Assman.
- GARCIA, R. Interdisciplinaridade e sistemas complexos. In: LEFF, E (org). **Ciências Sociais e Formação Ambiental**. Barcelona: Gedisa, 1994.
- GARCIA, T. ; BEIRITH, B. **Quantificação da contaminação dos rios pela biomassa da suinocultura em Santa Catarina (região Oeste): estudo e comprovação da população**

- dos mananciais de abastecimento públicos.** Chapecó: Universidade do Oeste de Santa Catarina, 1996. Monografia.
- GAUDIN, J.-P. **Porquoi la gouvernance.** Paris: Presses de Sciences Po, 2002.
- GENDRON, C. La gestion sociale de l'environnement. Le principe de précaution entre l'incertitude scientifique et la certitude décisionnelle. In: DUMAS, B.; RAYMOND, C.; VAILLANCOURT, J-G. (dir.) **Les sciences sociales de l'environnement.** Montreal: Presses de l'Université de Montreal, 1999.
- _____. Émergence de nouveaux mouvements sociaux économiques. In: **Revue Pour.** 2001 : 175-81.
- _____. **Le développement durable comme compromis. La modernisation écologique de l'économie à l'ère de la modernisation.** Québec : Presses de l'Université du Québec, 2006.
- GÉORGESCU-ROEGEN, N. **La décroissance: Entropie-Écologie-Économie.** Paris : Le Sang de la Terre, 1979.
- GIDDENS, A. **La constitution de la société.** Paris: Presses Universitaires de France, 1987.
- GIDDENS, A. **As consequências da modernidade.** São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1991.
- GILES, A.; KLEVER, E.; BRUM, P. **Projeto Piloto GESTAR – Ariranha/SC. Documento Técnico e Plano de Trabalho.** Chapecó: APACO, 2003 (mimeo).
- GODBOUT, J.; CAILLÉ, A. **L'esprit du don.** Québec: Boréal, 1992.
- GODELIER, M. Briser le miroir du soi In: GHASARIAN, C. (org.) **De l'ethnographie à l'anthropologie réflexive: nouveaux terrains, nouvelles pratiques, nouveaux enjeux.** Paris: Armand Collin, 2002.
- GOFFMAN, E. **La mise en scène de la vie quotidienne.** Paris : Ed. De Minuit, 1973.
- GRAMSCI, A. **Prison Notebooks.** New York: International Publishers, 1971.
- GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. In: **American Journal of Sociology.** Vol. 78, n° 6, 1973.
- _____. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. In: **American Journal Sociology,** 91 (3), 1985.
- GREGOLIN, A. **Municipalização da Agricultura. Assistência Técnica e Extensão Rural de Santa Catarina.** Chapecó: Grifos, 1999.
- GROSSMAN, E.; SAURUGGER, S. **Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation.** Paris : Armand Colin, 2006.

- GUANZIROLI et. al. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.
- GUEDES PINTO, L. C. Reflexões sobre a política agrária brasileira no período de 1964-1994. **Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária**. Abra. No 1, 1995.
- GUICHAOUA, A.; GOUSSAULT, Y. Sciences sociales et développement. In: GUICHAOUA, A. ; GOUSSAULT, Y. et al. **Questions de développement : nouvelles approches et enjeux**. Paris: l'Harmattan, 1996.
- GUIVANT, J. Conflitos e negociações nas políticas de controle ambiental: o caso da suinocultura. **Ambiente e Sociedade**. V. 1, n. 2, 1998a, p. 101-123.
- _____. Suinocultura e poluição no Oeste de Santa Catarina: os desafios de implementar uma política ambiental. **Raízes**. n. 16, 1998b.
- GUIVANT, J. S.; MIRANDA, C. As duas caras de Jano : Agroindústrias e Agricultura Familiar diante da questão ambiental. In: **Cadernos de Ciência e Tecnologia**. Brasília, v. 16, n. 3, set/dez, 1999, p. 85-128.
- GUMUCHIAN, H., GRASSEL, E., LAJARGE, R. et ROUX, E. **Les acteurs - ces oubliés du territoire**. Paris : Anthropos, 2003.
- HABERMAS, J. **Teoria de la acción comunicativa**. Vols. I e II. Madrid: Taurus, 1987.
- _____. **Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos**. Madrid: Cátedra, 1989.
- _____. L'Espace Public, 30 ans après. In : **Quaderni - Dossier Les Espaces Publics**. no 18, automne, 1992.
- HAYEK, F. **La Route de la servitude**. Paris: Librairie des Médicis, 1943.
- HATCHUEL, A. Prospective et gouvernance: quelle théorie de l'action collective. In: HEUGEON, E.; LANDRIEU, J. (coord.) **Perspective pour une gouvernance démocratique**. Colloque de Cerisy: Éditions de l'aube, 2000.
- HERMET, G.; KAZANCIGIL, A.; PRUD'HOMME, J.-F. **La gouvernance: un concept et ses applications**. Paris: Karthala, 2005.
- HIRSCH, F. **Limites Sociais do Crescimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- HIRSCHMAN, A. **The Passions and the Interests**. Princeton University Press: Princeton, 1977.
- HODGSON, G. M. The approach of institutional economics. **Journal of Economic Literature**, vol. XXXVI, março, 1998.

- HOLLING, C; BERKES, F; FOLKES, C. Ciência, sustentabilidade e gestão de recursos. In: BERKES, F; FOLKES, C. **Linking Social and ecological systems**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- HOURS, B. ONG et idéologies de la solidarité : du développement à l'humanitaire. In : DELER, J.-P. et al. (org.) **ONG et développement. Société, économie et politique**. Paris : Karthala, 1998.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO de GEOGRAFIA e ESTATÍSTICA. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**. Estudo realizado em parceria com IPEA, ABONG e GIFE, 2004.
- ICEPA/SC – INSTITUTO de PLANEJAMENTO e ECONOMIA AGRÍCOLA de SANTA CATARINA. **Migração rural e estrutura agrária no Oeste catarinense**. Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina – FETAESC e Fundo Estadual de Pesquisa Agropecuária – FEPA, 2003.
- IPEF – INSTITUTO de PESQUISA e ESTUDOS FLORESTAIS. Notícias e Comentários. FAO estuda impactos ambientais das plantações de eucaliptos. In: **IPEF**. No 28, dez 1984. Disponível em <http://www.ipef.br/publicacoes/scientia/nr28/nc01.pdf> acessado em 12/01/2007.
- JACOBI, P. Meio Ambiente e redes sociais: dimensões intersetoriais e complexidade na articulação de práticas coletivas. In: www.fboms.org.br. Retirado da internet em 30/07/2004.
- JANTSCH, E. Interdisciplinaridade: os sonhos e a realidade. In: **Tempo Brasileiro**, abril-junho, nº 121, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro Ed., 1995, p. 29-42.
- JEANTET, T. ; VERDIER, R. **L'économie sociale**. Paris: Coopérative d'information et d'édition mutualiste, 1982.
- JODELET, D. (org.), **Les représentations sociales**. Paris: PUF, 1989.
- JOLLIVET, M. **Pour une agriculture diversifiée**. Paris : l'Harmattan, 1988.
- JOLLIVET, M.; PAVÉ, A. O meio ambiente: questões e perspectivas para a pesquisa. In: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. **Gestão de recursos renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 1997.
- JUNQUEIRA, R.; ABRAMOVAY, R. A sustentabilidade das finanças solidárias. In: **Revista de Administração da USP** (40), 1, p.19-33, 2005.
- KEANE, J. **Democracy and civil society**. London: Verso, 1998.

- KESSELRING, T. O conceito de natureza na história do pensamento ocidental. In: **Ciência e Meio Ambiente**. III (5) jul/dez, 1992.
- KLEIN, J.-L. Développement régional et espace local: vers une régulation territorialisée. In: **Revue internationale d'action communautaire**. 22/62. Montreal: outono de 1989, p.189-195, 1989.
- KNELLER, G.F. **A Ciência como Atividade Humana**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- KONSEN, E. A. **Manejo e utilização de dejetos suínos**. Concórdia: Embrapa/CNPSA, 1983.
- LAMARCHE, H. **L'agriculture familiale I: une réalité polymorphe**. Paris : L'Harmattan, 1991.
- _____. **L'agriculture familiale II : du mythe à la réalité**. Paris: L'Harmattan, 1994.
- LANDIM, L. Múltiplas identidades das ONGs. In: HADDAD, S. (org.) **ONGs e Universidades**. São Paulo: ABONG, Peirópolis, 2002.
- LANGENBERGER, D; ANDION, C. O desafio do desenvolvimento sustentável em países industrializados e emergentes: uma análise comparada da responsabilidade ambiental na Alemanha e no Brasil. **Revista Alcance**. Vol 2. no 3, 2004, p. 377-401.
- LAPLANTINE, F. **La description ethnographique**. Paris: Éditions Nathan, 1996.
- LAVILLE, J.-L. (dir) **L'économie solidaire : une perspective internationale**. Paris : Desclée de Brouwer, 1994.
- _____. Économie solidaire, économie sociale et État social In : KLEIN, J.-L.; LEVESQUE, B. (dir.) **Contre l'exclusion: repenser l'économie**. Montréal : Presses de l'Université du Québec, 1995.
- _____. L'association: une liberté propre à la démocratie e L'association: une organisation productive originale. In : LAVILLE, J.-L.; SAINSAULIEU, R. (org.) **Sociologie des associations**. Paris, Desclée de Brouwer, 1997a.
- _____. Communauté, société et modernité. In: DENIEUIL, P.-R. **Lien social et développement économique**. Paris: L'Harmattan, 1997b.
- LAVILLE, J.L. ; CATTANI, A. D. **Dictionnaire de l'autre économie**. Paris : Desclée de Brouwer, 2005.
- LAVILLE, J.-L.; SAINSAULIEU, R. (org.) **Sociologie des associations**. Paris, Desclée de Brouwer, 1997.
- LATOUR, B. **La science em action**. Paris : Gallimard, 1989.
- _____. **Jamais fomos modernos**. São Paulo: Editora 34, 1994.
- LEIS, H. R. **A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea**. Petrópolis: Vozes, 1999.

- LEIS, H. R.; VIOLA, J. A emergência e evolução do ambientalismo no Brasil. In: LEIS, H. R. **O Labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização**. São Paulo: Gaia, 1996.
- LEITE, I. B. **Antropologia da Viagem**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.
- LEMIEUX, V. **Les réseaux d'acteurs sociaux**. Paris: Presses Universitaires de France, 1999.
- LÉNA, Ph. ONG, développement durable et société en Amazonie brésilienne. In: DELER, J.-P. et al (dir.) **ONG et développement. Société, économie et politique**. Paris : Karthala, 1998.
- LÉVESQUE, B. Le partenariat: une tendance lourde de la nouvelle gouvernance à l'ère de la mondialisation. Enjeux et défis pour entreprises publiques et d'économie sociale In : **CIRIEC, Annales de l'économie publique, sociale et cooperative**. Vol. 72, no 3, p. 323-338, 2001.
- _____. Les entreprises de l'économie sociale, plus porteuses d'innovations sociales que les autres ? In: **Cahiers de l'ARUC-ÉS**. I-3-2002. Montréal : ARUC-ÉS, 2002.
- _____. De la economia social a la economia solidaria y plural. In: **Cahiers du CRISES**. Colección études théoriques. No ET0408. dezembro, 2003.
- _____. Una economia social y solidaria por una democracia plural en un contexto de globalization. In: **Cahiers du CRISES**. Colección études théoriques. No ET0409. Março, 2004a.
- _____. Empreendedor coletivo e economia social: outra forma de empreender. In: **Revista Virtual de Gestão de Iniciativas Sociais**. 1ª Edição. Outubro de 2004b.
- _____. Le potentiel d'innovation et de transformation de l'économie sociale : quelques éléments de problématique. In: **Cahiers du CRISES**. Collection Études Théoriques. No ET0604, abril de 2006.
- LEVÉSQUE, B; BOURQUE, G.; FORGUES, E. **La Nouvelle Sociologie Économique**. Paris : Desclée de Brouwer, 2001.
- LÉVESQUE, B.; MALO, M.-C. L'économie sociale au Québec: une notion méconnue, une réalité économique importante. In : DEFOURNY, J. ; CAMPOS, M. J. **Économie Sociale: entre économie capitaliste et économie publique - The Third Sector : Cooperative, Mutual and Nonprofit Organizations**. Bruxelles: De Boeck Université, 1992.
- LEWIS, A. **The theory of economic growth**. Londres: Allen and Urwin, 1955.
- LIMA, W. P. **Impacto Ambiental do Eucalipto**. 2. ed. São Paulo: EDUSP (Editora da Universidade de São Paulo), 1993.

- LINHARES de ASSIS, R.; ROMEIRO, A. R. Agroecologia e agricultura orgânica: controvérsias e tendências. In: **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Número 6, Curitiba: Editora da UFPR, jul/dez 2002.
- LIPIETZ, A. **Audácia: uma alternativa para o século XXI**. São Paulo: Nobel, 1991.
- LISBOA, A. Economia solidária e autogestão: imprecisões e limites. **Revista de Administração de Empresas**. V. 45, nº 3, 109-115, jul/set, 2005.
- LONG, N. Creating space for change: a perspective on the sociology of development. In: **Sociologia Ruralis**, 24, p. 168-183, 1984.
- LONG, B.L. **International Environmental Issues and the OECD 1950-2000: An historical Perspective**. Paris: OCDE, 2000.
- LONGUI, S. Conteúdo de palestra proferida no **1º Seminário sobre os impactos da expansão das áreas de monocultura de árvores no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Faculdade de Economia da UFRGS, 27 de outubro de 2005.
- LUZZI, Nilza. **A associação dos agricultores ecológicos das encostas da Serra Geral: análise de uma experiência agroecológica**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2001.
- MALINOWSKI, B. Argonautas do pacífico ocidental. In: **Os Pensadores - Malinowski**. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- MARCON, M. T. R.; MARQUES, V. M. As associações de municípios e o planejamento regional em Santa Catarina. In: SIEBERT, C. (org.) **Desenvolvimento regional em Santa Catarina**. Blumenau: Edifurb, 2001.
- MARKUZEN, A. Des lieux-aimants dans une espace mouvant : une typologie des districts industriels In: BENKO, G ; LIPIETZ, A.. (dir) (2000) **La Richesse des Regions. La nouvelle géographie socio-économique**. Paris: Presses Universitaires de France, 2000.
- MARKUZEN, H.S. Les ONG et la construction de la société civile dans les pays en développement. In: DELER, J.-P. et al (dir.) **ONG et développement. Société, économie et politique**. Paris : Karthala, 1998.
- MARROQUIN, J. G. Modèles de développement et ONG dans les Andes du Pérou. In: DELER, J.-P. et al (dir.) **ONG et développement. Société, économie et politique**. Paris : Karthala, 1998.
- MARTINELLI, A. Entrepreneurship and management. In: SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. **The handbook of economic sociology**. New York: Russel Sage Foundation; Princeton: Princeton University Press, 1994.

- MARTINS de CARVALHO, H. A emancipação do movimento no movimento de emancipação social continuada (resposta a Zander Navarro) In: SOUZA SANTOS, B. **Produzir para viver. Os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Planejamento e gestão do Pronaf Infra-estrutura e Serviços: evidências a partir do Estado de Santa Catarina. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E.M. (org.) **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- MAUSS, M. Essai sur le don. In: **Sociologie et anthropologie**. Paris: PUF, 1980.
- MEADOWS, D. H. *et. al.* **The limits to growth**. New York, Potomac: 1972.
- MELUCCI, A. Mouvements sociaux, mouvements postpolitiques. In: **Revue internationale d'action communautaire**. Vol. 10-50, 1983: 13-30.
- _____. The simbolic challenge of contemporary movements. In: **Social Reasearch**. vol 52, no 4 inverno, 1985.
- MERMET, L.; POUX, X. Pour une recherche prospective en environnement. Repères théoriques et méthodologiques. In: **Natures Sciences Sociétés (NSS)**. v.10, n. 3, 2002, p.7-15.
- MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (MA). Pre-publication Final Draft aprovada pelo MA Board em 23 de março de 2005. In: www.milleniумassessment.org/en/Products.Synthesis.aspx. Retirado da internet em 29/03/2005.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. **Novo Retrato da Agricultura Familiar no Brasil**. Brasília, fevereiro de 2000.
- MIOR, L. C. **Agricultores familiares, agroindústrias e territórios. A dinâmica das redes de desenvolvimento rural no Oeste catarinense**, 2003. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas (PPICH), Univesidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
- MIRANDA, C. R. **A tecnologia agropecuária e os produtores familiares de suínos do Oeste Catarinense**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1995. Dissertação de Mestrado.
- MOREIRA, C. E. **Da revolução aos resultados**. Florianópolis: Insular, 1998.
- MORIN, E. **O problema epistemológico da complexidade**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1983.
- MORIN, E.; Le MOIGNE, J.-L. **L'intelligence de la complexité**. Paris: l'Harmattan, 1999.

- MORIN, E. **Terra Pátria**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2002.
- MULLER, J. M. **Do Tradicional ao agroecológico: as veredas das transições. O caso dos agricultores familiares de Santa Rosa de Lima**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas. Centro de Ciências Agrárias. Florianópolis: UFSC, 2001.
- MUNARIM, A. **Educação e esfera pública na serra catarinense: a experiência política do Plano Regional de Educação**. Florianópolis: UFSC, 2000.
- MUSSOI, E. M. Agricultura familiar: reflexão a partir de novas perspectivas. In: VIEIRA (org.) **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento**. Florianópolis: APED, 2002.
- _____. Políticas públicas para o rural em Santa Catarina: descontinuidades na continuidade. In: PAULILO, M.I.S; SCHMIDT, W. **Agricultura e espaço rural em Santa Catarina**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2003.
- MYRDAL, G. **Procès de la croissance: à contre-courant**. Paris : PUF, 1978.
- NAESS, A. **Ecology, Community and Lifestyle: Outline of an Ecosophy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NAVARRO, Z. Mobilização sem emancipação – as lutas dos sem terra no Brasil In: SOUSA SANTOS (org) **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- NEUMANN, P. S.; LOCH, C. Legislação Ambiental, Desenvolvimento Rural e Práticas Agrícolas. In: **Ciência Rural**. Santa Maria, v.32, n.2., 2002, 0. 243-249.
- NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 2005.
- NUNES, E. O. **A Gramática Política do Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.
- OLIVEIRA VILELA, S. L. Uma nova espacialidade para o desenvolvimento rural: a territorialidade das novas espacialidades agrícolas. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. (ed.) **Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais**. Brasília: Embrapa, 2002.
- OLIVEIRA, J. A. V; SCHMIDT, V. D. B; SCHMIDT, W. **Indústria Rural de Pequeno Porte (IRRP) em Santa Catarina**. Florianópolis: Epagri, UFSC, CEPAGRO, Embrapa, 2000.
- OLIVIER de SARDAN J.-P. **Anthropologie et développement. Essai em sócio-anthropologie du changement social**. Paris: Karthala, 1995.

- _____. Ce que pourrait être un programme de recherche sur les ONG. In : DELER, J.-P. et al. (dir.) **ONG et développement. Société, économie et politique**. Paris : Karthala, 1998.
- _____. Observation et description en socio-anthropologie. In: BLUNDO, G. E; OLIVIER de SARDAN (dir.) **Pratiques de la description**. Paris: Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2003.
- OFFE, C. New Social Movements: challenging the boundaries of institutional politics. In: **Social Research**. vol 52, no 4 inverno, 1985.
- PAQUET G. Gouvernance distribuée, socialité et engagement civique In: **Gouvernance Revue Internationale**, 1,1 52-56, 2000.
- PASSET, R. **L'Économique et le vivant**. Payot : Paris, 1979.
- _____. Desenvolvimento durável e biosfera : abertura multidimensional ou novos reducionismos. In: **Revista Tempo Brasileiro**. Rio de Janeiro, 108: 27/48, jan-mar, 1992.
- PAULILO, M. I. S. **Produtor e agroindústria: consensos e dissensos**. Florianópolis: UFSC, 1990.
- PEARCE, D.; MARKANDYA, A.; BARBIER, E. B. **Blueprint for a Green Economy**. Londres: Earthscan Publication, 1989.
- PECQUEUR, B. **Le développement local**. Paris: Syros, 2000.
- _____. La construction d'une offre territoriale attractive et durable : vers une mutation des rapports entreprise-territoire. In: FONTAN, J-M ; KLEIN J.L. ; LÉVESQUE, B. **Reconversion Économique et Développement Territorial**. Québec : Presses Universitaires du Québec, 2003.
- _____. Territoire et gouvernance : quel outil pertinent pour le développement ? In : FERGUÈNE, A. (ed.) **Gouvernance locale et développement territorial : les cas du pays du sud. Actes du colloque internationale de Constantine**. 26 e 27 de abril, 2003. Paris : L'Harmattan, 2004.
- _____. Le tounant territorial de l'économie globale. **Texto submetido à publicação para Revista Espaços e Sociedades** (no prelo), 2005a.
- _____. Le developpement territorial : une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud. In : **Le territoire est mort. Vive les territoires**. Paris : Institut de Recherche pour le Développement (IRD), 2005b.

- PECQUEUR B.; COLLETIS G.. Intégration des espaces et quasi intégration des firmes : vers de nouvelles rencontres productives ? In : **Revue d'Économie Régionale et Urbaine**, n°3, pp.489-508, 1993.
- PÉRES, C. M. **Agroecologia no Planalto Catarinense. A experiência do Centro Vianei de Educação Popular**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. UFSC, 1997.
- PERRET, B.; ROUSTANG, G. **L'économie contre la société. Affronter la crise de l'intégration sociale et culturelle**. Paris : Le Seuil, 1993.
- PERIN, Z. ; DAMO, M. R. S. ; BONETTI, C. (org.) **Consensos e Estratégias para o Desenvolvimento da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul**. Erechim : EdiFAPES, 2003.
- PERROUX, F. O desenvolvimento. In: DURAND, J. C. G. (org) **Sociologia do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- PESCHE, D. Les ONG dans le domaine du développement rural. In: DELER, J.-P. et al (dir.) **ONG et développement. Société, économie et politique**. Paris : Karthala, 1998.
- PEZZEY, J. **Economic Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development**. World Bank, Environment Department. Working Paper n° 15. Washington, março 1989.
- PIORE, M.; SABEL, C. **The second industrial divide: possibilities for prosperity**. Nova Yorque. Basic Books, 1984.
- PIVETEAU, A. Pour une analyse économique des ONG. In: DELER, J.-P. et al (dir.) **ONG et développement. Société, économie et politique**. Paris : Karthala, 1998.
- PNUMA; IBAMA; **UMA Perspectivas do Meio Ambiente Mundial**. *GEO* 3, 2004.
- POCHMANN, M.; AMORIM, R. **Atlas da Exclusão Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.
- POLANYI, K. L'économie en tant que procès institutionnalisé In: POLANYI, K. ; ARENSBERG, C. **Les systèmes économiques dans l'histoire et dans la théorie**. Paris, Librairie Larousse, 1975.
- PORTILHO, F. **Sustentabilidade Ambiental, Consumo e Cidadania**. São Paulo: Cortez, 2005.
- _____. **La grande transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps**. Paris, Éditions Gallimard, 1983.
- PLATÃO. Protágoras e A República In: DROZ, G. **Os mitos platônicos**. Lisboa: Europa-América.

- PORTER, M. **The competitive advantage of nations**. New York: Free Press, 1990.
- PUTNAM, R. D. The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. In: **The American Prospect** n13, primavera, 1993.
- QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L.V. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradativa, 1992.
- RADIN, J. C. **Italianos e Ítalo-Brasileiros na Colonização do Oeste Catarinense**. Joaçaba: Edições UNOESC, 2001.
- RAMOS, G. **The New Science of Organisations. A Reconceptualization of the Wealth of Nations**. Toronto: University of Toronto Press, 1981.
- RAUD, C. **Indústria, Território e Meio Ambiente no Brasil: perspectivas da industrialização descentralizada a partir da análise da experiência catarinense**. Florianópolis/Blumenau, Ed. UFSC/FURB, 1999.
- _____. O ecodesenvolvimento e o desenvolvimento territorial: problemáticas cruzadas In: VIEIRA, RIBEIRO, FRANCO E CORDEIRO (org.) **Desenvolvimento e Meio Ambiente no Brasil**. Florianópolis: APED, 1998.
- REYNAUD, J.-D. L'acteur stratégique et la légitimité. In: PAVÉ, F. (dir.) **L'analyse stratégique: sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels. Autour de Michel Crozier**. Paris: Seuil, 1994.
- REVEL, M.; ROCA, P.-J. Les ONG et la question du changement. In: P. DELER, J.-P. et al. (org.) **ONG et développement. Société, économie et politique**. Paris: Karthala, 1998.
- REVISTA DA MADEIRA, no 100, ano 16, nov, 2006.
- RIBEIRO, D. **O povo brasileiro. A formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- RIFKIN, J. Identidade e Natureza do Terceiro Setor. In: IOSCHPE et al. **3º Setor e Desenvolvimento Social Sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- ROSTOW, W.W. **Etapas do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.
- ROSSI, P. Attengiamenti dell'uomo verso la natura. In: CERUTI, M. e LAZLO, E. **Physis: abitare a terra**. Milão: Feltrinelli, 1988, p, 204. Tradução por Selvino J. Assmann.
- ROUSTANG, G. et al. **Vers un nouveau contrat social**. Paris: Desclée de Brouwer, 1996.
- ROVER, O. J. **A democracia participativa e a questão institucional: o caso dos fóruns de desenvolvimento local em dois municípios catarinenses com características essencialmente rurais**. Dissertação de Mestrado. Pós Graduação em Sociologia Política. Florianópolis: UFSC, 2000.

- RYFMAN, Ph. Urgence et développement: spécificité française et préfiguration d'une communauté d'ONG. In : P. DELER, J.-P. et al. (org.) **ONG et développement. Société, économie et politique**. Paris : Karthala, 1998.
- _____. **Les ONG**. Paris: Éditions La Découverte, 2004.
- SABOURIN, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. (ed.) **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais**. Brasília: Embrapa, 2002.
- SACHS, I. **Stratégies de l'écodéveloppement**. Paris: les éditions ouvrières, 1980
- _____. **Espaços, Tempos e Estratégias de Desenvolvimento**. São Paulo: Vértice, 1986.
- _____. **L'écodéveloppement: stratégies pour le XXI^{ème} siècle**. Paris: Syros, 1997.
- _____. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro. Garamond, 2000.
- _____. Brasil rural da redescoberta a reinvenção. In: **Estudos Avançados**. 15 (43), 2001.
- _____. Entrevista Ignacy Sachs In: **Revista Istoé**: 1811-23, 23/06/2004a.
- SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SALAMON, L. Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor In: IOSCHPE et al. **3º Setor e Desenvolvimento Social Sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- SALES, A. Privé, publique et société civile: champs sociaux et structures de pouvoir. In: MAHEU, L. ; SALES A. **La Recomposition du Politique**. Montreal: Presses Universitaires de Montreal, 1991.
- SANTOS FARAH, M. F. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. In: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. V. 18, abril de 2000.
- SANTOS FILHO, J. I. dos, et al. O *cluster* suinícola do Oeste de Santa Catarina." In: PAULO HADDAD (org.) **A competitividade do agronegócio e o desenvolvimento regional no Brasil**: Estudo de *Clusters*. Brasília: Embrapa/CNPq, 1999.
- SANTOS, M. **Por uma geografia nova**. São Paulo: Edusp, 2002.
- SANTOS, M; SILVEIRA, M.L. **O Brasil Território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SCHERER-WARREN, I. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 1996.
- _____. **Cidadania sem Fronteiras: ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Hucitec, 1999.

- _____. ONGs na América Latina: trajetória e perfil. In: VIEIRA et. al. **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania**. São Paulo: Cortez, 2001.
- SCHERER-WARREN I.; KRISCHKE, P. J. (orgs.) **Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- SCHMIDT, W.; TURNES, V.; CAZELLA, A. A.; SCHMIDT, V. B.; SCHMIDT, W.; GELBCKE, D. Associativismo e cooperativismo: o terceiro setor no desenvolvimento rural catarinense. In: VIEIRA, P. F. (org) **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento**. Florianópolis: APED, 2002.
- SCHMIDT, W. Desenvolvimento local em espaços rurais: a construção de um “território” nas Encostas da Serra Geral. In: PAULILO, M.I.S; SCHMIDT, W. **Agricultura e espaço rural em Santa Catarina**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2003.
- SCHMIDT, W.; SCHMIDT, W; TURNES, V. Desenvolvimento local em espaços rurais: a construção de um ‘território’ nas Encostas da Serra Geral em Santa Catarina. In: PAULILO, M. I. S.; SCHMIDT, W. (org.). **Agricultura e espaço rural em Santa Catarina**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2003.
- SCHMIDT, W. **A municipalização do ensino fundamental em dois pequenos municípios rurais de Santa Catarina: Anitápolis e Santa Rosa de Lima (1987 a 1995)**. Tese de Doutorado de História e Filosofia da Educação. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2000.
- SCHNEIDER, S. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.
- SCHNEIDER, S.; CAZELLA; A.A; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (org.) **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- SCHWARTZMAN, H. B. **Ethnography in organizations**. California: Sage Publications, 1993.
- SIEBERT, C. Panorama do planejamento regional em Santa Catarina: da centralização à construção da solidariedade regional. In: SIEBERT, C. (org.) **Desenvolvimento regional em Santa Catarina**. Blumenau: Edifurb, 2001.
- SERVA, M.; ANDION, C. O controle coletivo dos riscos ambientais na produção de alimentos: uma análise do sistema de certificação participativa na Rede Ecovida de Agroecologia. In: **II Encontro da ANPPAS**, Indaiatuba, São Paulo, 2004.

- _____. A Economia social no Brasil: panorama de um campo em transformação. In: PEREZ de URALDE, J.M. (coord): **La Economía Social en Iberoamérica. Un acercamiento a su realidad**. Madrid: Fundibes, p. 39-92, 2006.
- SERVA, M. A racionalidade substantiva demonstrada na prática administrativa In: **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: FGV, v 37 n 2, abr/jun 1997a.
- _____. Abordagem substantiva e ação comunicativa: uma complementaridade proveitosa para a teoria das organizações. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v31, no 2, mar/abr, 1997b.
- SILVA, V. G. **O Antropólogo e sua magia**. São Paulo: EDUSP, 2000.
- SILVA, M. R.; REICH, L. **A Fetraf-Sul/CUT e o Novo Sindicalismo**. Chapecó: Fetraf-Sul, 2003.
- SILVESTRO, M. L.; NADAL, R. de; MELLO, M.A.de; DORIGON, C. Agricultura familiar e desenvolvimento sustentável: o caso do Oeste catarinense. In: **X World Congress of Rural Sociology**. Rio de Janeiro, 2000.
- SINGER, P. Economia solidária *versus* economia capitalista. **Sociedade e Estado**. V. XVI, números 1-2, jan/dez, 2001.
- _____. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil In: SANTOS, B. S. (org) **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- _____. Économie Solidaire. In: LAVILLE, J.-L.; CATTANI, A. D. (dir.) **Dictionnaire de l'autre économie**. Paris : Desclée de Brouwer, 2005.
- SMITH, A. **The Wealth of Nations**. New York; Pelican, 1970.
- SOUTO-MAIOR, J. Planejamento estratégico participativo (PEP): uma abordagem para os municípios. In: CEPAGRO. **Animação de processos de desenvolvimento local**. Florianópolis, 1997.
- SOUSA SANTOS, B. **Conhecimento prudente para uma vida decente. Um discurso sobre as ciências revisitado**. Porto: Edições Afrontamento, 2003.
- _____. **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SPAROVEK, G. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas e Letras, 2003.
- _____. **Um discurso sobre as ciências**. Porto: Edições Afrontamento, 1988.
- STAMER, J. M. et al. **Estudo sobre a competitividade sistêmica em Santa Catarina**. Relatório. Florianópolis: IAD-Fiesc, 1997.

- STEINER, P. Encastrementes et sociologie économique In: HUAULT I. **La construction social de l'entreprise: autour des travaux de Mark Granovetter**. Paris: SEM, 2002.
- STERN, P. C. The socio-economic perspective and its institutional prospects. **The Journal of Socio-Economics**, vol.22, n° 1, 1993.
- SWEDBERG, Richard. "Markets as social structures". In: SMELSER, N.; SWEDBERG, R. (orgs.) **The handbook of economic sociology**. Princeton, Princeton University Press, 1994.
- TELLES, V. S. Movimentos sociais: reflexões sobre a experiência dos anos 70. In: SCHERER-WARREN I.; KRISCHKE P. J. (orgs.) **Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul**. São Paulo, Brasiliense, 1987.
- TESSIER, R. ; VAILLANCOURT, J-G. La mise en oeuvre des nouveaux paradigmes en sciences sociales de l'environnement. In: DUMAS, B., RAYMOND, C, e VAILLANCOURT, J-G. (dir.) **Les sciences sociales de l'environnement**. Montreal : Presses de l'Université de Montreal, 1999.
- TESTA, V.; NADAI, R.; MIOR, L.; BALDISSERA, I.; CORTINA, N. **O desenvolvimento sustentável do Oeste Catarinense (Proposta para discussão)**. Florianópolis : EPAGRI, 1996.
- THÉRÊT, B. Institution et institutionnalisme, vers une convergence des conceptions de l'institution ? In : TALLARD, M. ; THÉRÊT, B ; URI, D. **Innovations institutionnelles et territoires**. Paris : L'Harmattan, 2000.
- TOURAINÉ, A. **Le Retour de L'acteur**. *Essai de Sociologie*. Paris: Fayard, 1984.
- _____. **Critique de la modernité**. Paris : Fayard, 1992.
- _____. La pensée "stratégique" de Michel Crozier. In : PAVÉ, F. (dir.) **L'analyse stratégique : sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels. Autour de Michel Crozier**. Paris : Seuil, 1994.
- TURCOTTE, M.-F. et al. Régulation de la nouvelle économie : le rôle des nouveaux mouvements sociaux économiques (NMSE). Projet de Recherche. In TURCOTTE, M-F ; GENDRON, C. **Innovation régulatoire et nouveaux mouvements économiques**. *Recueil de Textes*. Montréal : CRISES, 2005.
- VACHON, B. **Le Développement Local. Théorie et Pratique**. Montreal: Gaetan-Morin, 2001.
- VAILLANCOURT, J.-G. Sociology of the environment : from human ecology to ecossociology. In: MEHTA, M. D.; OUELLET, E. (eds.) **Environmental Sociology. Theory and practice**. North York: Captus Press, 1995, p. 3-32.

- VEIGA, J. E. **Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Editora Autores Associados, 2002a.
- _____. Desafios para o desenvolvimento do Brasil Rural **Paper para IICA** – Seminário São Luis, 26/09/02b In: www.econ.fea.usp.br. Retirado da internet em 03/03/2006.
- VIEIRA, P. F.; WEBER, J. Introdução Geral: Sociedades, Naturezas e Desenvolvimento Viável In: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (orgs) **Gestão de recursos renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 2000.
- VIEIRA P. F. Meio Ambiente, desenvolvimento e planejamento. In: VIEIRA, P. F. et. al. **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania**. São Paulo: Cortez, 2001.
- VIEIRA P. F.; CUNHA, I. Repensando o desenvolvimento catarinense In: VIEIRA P. F. (org) **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento**. Florianópolis: APED, 2002.
- VIOLA, J; LEIS, H. O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável. In: VIEIRA, P. F. et. al. **Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania**. São Paulo: Cortez, 2001.
- VIOLA, E.; MAINWARING, S. Novos movimentos sociais: cultura e democracia no Brasil e na Argentina. In: SCHERER-WARREN I.; KRISCHKE, P. J. (orgs.) **Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- WALLERSTEIN, I. The Future of the Capitalist World System. In: HOPKINS, T; WALLERSTEIN, I. (eds.) **Processes of the world-system**. Beverly Hills: Sage Publications, 1980.
- WANDERLEY, M. N. B. Olhares sobre o ‘rural’ brasileiro. In: **Raízes**. Campina Grande, vol 23, n^{os} 1 e 2, jan-dez, 2004, p. 82-98.
- WOLFE, M. **Desenvolvimento para que e para quem?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- WOODS, P. **L’ethnographie de l’école**. Paris: Armand Colin, 1989.
- WORLD WILDLIFE FOUND (WWF). **Living Planet Report**. WWF/UNEP/WCMC/Global Footprint, 2004 In: www.panda.org. Retirado da internet em 29/03/2005.
- ZANONI, M; LAMARCHE, H. Preface. In: ZANONI, M; LAMARCHE, H. **Agriculture et ruralité au Brésil : un autre modèle de développement**. Paris: Karthala, 2001.
- ZELIZER, V. **Morals and Markets : The development of Life Insurance in the United State**. New York: Columbia University Press, 1979.

ZUINDEAU, B. La durabilité: essai de positionnement épistémologique du concept. In
ZUINDEAU, B. (dir.) **Développement durable et territoire**. Villeneuve d'Asq (Nord) :
Presses Universitaires du Septentrion, 2000.

_____. (dir.) **Développement durable et territoire**. Villeneuve d'Asq (Nord) :
Presses Universitaires du Septentrion, 2000.

Sites consultados :

<http://www.abong.org.br>

<http://agricultura.sc.gov.br/>

<http://cepa.epagri.sc.gov.br>

<http://ecovida.org.br>

<http://www.fecam.org.br>

<http://forumcat.org.br>

<http://www.gife.org.br>

<http://www.ibam.org.br>

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.mesorregiao-gfm.org.br/>

<http://microbacias.sc.gov.br>

<http://www.mst.org.br/>

<http://www.spg.sc.gov.br>

Apêndice 1

Mapeamento das principais ONGs que atuam com o desenvolvimento rural em SC

MESORREGIÃO OESTE CATARINENSE			
Nome	Município	Contato	Descrição
1. Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (CAPA - Erexim)	Erexim (RS) com atuação no Oeste	Sínodo da IECLB: Uruguai Rua Guaruma, 470 CP 977 Cep 99700-000 (54) 321-5951	Organização não governamental ligada à Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil (IECLB). Atualmente é financiado pelo Serviço das Igrejas Evangélicas da Alemanha. Apóia os agricultores familiares, através de programas ligados à produção ecológica, indústria rural, comercialização, saúde e alimentação integral, cooperação, formação e influência em políticas públicas.
Secretaria de Desenvolvimento Regional de Chapecó			
2. Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (APACO)	Chapecó	Rua Porto Alegre, 223E Município: Chapecó / SC CEP: 89.807-030 Telefone: (49) 322-0154	Foi criada em novembro de 1989 e tem como objetivo estimular e assessorar a agricultura de grupo, atuando como mobilizadora do desenvolvimento sustentável e solidário na mesorregião Oeste do estado de Santa Catarina. Seu trabalho abrange municípios nas microrregiões de Chapecó, São Miguel do Oeste e Concórdia, envolvendo 145 grupos e cerca de 1400 famílias (direta e indiretamente). A APACO se organiza em forma de redes, articulando com várias iniciativas locais e regionais e internacionais, visando construir alternativas de melhoria das condições de vida dos agricultores familiares. Desenvolve nove programas: gestão agrícola associativa, agroecologia, agroindústria familiar de pequeno porte, comercialização justa, assessoria técnica, crédito solidário, formação/intercâmbio, agroturismo e desenvolvimento local sustentável e solidário.
3. Centro de Estudos e Assessoria ao Desenvolvimento Territorial (CEADES)	Chapecó	Av. Nereu Ramos 75-D Edif. CPC sala 404-A cep 89801-023 Telefone: (49) 9107-2910 Ronaldo Martins	Atua para o desenvolvimento territorial na mesorregião Oeste, por meio de parceria com BNDES/PNUD. Responsável pela coordenação do CONSAD Extremo Oeste (SC).
4. Terra Nova	Mondaí	Cx P 12 - Mondaí - SC - Cep:89893-000	Criada em 1984 oferece cursos básicos em agroecologia, nas áreas de cooperação agrícola, industrialização artesanal e comercialização. Atinge vários municípios do Oeste de Santa Catarina e do Noroeste do Rio Grande do Sul. Participou também da formação da Associação Biorga, e mais tarde a Cooperbiorga.
5. Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores Rurais (CEPAGRI)	Caçador	Rua Santa Catarina s/nº, CXP 521 Município: CACADOR / SC CEP: 89.500-000 Telefone: (49) 5631947 E-mail: cepagri@provinet.com.br	Atua no Planalto Norte e Alto Vale do Rio do Peixe, abrangendo 23 municípios e atendendo, diretamente, cerca de 250 famílias. Colabora na assessoria, animação e capacitação de pessoas e organizações, basicamente rurais, numa perspectiva de construção do desenvolvimento sustentável, tendo por base a agroecologia. Sua atuação se dá basicamente através de grupos e/ou associações, gerando influência em todo ambiente rural. Neste processo privilegiam-se ações nas áreas da agroindustrialização de pequeno porte, relação com os consumidores (preferencialmente via distribuição direta), a gestão rural, a produção de sementes, o emprego de tecnologias de produção ecologicamente corretas (redução de custos e sustentabilidade ambiental), além de outros aspectos que visam a melhoria das condições e qualidade de vida dos agricultores.

MESORREGIÃO SERRANA			
Nome	Município	Contato	Descrição
Secretaria de Desenvolvimento Regional de Lages			
6. Centro Vianei de Educação Popular	Lages	Av. Papa João XXIII, 1565, caixa postal 111 cep 88.505-200 Tel: (49) 222-4255 e-mail: vianei10@brturbo.com	O Centro Vianei de Educação Popular foi fundado em 1983, por técnicos interessados no trabalho de formação dos agricultores e no desenvolvimento do meio rural do Planalto Serrano de Santa Catarina. Atualmente o Vianei desenvolve os seguintes programas: cooperativismo de crédito, formação em agroecologia, produção agroecológica de alimentos, comercialização e certificação, além de programas em parceria com o governo federal como o CONSAD e o PRONAF Florestal.
7. Centro de Estudos, Assessoria e Publicações (CESAP)	Anita Garibaldi		O CESAP foi criado no início de 2003, por quatro ex-assessores da Federação dos trabalhadores na agricultura familiar da região sul (Fetraf-Sul). Desenvolve o projeto de "combate à pobreza e geração de trabalho e renda" nos municípios de Anita Garibaldi, Cerro Negro, Abdon Batista e Celso Ramos.

MESORREGIÃO SUL			
Nome	Município	Contato	Descrição
8. CAE - Ipê	Ipê-RS, com atuação no sul de SC	Caixa Postal 21 95.240-000 Fone/fax: (54) 504 55 73 e-mail: c.ecologico@terra.com.br	Criada em 1985, trabalha para viabilizar avanços sustentáveis na produção agrícola, mediante a adoção de tecnologias alternativas orientadas pela filosofia da preservação ambiental e da justiça social. Através de visitas, reuniões, cursos e oficinas de capacitação e planejamento, o Centro Ecológico Ipê assessora organizações de agricultores familiares na produção, processamento e comercialização de alimentos agroecológicos.
Secretaria do Desenvolvimento Regional de Tubarão			
9. Associação dos Agricultores Ecológicos Das Encostas Da Serra Geral (AGRECO)	Santa Rosa de Lima	Rua Germano Hermesmeyer s/n Centro, Santa Rosa de Lima/SC 88.763-000 Fone: (48) 654-0038 / 654-0107 E-mail: agreco@bon.matrix.com.br	O grupo de agricultores começou a se organizar em 1991, através de reuniões e parcerias e em 1996 foi fundada a AGRECO. Hoje possui um funcionamento em rede, através de 27 agroindústrias associadas que envolvem cerca de 120 famílias diretamente e mais 120 indiretamente, gerando cerca de 505 empregos em Santa Rosa de Lima e municípios vizinhos. Tem como um dos seus principais objetivos apoiar os associados e promover a sua qualidade de vida prestando-lhes serviços relacionados à produção, beneficiamento, industrialização, armazenagem e comercialização de produtos agroecológicos.

MESORREGIÃO GRANDE FLORIANÓPOLIS			
Nome	Município	Contato	Descrição
10. Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (CEPAGRO)	Florianópolis	Rodovia Admar Gonzaga, km 03 (CCA/UFSC) Cx. Postal 6073, Itacorubi Fone/Fax: (48) 334 3176 webmaster@cepagro.org.br http://www.cepagro.org.br/	O CEPAGRO é formado por entidades de agricultores familiares de abrangência regional ou estadual. Foi fundado em 1990 por um grupo de pequenos agricultores e técnicos interessados na promoção da agricultura de grupo, como forma de viabilização das pequenas propriedades rurais. Tem como finalidades: representar quando formalmente delegado para tal, coordenar e promover as relações/interesses das entidades que o compõe, no que diz respeito ao desenvolvimento da agricultura de grupo e de outras formas de solidariedade no meio rural; assessorar, apoiar, animar e promover ações que busquem o desenvolvimento local sustentável, tendo a agricultura familiar solidária como base para o desenvolvimento rural. A direção do CEPAGRO é formada atualmente pelas seguintes organizações: Apaco; Agreco; Cepagri, Fetrafesc e Centro Vianei de Educação Popular. O Cepagro desenvolve suas ações, em rede, com as organizações de sua direção e entidades parceiras. A Rede Cepagro desenvolve os seguintes programas: Crédito Solidário, Agroecologia (Rede Ecovida), Agroturismo, Formação e Intercâmbio, Contabilidade e Gestão Agrícola, Terra Solidária (apoio), Agroindústria de Pequeno Porte e Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Local.

MESORREGIÃO VALE DO ITAJAÍ			
Nome	Município	Contato	Descrição
Secretaria de Desenvolvimento Regional de Rio do Sul			
11. Associação de Preservação do Meio Ambiente do Alto Vale do Itajaí (APREMAVI)	Rio do Sul	Caixa Postal: 218 – CEP: 89.160-000 – Rio do Sul Fone/Fax: (47) 521-0326 E.mail: apremavi@rsol.com.br www.unidavi.ret-sc.br/~apremavi Viveiro Jardim das Florestas Alto Dona Luiza – Atalanta Fone: (47) 535-0119	Foi fundada no dia 09 de julho de 1987, na cidade de Ibirama/SC a partir da preocupação com a destruição da Mata Atlântica pelas madeiras da região. Desenvolve atividades de recuperação de áreas degradadas e matas ciliares, de enriquecimento de florestas secundárias, de agricultura orgânica, de educação ambiental, além de promover cursos, palestras e seminários e participar de várias redes e parcerias em âmbito nacional.
12. Centro de Motivação Ecológica e Alternativas Rurais (CEMEAR)	Presidente Getúlio	Rua Mirador, 185 89150-000 Fone/Fax: (47) 352-1257	Apóia o intercâmbio entre grupos de agricultores, visando promover a viabilização econômica do pequeno agricultor e a sua qualidade, contribuindo para a sua permanência com dignidade no campo. Atua na assessoria aos grupos, na assessoria a projetos de desenvolvimento sustentável municipais e na realização de cursos, palestras e pesquisas.

MESORREGIÃO NORTE CATARINENSE			
Secretaria de Desenvolvimento Regional de Canoinhas			
Nome	Município	Contato	Descrição das atividades
13. Associação dos Produtores Ecológicos de Porto União (A FRUTA)	Porto União	Comunidade do Pinho, Estrada Km8, s/n CEP: 89.400-000 Telefone: (42) 522-9135 / 9103-6290 (Aires) – (42) 522-2335 (Roger) – (42) 5233973 ou 99635046 (Celso) E-mail: afruta@afruta.com.br www.afruta.com.br	Possui mais de 28 famílias associadas em um total médio de 100 pessoas que produzem e comercializam, através das feiras, produtos agroecológicos.

Fonte: elaborado pela autora

Roteiro de entrevistas semi-estruturadas

1. Com os agricultores e beneficiários dos projetos das ONGs

1.1 Caracterização do Entrevistado:

- a. Nome: Nome do grupo:
- b. Idade:
- c. Estado Civil:
- d. No de filhos:
- e. Quantos moram na propriedade:
- f. Quantos trabalham na propriedade:
- f. Localidade:
- g. Município:
- h. Telefone

1.2 Perfil do grupo/família

- a. Histórico da família (como chegou no local)
- b. Propriedade própria ou arrendada? (herança ou compra)
- c. Atividades desenvolvidas (Agricultura. Pecuária (corte ou leite), Agroindústria, Turismo, outros?)
- d. Agricultura diversificada ou não? Agroecológica ou não?
- e. Agricultores em grupo de cooperação ou apenas uma família?
- f. Produz para consumo próprio? Insumos? Percentual?
- g. Propriedade própria ou arrendada?
- h. Quantas pessoas moram na propriedade? Todos trabalham na propriedade?
- i. Formação dos membros da família
- j. Tem empregados, parceiros ou prestadores de serviço?
- k. Renda média mensal (bruta e líquida)? Composição (produção, aposentadoria, atividade não agrícola)?

1.3 Relação com a ONG e avaliação dos projetos

- a. Inserido em algum projeto/ação/rede desenvolvida pela ONG? Qual?
- b. Relação com outros projetos?
- c. Histórico desse envolvimento?
- d. Se envolveu no planejamento e na definição de objetivos?
- e. Sabe os recursos disponíveis e como eles são aplicados?
- f. Como se dá a participação no projeto e a articulação com outros grupos
- g. Tem articulação com outros projetos desenvolvidos pela ONG ou por outros atores locais?
- h. A ONG atua com outros grupos nesta comunidade/município?

1.4 Caracterização da Agroindústria (se houver)

- a. Agroindústria individual ou em grupo?
- b. Agricultores ou Pequenos empresários?
- c. Formação dos sócios
- d. Mão de obra (familiar, contratada?) Tempo dedicado ao trabalho?
- e. Descrição da matéria prima (vegetal, animal, outros)?
- f. Quantidade de matéria prima utilizada (produção mensal/anual):
- g. Matéria prima (% produção própria, vizinhos, firma, parceria)
- h. Outros insumos utilizados mensal/anual(fornecedores?)
- i. Onde industrializa os produtos: (cozinha de casa, instalações anexa à casa, prédio próprio, porão?)
- j. Ano que foi construída e área
- k. Capacidade de processamento semanal de matéria prima
- l. Utilização da capacidade ()%
- m. Produção mensal da agroindústria

n. Meses que industrializa (janeiro a dezembro?)

1.5 Impacto do projeto/ atuação da ONG

Dimensão socioeconômica:

- a. Renda familiar antes e depois, houve mudança?
- b. Preço de venda do produto mudou com a organização?
- c. Como são calculados os custos e as receitas da propriedade? Quem é responsável? Qual a lucratividade mensal?
- d. Houve crédito para implantação do projeto (Recuso próprio? PRONAF Agregar, PRONAF Agroindústria, BB, FINAME? Origem e valor? % que foi pago? Se não como está sendo pago? Dificuldade para quitar o financiamento?
- e. Suporte técnico: assessoria técnica, capacitação gestão da unidade, comercialização? Como é feito? Com que frequência? Por quem?
- f. Parte administrativa e fiscal (emite nota, de que forma?)
- g. É legalizada? Possui SIM, SIE ou SIF?
- h. Disseminação do conhecimento (rede): Como se dá a articulação dos seus grupo com os demais? Quando e onde são realizadas reuniões? Quando foi a última? O que é discutido?
- i. Comercialização é feita para quem: feira, mercados locais, empresas, como foi feita essa interface? Mercado local, regional, nacional, internacional? Houve dificuldades?
- j. Canais de comercialização? Transporte? Como é organizado?
- k. Possui marca? Código de barra? Qual o diferencial?
- l. Relação com outras atividades, redes da economia local?
- m. Maiores gargalos e dificuldades encontradas e maiores avanços.

Dimensão sociocultural:

- a. Interface com outros atores locais (prefeitura, técnicos, comunidade, etc.)
- b. Número de empregos gerados pela agroindústria?
- c. Qualidade de vida (descanso, lazer, participação em atividades socioculturais, etc.)
- d. Perspectiva dos jovens (filhos na escola, inserção deles na unidade). Deixaram de ir por causa da atividade?

Dimensão ecológica:

- a. Destino dos dejetos da unidade e aproveitamento desses dejetos
- b. Área de floresta e sua utilização
- c. Captação e uso da água
- d. Uso de agrotóxico e destino das embalagens
- e. Relação com a natureza e medidas para evitar a degradação ambiental (biodigestores, esterqueira, fossas, etc.)
- f. Produção de sementes na propriedade
- g. No caso de agroindústria possui – Licença Ambiental Prévia, Licença de Instalação ou Licença de Operação

2. Com Prefeitos, Secretários da agricultura e técnicos

- a. Programas e política da prefeitura no campo do desenvolvimento territorial sustentável
- b. Como são colocados em prática no município?
- c. Relação/interface com a sociedade civil organizada e com a ONG? Quais os atores locais que se articula?
- d. Quais os fóruns locais que participa no município e fora dele?
- e. Como se dá a construção de políticas microrregionais e a interface com outros municípios?
- f. Interface com os demais níveis de governo (dificuldades e oportunidades)
- g. Principais avanços e limites na articulação com a sociedade civil organizada

3. Com representantes do Sistema CRESOL

- a. Histórico geral e da CRESOL local, levantando avanços e desafios encontrados

- b. No de associados na origem e hoje
- c. Perfil desses associados (Pronaf C/D no de agricultores)
- d. Política de crédito
- e. Recursos em carteira e como eles são aplicados
- f. Projetos de desenvolvimento territorial?
- g. Relação com outros projetos de desenvolvimento no território?
- h. Relação com outros atores municipais e contrapartidas
- i. Espaço de articulação da CRESOL, definição de estratégias
- j. Avanços e dificuldades na articulação
- h. Estratégias

4. Com diretores e técnicos das ONGs

- a. Entrada na ONG (forma)
- b. Atividade que desenvolvia (agricultor?) e atividade atual
- c. Projetos que participou
- d. Descrição dos projetos/programas/redes
 - Planejamento (como surgiu a idéia, como foi desenvolvido o projeto, quem participou do planejamento)
 - Implementação (descrição da metodologia, como foi implementada, principais dificuldades e aprendizados – como se dá a dinâmica de funcionamento)
 - Avaliação (resultados alcançados durante a execução e o que não foi alcançado, como é feita a avaliação e com que periodicidade)
 - Sustentabilidade (continuidade, o que ficou do trabalho – institucionalidade)
 - Financiadores e relação com eles (Estado, cooperação internacional ou iniciativa privada)
 - Fontes de financiamento e aplicação dos recursos e divulgação (auditoria?)
 - Formas de comunicação/ prestação de contas
- e. Posicionamento da ONG em relação ao desenvolvimento territorial sustentável (concepção e prática).
- f. Principais parceiros e seus papéis no projeto
- g. Espaços e formas de articulação utilizados locais e não locais (dificuldades e avanços)

5. Com fundadores das ONGs e também alguns técnicos

- a. Histórico da ONG (origem, etapas, projetos, aprendizados)
- b. Avaliação do momento atual e mudanças sofridas durante o caminho
- c. Perspectiva futura

6. Parceiros dos projetos aliados ou não:

EPAGRI
STRs
Universidades
Centros de formação
EMBRAPA
Etc.

- a. Concepção de desenvolvimento e prática (programas)
- b. Quando iniciou a parceria com a ONG (histórico)
- c. Como descreve essa parceria, quais os momentos que ela se concretiza (espaços de articulação)?
- d. Qual (is) projeto (s) que desenvolve em conjunto com a ONG e qual o seu papel?
- e. Participou do desenho do projeto/programa (seus objetivos, metodologia, resultados etc.)? De que forma?
- f. Se não, conhece o desenho do projeto/programa?
- g. Como avalia o projeto/programa (seu impacto no econômico, sócio-político e ambiental, os avanços e limites)
- h. Articulação do projeto em questão com outros projetos desenvolvidos pelo parceiro no território (ex: EPAGRI Microbacias; agroindústrias - FETRAF)
- i. Avanços e dificuldades na Parceria
- j. Conflitos existentes e causas
- k. Perspectiva de continuidade do projeto
- l. Perspectiva de continuidade da parceria

Se não for aliado, trabalhar mais como no caso das prefeituras, quais os projetos de desenvolvimento que atua e ver se existe alguma interface e se não existe por que, o que dificulta.

7. Com gestores das cooperativas, das redes, espaços de fomento (Acolhida na Colônia)

- a. Histórico da cooperativa?
- b. No de associados? Como se associam?
- c. Municípios envolvidos?
- d. Atividades desenvolvidas pela cooperativa? Quem realiza e como?
- e. O que mudou com o surgimento da cooperativa?
- f. Como é feita a gestão: tomada de decisão, relação com associados, interface de atividades em comum?
- g. Relação com outras cooperativas e redes?
- h. Relação com outros atores do município e fora dele?
- i. Perspectivas futuras (visão da cooperativa como instrumento para o desenvolvimento?) e desafios na atuação.

8. Espaços de articulação

SDRs

Agências de Desenvolvimento

Associação de Municípios

Consórcios Municipais

Conselhos de Desenvolvimento Rural Municipais

CONSADs

CIAT

- a. Histórico do surgimento do espaço de articulação
- b. Qual o seu papel no território? Visão do desenvolvimento (criada ou absorvida de cima pra baixo)
- c. Inovação trazida pelo espaço de articulação
- d. Atores que participam e território (articulações)
- e. Formas de mobilização utilizadas
- f. Projetos como foram definidos e estão sendo operacionalizados (envolvimento das comunidades)
- g. Resultados alcançados
- h. Interface entre os projetos
- i. Articulação com outros projetos/espços de articulação (CONSADs, SDR, Agência)
- j. Diferenças em relação aos demais espaços de articulação
- k. Interface com a estrutura de governo (prefeitura, governo do estado e governo federal)
- l. Principais zonas de conflito e formas de cooperação

Principais espaços de articulação entre as ONGs de Santa Catarina¹

1. A Rede de Tecnologias Alternativas (TA Sul)

Tem sua origem ligada ao projeto de Tecnologias Alternativas promovido pela Federação de Órgãos para a Assistência Social (FASE). O projeto inicia-se em 1983, com um encontro em Campinas, o qual contou com a participação de 100 lideranças, técnicos e assessores que atuavam na área de assessoria aos movimentos populares no meio rural, apoiados pela Pastoral da Terra. O encontro objetivou discutir experiências exitosas em termos de tecnologia alternativa. No encontro, foram selecionadas cinco experiências que foram avaliadas mais de perto, de forma a permitir a sua sistematização. A coordenação do Projeto de Tecnologias Alternativas estabeleceu assim as bases para formar a Rede de articulação de ONGs em dez Estados do País: Maranhão, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Bahia, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Mais tarde, com a expansão da Rede, serão criadas instâncias regionais: no Sul, Sudeste e Nordeste.

A Rede TA Sul será composta, no Paraná, pela Fundação para o Desenvolvimento Econômico Rural da Região Centro-Oeste do Paraná (RURECO) e pela Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural (ASSESSOAR). Em Santa Catarina, participam o Centro Vianei de Educação Popular e a APACO. Já no Rio Grande do Sul, a rede é formada pelo Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (CAPA), pelo Centro Ecológico Ipê (CAE-Ipê), pela Fundação de Desenvolvimento Educação e Pesquisa da Região Ceileiro (FUNDEP-DER) e pelo Centro de Tecnologias Alternativas Populares (CETAP). Embora possuam autonomia e trajetórias particulares, essas ONGs têm em comum o objetivo de fazer do agricultor familiar o sujeito de construção de um novo modo de relação entre a sociedade e a natureza. Neste sentido, a coesão social do grupo será assegurada, principalmente até os anos 1990, por uma identidade comum que tem por base os ideais da Teologia da Libertação e do marxismo. Mais tarde, a Rede TA perderá a sua força², e outras redes e espaços de interação entre as ONGs serão criadas, como a Rede Ecovida, abordada mais adiante.

¹ Elaborado pela autora com base em Brandenburg (1999: 147-9); CEPAGRO (1998); Serva e Andion (2004); Burigo (1999); Bittencourt e Abramovay (2003); Junqueira e Abramovay (2005), além das observações e entrevistas realizadas no trabalho de campo. Aos espaços de articulação aqui mencionados adiciona-se a rede do novo sindicalismo rural ligado à CUT no Sul, que foi explorada no Box 8, no Capítulo 3.

² Para uma compreensão mais detalhada desse processo de transição vivido pela Rede TA na década de 1990, ver Abramovay (2000).

2. O Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (CEPAGRO)

O CEPAGRO é uma ONG de segundo grau criada em 1990 como um espaço de articulação de diversas instituições de abrangência regional e estadual que atuavam com a promoção da agricultura familiar. A organização busca facilitar a interlocução dessas organizações entre si e com outras instituições do ambiente externo, principalmente o governo do Estado. Do ponto de vista organizacional, a direção do CEPAGRO era formada por representantes de diversas ONGs do Estado, do movimento sindical no âmbito rural, do MST e do Centro de Ciências Agrárias da UFSC. A secretaria executiva, composta por técnicos, era responsável pela gestão da entidade e pelo desenvolvimento dos projetos. O CEPAGRO funcionou, até o final dos anos 1990, como um espaço de interação e negociação entre as ONGs do Estado (as três ONGs trabalhadas neste estudo faziam parte, além de outras como o CEPAGRI e a Associação Terra Nova) e destas com o poder público. O Centro atuava como um laboratório de experiências, em parceria com o Centro de Ciências Agrárias da UFSC, onde o CEPAGRO está instalado. Essa avaliação é partilhada por vários dos entrevistados durante a pesquisa de campo, como ilustrado nesses depoimentos:

Eu particularmente acho que o CEPAGRO foi exímio nesse papel de mediação. Ele teve um papel importante que fez com que certos programas saíssem de um âmbito local. Esses programas estão em todas as entidades (Técnico do Centro Vianei).

Na verdade a idéia do CEPAGRO foi excelente, teve muitos frutos que foram desenvolvidos para o Estado, para as organizações. Com essa divisão [com a desarticulação atual] teve muitas perdas, as coisas poderiam ter avançado mais na área da agroecologia, na área da comercialização. Agora as organizações afins passaram a fazer parcerias e se perdeu muito com isso (Agricultor, fundador da APACO).

Além do apoio técnico, o CEPAGRO proporcionou uma troca de experiências no âmbito do Estado de Santa Catarina e um intercâmbio internacional, sobretudo com a França. Dentre as principais experiências apoiadas pelo CEPAGRO e que terão um desdobramento em termos de desenvolvimento rural no Estado, destacam-se: o crédito rural cooperativo, a gestão agrícola, as agroindústrias de pequeno porte, o agroturismo, a formação por alternância e o desenvolvimento local. Porém, as mudanças ocorridas no campo do sindicalismo rural em Santa Catarina – com a separação gradativa do movimento sindical rural ligado à CUT, da CONTAG, que dará posteriormente origem a FETRAF-Sul (conforme discutido no Box 8 do Capítulo 3) – terão um forte impacto no âmbito do CEPAGRO, levando a uma mudança no seu papel e a uma desarticulação política na direção da entidade:

A criação da FETRAF foi uma saída justa, na época, porque o CEPAGRO tinha a FETAESC dentro e era impossível juntar. A APACO também ficou numa saída justa porque na base deles tem o sindicalismo novo. [...] As crenças foram se diversificando e aí rachou. A entidade perdeu a sua importância, é uma entidade morna (Ex-dirigente do CEPAGRO).

Com o CEPAGRO não há mais articulação, ele existe apenas como forma jurídica. [...] Junta todo mundo e chega um momento que trava tudo. O CEPAGRO chegou a esse nível, foi articulando regiões e entidades, com

diferentes perfis, com diferentes ações. [...] Como não andava teve que mudar. Porque estava engessado em si mesmo (Dirigente da APACO).

Os conflitos no âmbito da direção da instituição, repercutem na esfera da secretaria executiva, levando à saída dos principais membros do corpo técnico da ONG, alguns dos quais irão apoiar a experiência da AGRECO, como mencionado no Capítulo 4. Desse modo, o CEPAGRO vai perder o seu papel de principal espaço de articulação no Estado, passando a atuar, mais recentemente, na implementação de projetos na região da grande Florianópolis. É importante salientar que, a partir de 2003, com a gestão do PT no governo federal, as ONGs e os movimentos ligados historicamente a agricultura familiar terão uma interlocução direta com diversos ministérios, o que também tornará menos necessário um espaço de articulação estadual.

3. A Rede Ecovida de Agroecologia

Nasce em Santa Catarina, em 1998, como um espaço de articulação entre atores envolvidos com a produção, processamento, comercialização e consumo de alimentos agroecológicos. A Rede é formada por agricultores familiares técnicos e consumidores, reunidos em associações, cooperativas e grupos informais. Ela tem como objetivos: (i) desenvolver e multiplicar as iniciativas em agroecologia; (ii) estimular o trabalho associativo na produção e no consumo de produtos ecológicos; (iii) articular e disponibilizar informações entre as organizações e pessoas; (iv) aproximar, de forma solidária, agricultores e consumidores; (v) estimular o intercâmbio, o resgate e a valorização do saber popular; (vi) ter uma marca e um selo que expressam o processo, o compromisso e a qualidade.

No que se refere a este último objetivo, a Rede desenvolveu um sistema de certificação participativa que se baseia no princípio do controle social dos riscos ambientais. Há um controle mútuo dos agricultores quanto ao cumprimento das normas de produção agroecológica, sendo estas estabelecidas no seio da própria Rede. Cada grupo de famílias de agricultores deve ter um *comitê de ética*, encarregado do encaminhamento ao núcleo regional das questões relativas ao cumprimento das normas pelos membros do grupo. No âmbito de cada núcleo regional, há um *conselho de ética*, composto por representantes dos comitês de ética de cada grupo. Em geral, o conselho de ética é a instância responsável pela gestão do processo de certificação na região (o qual pode variar de um Núcleo para outro). Os membros do núcleo de ética são responsáveis pelas visitas anuais às propriedades, cujos agricultores demandem a certificação, com o objetivo de atestar as informações referentes ao cumprimento das normas. Além disso, o núcleo fornece orientação sobre melhoria de procedimentos e produz um relatório que embasa a liberação do selo e/ou do certificado, o qual tem validade de um ano.

Cabe ressaltar, que para fazer parte da Rede Ecovida, os agricultores devem realizar reuniões periódicas do seu grupo, a fim de promover o intercâmbio de experiências e fortalecer os laços de confiança entre eles. De uma forma geral, essas reuniões são realizadas nas propriedades, sendo feito um rodízio entre tais propriedades, de modo que o grupo possa verificar *in loco* o andamento da evolução da produção com relação aos princípios da agroecologia e, conseqüentemente, aos métodos aprovados pela

Rede. Assim, espera-se que o controle social dos riscos ambientais, mediante a obediência às normas da Rede, seja centrado no grupo de produtores cujos membros estão numa situação de proximidade geográfica, podendo exercer um controle regular e permanente uns sobre os outros. Segundo dados divulgados no seu site³, atualmente a Rede Ecovida conta com 21 Núcleos regionais, abrangendo em torno de 170 municípios nos três Estados do Sul. Seu trabalho congrega cerca de 200 grupos de agricultores, vinte ONGs (dentre as quais se encontram a APACO e o Centro Vianeí) e dez cooperativas de consumidores. Os agricultores comercializam seus produtos em 100 feiras livres ecológicas, além de outros canais de comercialização.

4. A Rede CRESOL de Crédito Solidário

O sistema CRESOL de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária surge em meados da década de 90 no Paraná, a partir da experiência não bem sucedida do Fundo Rotativo de Crédito Rural, colocada em prática pela ASSESSOAR, ONG que atua no Sudoeste do Estado (JUNQUEIRA; ABRAMOVAY, 2005). Entre 1995 e 1996, foram criadas as primeiras cinco unidades de crédito, formadas por grupos e associações de agricultores familiares ligados à ONG, e apoiadas pelo sindicato dos trabalhadores rurais e pela Igreja. Essas primeiras cooperativas vão solicitar o apoio do Sistema de Cooperativas de Crédito do Paraná (SICOOB/PR) ligado à Organização das Cooperativas do Estado do Paraná (OCEPAR), mas não obterão sucesso. Assim, elas irão constituir em Francisco Beltrão, a Base Central de Serviços (BASER), como estrutura que centraliza e dá suporte ao sistema. A CRESOL tem uma estratégia de gestão diferente das instituições financeiras tradicionais, baseada na gestão democrática, na descentralização, no estímulo ao protagonismo dos agricultores familiares e no resgate dos princípios cooperativistas. As cooperativas são vistas como instrumentos para captar recursos do município e externos, a fim de promover o desenvolvimento local sustentável.

Em Santa Catarina, o novo cooperativismo de crédito no meio rural já vinha sendo discutido, desde o início dos anos 1990, o que resultou na criação, em 1992, de um programa de estímulo à constituição de cooperativas de crédito rural “alternativas”, junto ao CEPAGRO. Essas últimas tinham como objetivo constituir um sistema que se contrapunha ao modelo do cooperativismo oficial, voltado para a bancarização (BURIGO, 1999). Até o início de 1999, foram formadas onze cooperativas em todo o Estado (CEPAGRO, 1999) e a iniciativa contou, desde o início, com o apoio do Sistema Sistema de Cooperativismo de Crédito de Santa Catarina (SICOOB/SC). Como relata Burigo (op. cit.), as cooperativas, depois de constituídas, estabeleciam um convênio de apoio técnico e administrativo com o SICOOB. Este acordo previa ainda que, depois de um período de adaptação e observação, a cooperativa poderia solicitar sua filiação definitiva, tornando-se associada do Sistema. Porém, as diferenças entre as visões do “novo cooperativismo” e do antigo sistema vão ficando cada vez mais claras, sendo expressas inclusive na atitude dos gerentes que eram técnicos e seguiam as orientações gerais do SICOOB:

³ <http://www.ecovida.org.br>

Tinha uma estratégia pensada, porque o Sicoob não acreditava em pequenas cooperativas, eles queriam fazer fusões entre as cooperativas para ter ganhos de escala. Já existia um projeto para incorporar essas cooperativas a outras cooperativas do sistema que já existiam. [...] Nós, em Seara e Abelardo Luz, quando percebemos isso, mandamos embora os gerentes e os dirigentes [agricultores] assumiram. Em 1998, as cooperativas fizeram assembléia e Quilombo, Seara e Abelardo Luz decidiram sair. (Agricultor, ex-dirigente da CRESOL).

Essas diferenças levaram ao afastamento de três cooperativas de Santa Catarina que passam a se associar ao sistema CRESOL. Conforme explica Burigo (1999), quando o SICOOB/SC passa a integrar o BANCOOB, em 1997, há uma transformação nas estratégias de gestão do sistema que se contrapõem à perspectiva do novo cooperativismo. Apenas as cooperativas com maior potencial econômico são estimuladas e aceitas. As comunidades mais pobres são desaconselhadas a criar sua própria entidade e as cooperativas menores, já existentes, também começam a ser pressionadas para se fundir com outras de maior porte, sob o argumento que isso é necessário para reduzir os custos e dar viabilidade ao Sistema.

No final de 2004, o sistema CRESOL contava então com 80 cooperativas de crédito espalhadas nos 03 Estados do Sul, envolvendo 49.900 associados (sendo 20 em Santa Catarina). Neste mesmo ano, o sistema realizou o repasse de 82 milhões para financiamento de custeio e 35 milhões de investimento. Seu patrimônio líquido era estimado em 31,2 milhões, contando com uma carteira de recursos de 46,3 milhões (CRESOL, 2005). Em 2005, ocorre uma nova mudança, com o desmembramento do Sistema CRESOL, caracterizado pela separação entre os grupos que estão ligados à FETRAF-Sul e à CONTAG, no âmbito dos três Estados do Sul. Cria-se então uma nova Central em Chapecó, que será formada por 34 das cooperativas do sistema, enquanto que as outras 46 continuarão ligadas à Central do Paraná. Segundo as lideranças do grupo dissidente, a separação visa assegurar o caráter de movimento social e político do sistema, além de manter a sua identidade:

Há um conflito entre o sistema CONTAG e Fetraf –Sul, há um tensionamento no campo da representação. [...] A CRESOL consiste em um movimento que surgiu da agricultura familiar, vem de um segmento ‘puro sangue’. Com o tempo foi absorvendo outros segmentos da área urbana. A posição da ‘nova central’ [dissidência] é que devemos manter o puro sangue (Assessor de crédito rural da CRESOL).

A visão deles [do outro grupo] é de que a cooperativa tem que dar certo de qualquer maneira, tem que crescer de qualquer maneira, tem que aceitar todo mundo. Quer dizer quebrando os princípios de quando começou o sistema (Dirigente da CRESOL).

Se por um lado, a divisão da CRESOL em duas centrais permite uma maior descentralização do sistema, por outro, pode também trazer o risco de uma recuperação política da iniciativa por parte do movimento sindical, assim como o fechamento da instituição para um diálogo mais amplo com os outros atores, fora do universo da agricultura familiar. Porém, como o processo é muito recente, os seus reais impactos para o sistema só poderão ser avaliados mais adiante.

Redes ligadas a APACO



Associação dos Pequenos
Agricultores do Oeste
Catarinense

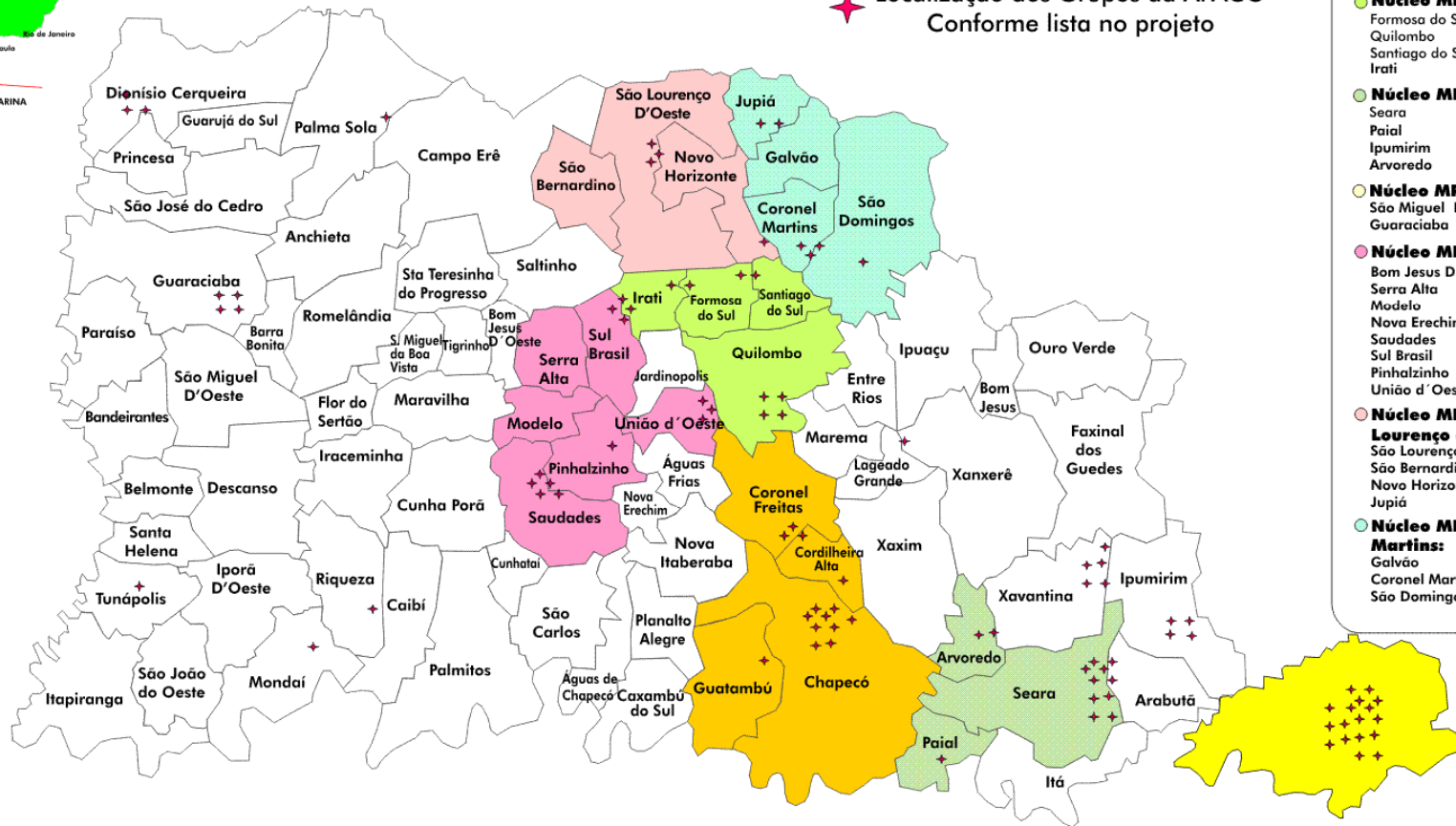


Rede Ecovida

MAPA DO OESTE DE SANTA CATARINA



Localização dos Grupos da APACO
Conforme lista no projeto



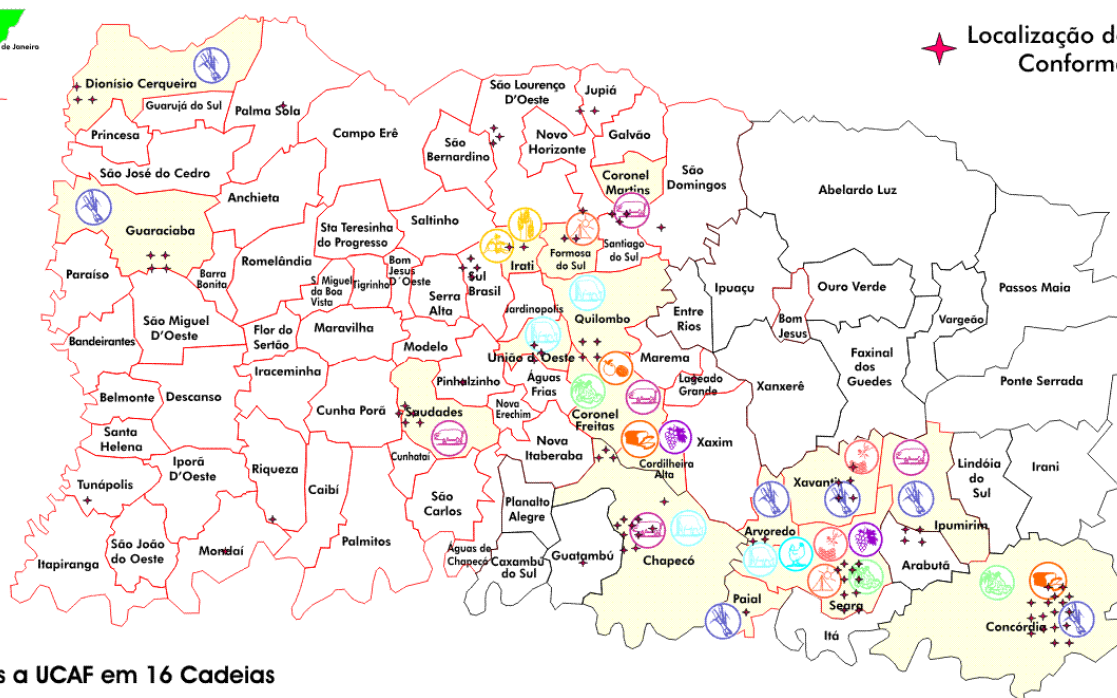
- **Núcleo MR Concórdia:**
(Articulado pelo CAPA Erechim)
Concórdia
Alto Bela Vista
Arbutá
- **Núcleo MR Chapecó:**
Chapecó
Guatambú
Cordilheira Alta
Coronel Freitas
- **Núcleo MR Quilombo:**
Formosa do Sul
Quilombo
Santiago do Sul
Irati
- **Núcleo MR Seara:**
Seara
Paial
Ipumirim
Arvoredo
- **Núcleo MR SMO:**
São Miguel D'Oeste
Guaraciaba
- **Núcleo MR Pinhalzinho:**
Bom Jesus D'Oeste
Serra Alta
Modelo
Nova Erechim
Saudades
Sul Brasil
Pinhalzinho
União d'Oeste
- **Núcleo MR São Lourenço do Oeste:**
São Lourenço do Oeste
São Bernardino
Novo Horizonte
Jupia
- **Núcleo MR Coronel Martins:**
Galvão
Coronel Martins
São Domingos



Rede de Agroindústrias Familiares UCAF (Unidade Central das Agroindústrias Familiares do Oeste Catarinense)



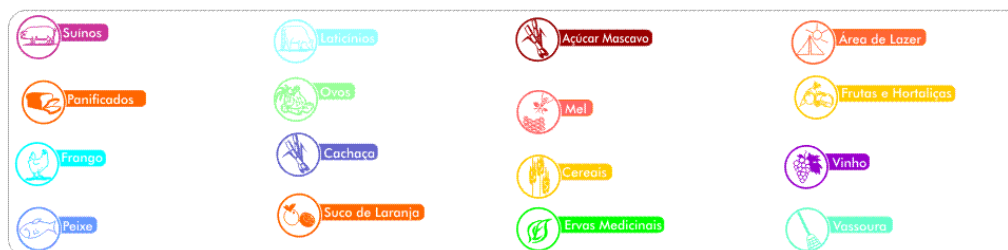
Associação dos Pequenos
Agricultores do Oeste
Catarinense



Localização dos Grupos da APACO
Conforme lista no projeto



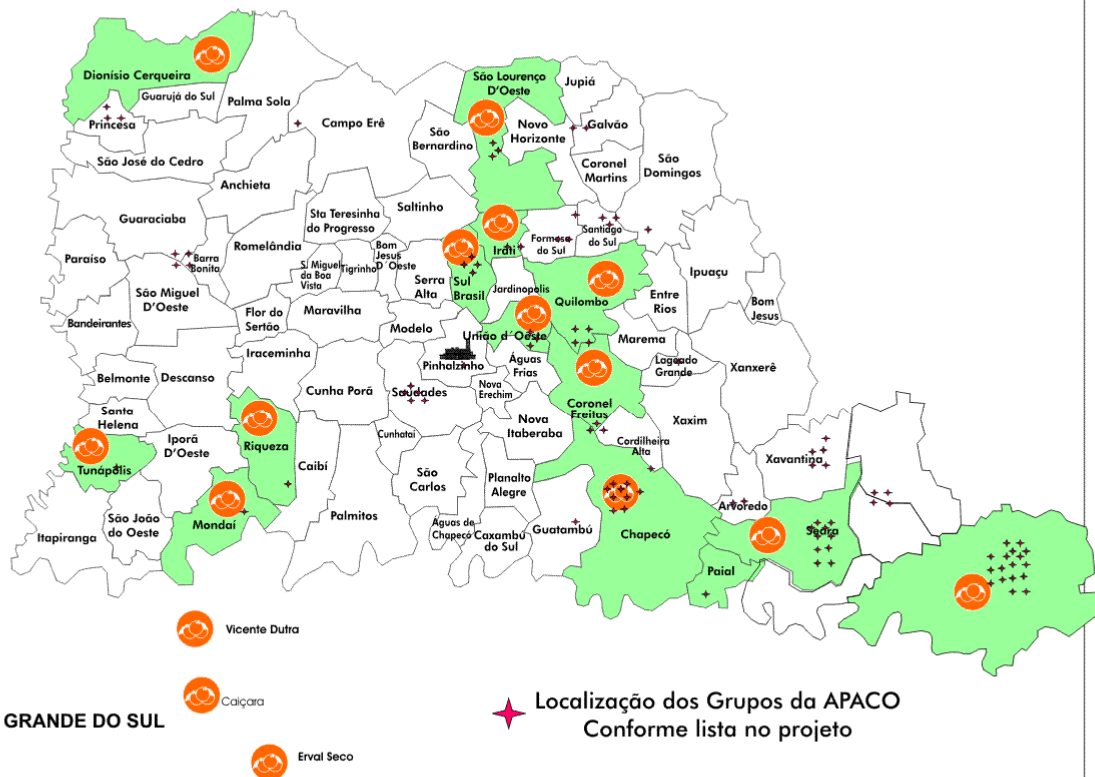
51 Grupos Ligados a UCAF em 16 Cadeias



Data: 22/03/04



REDE DO COMÉRCIO JUSTO PRODUTORES ORGÂNICOS DE LARANJA



Sul Brasil:
Famílias: 1;
Hectares: 4,8 ha;
Produção Estimada: 6 ton.
Quilombo:
Famílias: 9;
Hectares: 10,6 ha;
Produção Estimada: 108 ton.
Irati
Famílias: 3;
Hectares: 21,6 ha;
Produção Estimada: 8 ton.
União d'Oeste
Famílias: 2;
Hectares: 2,5 ha;
Produção Estimada: 43 ton.
Coronel Freitas
Famílias: 5;
Hectares: 6,2 ha;
Produção Estimada: 100 ton.
Chapecô
Famílias: 1
Hectares: 2,5 ha;
Produção Estimada: 35 ton.
Mondai
Famílias: 7;
Hectares: 13 ha;
Produção Estimada: 150 ton.
Tunápolis
Famílias: 1;
Hectares: 0,5 ha;
Produção Estimada: 10 ton.
Riqueza
Famílias: 2;
Hectares: 2,8 ha;
Produção Estimada: 80 ton.
Seara
Famílias: 1;
Hectares: 4,3 ha;
Produção Estimada: 35 ton.
Dionísio Cerqueira
Famílias: 1;
Hectares: 1 ha;
Produção Estimada: 20 ton.
Erval Seco
Famílias: 1;
Hectares: 1 ha;
Produção Estimada: 10 ton.
Caçara
Famílias: 1;
Hectares: 4,3 ha;
Produção Estimada: 20 ton.
Vicente Dutra
Famílias: 1;
Hectares: 1 ha;
Produção Estimada: 5 ton.

Entidades Participantes



Entidades Participantes (Europa)



Data: 26/03/04

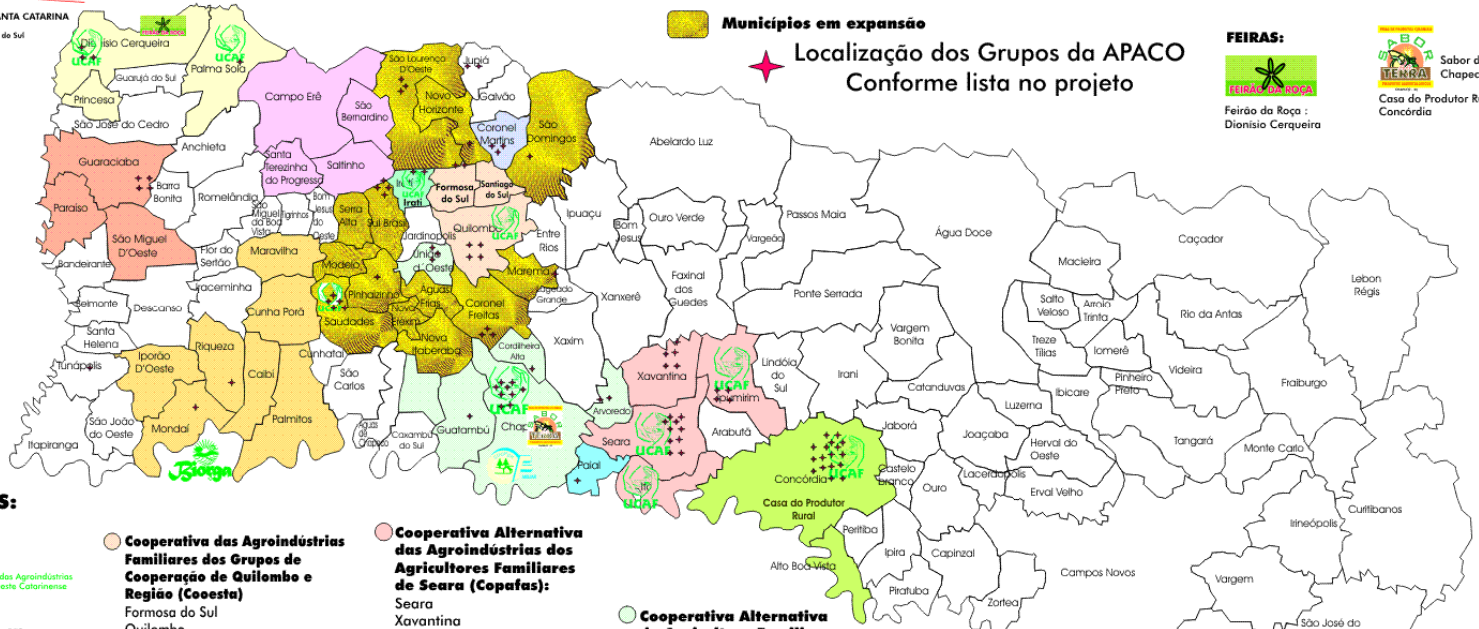


Rede do Mercado Justo Comercialização

MAPA DO OESTE DE SANTA CATARINA



Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense



FEIRAS:



Feira da Roça :
Dionísio Cerqueira



Sabor da Terra:
Chaçecó
Casa do Produtor Rural:
Concórdia

COOPERATIVAS:



- **Cooperativa Familiar dos Agricultores de Dionísio Cerqueira: (Cooperab)**
Dionísio Cerqueira
Palma Sola
Guarujá do Sul
80 sócios
- **Cooperativa Alternativa das Agroindústrias dos Agricultores Familiares de Concórdia: (Coopafac)**
Concórdia
Alto Bela Vista
120 sócios

- **Cooperativa das Agroindústrias Familiares dos Grupos de Cooperação de Quilombo e Região (Cooesta)**
Formosa do Sul
Quilombo
Santiago do Sul
40 sócios
- **Cooperativa Alternativa e Agroecológica dos Agricultores Familiares de Campo Erê e Região (Cooper Familiar):**
Campo Erê
Santa Terezinha do Progresso
São Bernardino
160 sócios

- **Cooperativa Alternativa das Agroindústrias dos Agricultores Familiares de Seara (Cofapas):**
Seara
Xavantina
Itá
70 sócios
- **Cooperativa de Cooperação Mútua da Organização da Produção, Industrialização e Comercialização Ltda - Guaraciaba e Região - Cooper Famiar:**
Guaraciaba
São Miguel do Oeste
Paraisópolis
30 sócios
- **Cooperativa das agroindústrias água limpa**
Irati
25 sócios

- **Cooperativa Alternativa da Agricultura Familiar de Chapecó e Região (Cooper Familiar):**
Chapecó
Coronel Freitas
União do Oeste
Cordilheira Alta
Guatambú
Arvoredo
210 sócios
- **Cooperativa das agroindústrias familiares (Cooper Pedra Branca)**
Coronel Martins
25 sócios

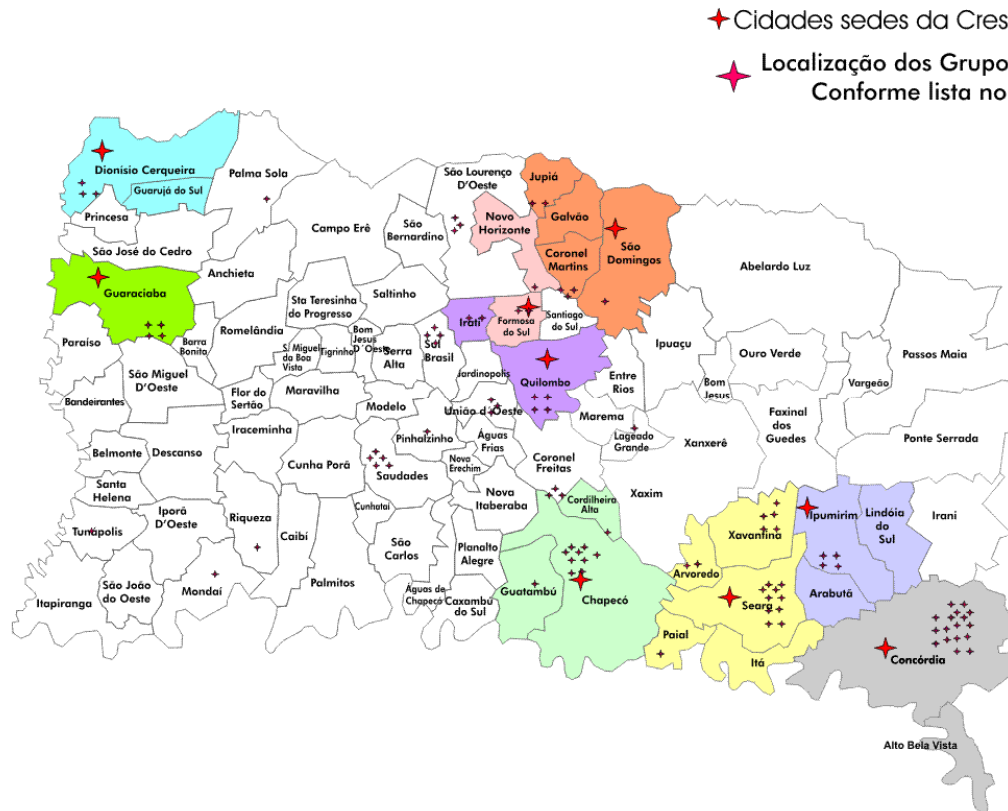
- **Cooperativa Biorga de Produtores Orgânicos (Cooper Biorga):**
Mondai
Iporá do Oeste
Erval Seco/RS
Vicente Dutra/RS
Maravilha
Palmitos
Cunha Pará
Riqueza
Caibi
200 sócios

- **Cooperativa das agroindústrias familiares de Paial (Cooperpaial)**
Paial
50 sócios

Data: 16/11/04

REDE DE CRÉDITO COM INTERAÇÃO SOLIDÁRIA

MAPA DO OESTE DE SANTA CATARINA



★ Cidades sedes da Cresol

★ Localização dos Grupos da APACO
Conforme lista no projeto

- Cresol Chapeco
Chapeco
Cordilheira Alta
Guatambu
- Cresol Pedra Branca
Coronel Martins
São Domingos
Galvão
Jupia
- Cresol Quilombo
Quilombo
Irati
- Cresol Dionísio
Dionísio Cerqueira
Guarujá do Sul
- Cresol Crediseara
Seara
Xavantina
Itá
Arvoredo
Paial
- Cresol Guaraciaba
Guaraciaba
- Cresol Formosa
Formosa do Sul
Novo Horizonte
- Cresol Ipumirim
Ipumirim
Lindóia do Sul
Arabutã
- Cresol Concórdia
Concórdia
Alto Bela Vista

APACO

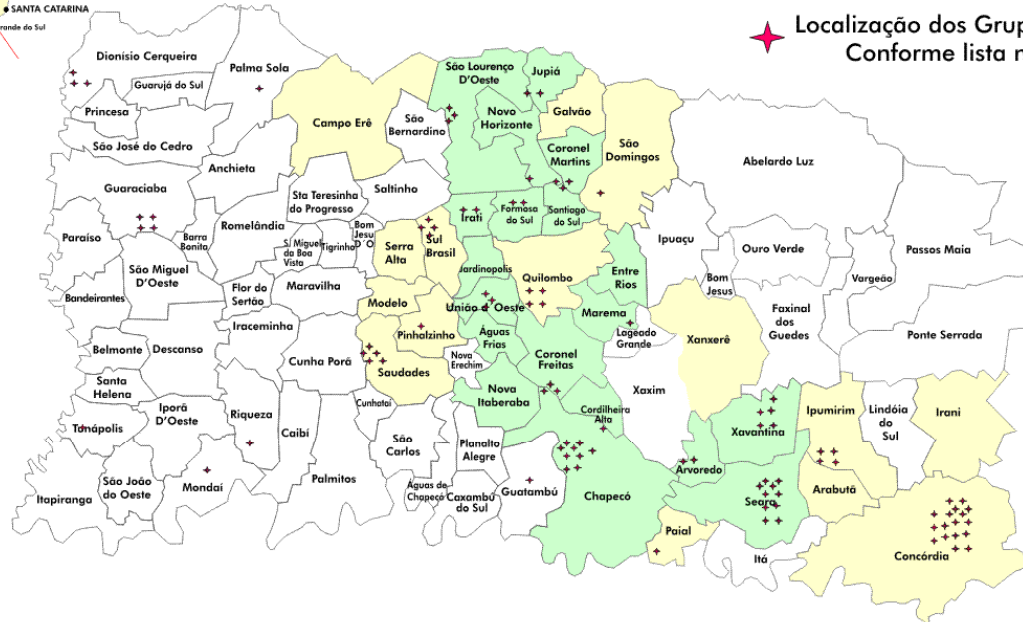


Associação dos Pequenos
Agricultores do Oeste
Catarinense



REDE DE COOPERAÇÃO DO LEITE

MAPA DO OESTE DE SANTA CATARINA



Localização dos Grupos da APACO
Conforme lista no projeto

- Municípios em expansão
- Municípios associados

UNIDADES CENTRAIS DE RESFRIAMENTO

Formosa do Sul
Irati



COOPERATIVAS DE LEITE

Novembro / 2004

	Nº de Sócios	Litros/Mês
Coronel Martins	227	170.000
Formosa do Sul	200	180.000
Irati	187	132.000
Jupirá	130	120.000
Entre Rios	120	80.000
Arvoredo	80	160.000
Santiago do Sul	120	150.000
Marema	100	100.000
Novo Horizonte	120	135.000
Xavantina/Seara	184	245.000
Nova Itaberaba	54	58.000
Guatambú	68	70.000
Cordilheira Alta	90	120.000
Coronel Freitas	140	70.000
Jardinópolis	79	90.000
Águas Frias	85	100.000
União do Oeste	40	40.000
São Lourenço d'Oeste	250	300.000
Chapecó	26	40.000
Total:	2.274	2.482.000

COOPERATIVAS

MUNICÍPIOS

Cooperafle	Chapecó, Arvoredo, Cordilheira Alta Guatambú, Nova Itaberaba, Coronel Freitas Jardinópolis, Águas Frias, União do Oeste
Cooplax	Xavantina, Seara
Cooperforsul	Formosa do Sul
Cooperati	Irati
Cooperagro	Santiago do Sul
Coocep	Entre Rios
Cooperema	Marema
Cooperlourengo	São Lourenço d'Oeste
Cooperjupia	Jupirá
Coopercel	Coronel Martins
Cooperal	Novo Horizonte

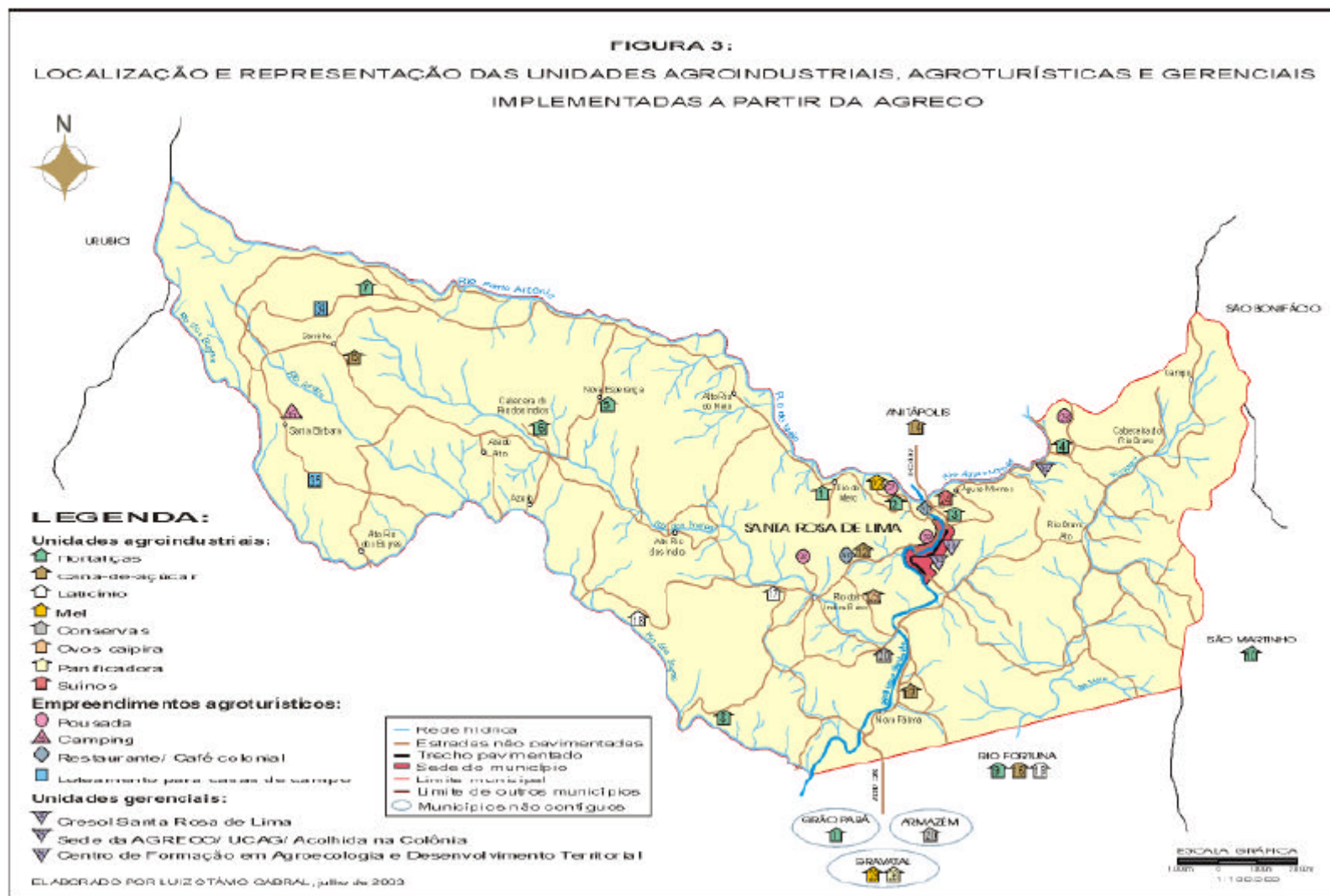
TRANSPORTE A GRANEL (Caminhões / Linha)



Coronel Martins	02	Próprio
Formosa do Sul	01	Terceirizado
Irati	01	Terceirizado
Marema	01	Terceirizado
Coronel Freitas	02	Terceirizado
Arvoredo	01	Terceirizado
Uniao do Oeste	01	Terceirizado
Xavantina	02	Terceirizado
Jupirá	01	Próprio
Cordilheira Alta	01	Terceirizado
Santiago do Sul	01	Terceirizado
Novo Horizonte	01	Terceirizado
São Lourenço d'Oeste	02	Terceirizado

Data: 12/11/04

Rede de agroindústrias ligada a AGRECO



Fonte: Cabral (2004)