

Perspectivas para o sistema agroalimentar e o espaço rural de Santa Catarina

Luiz Carlos Mior¹ e Paulo Ceser Zoldan²

O meio rural catarinense deverá passar por um período de intensas transformações. A constante evolução tecnológica, o crescimento e a diversificação do mercado, as mudanças nos hábitos dos consumidores e os problemas socioambientais trazem novas perspectivas à agricultura, à aquicultura e pesca e à agroindústria. Estas mudanças trazem novos desafios e oportunidades aos agricultores, pescadores e à sociedade em geral, e despertam nas instituições a necessidade de repensar suas estratégias e ações.

As tendências aqui apresentadas foram identificadas através de duas abordagens integrantes do estudo “Perspectivas para o Sistema Agroalimentar e o Espaço Rural de Santa Catarina em 2015: Percepção de Representantes das Agroindústrias, Cooperativas e Organizações Sociais”, realizado pela Epagri/Centro de Socioeconomia e Planejamento Agrícola – Cepa.

O estudo baseou-se, inicialmente, em informações estratégicas contidas em publicações de cenários prospectivos relativos à agricultura nacional e internacional. Complementarmente, buscou captar as percepções de futuro e as preocupações presentes, de um amplo conjunto de representantes da agroindústria, das cooperativas e das organizações sociais, obtidas através de entrevistas semi-estruturadas realizadas entre o segundo semestre de 2006 e o primeiro de 2007. As entrevistas contemplaram todas as regiões do Estado. Tiveram por objetivo servir de reflexão e apoio às iniciativas que venham a ser tomadas nos mais diversos campos do desenvolvimento

rural de Santa Catarina e abordaram a complexidade da agricultura contemporânea e os desafios atuais do mundo rural.

Observou-se, assim, que o cenário tendencial que se vislumbra para a agricultura e o agronegócio brasileiro é bastante otimista. O crescimento projetado na demanda internacional de produtos agrícolas e de alimentos deve sustentar forte aumento nas exportações brasileiras, particularmente nos segmentos em que o País é bastante competitivo. O clima favorável e a disponibilidade de incorporação de terras aráveis

Cenário tendencial que se vislumbra para a agricultura e o agronegócio brasileiro é bastante otimista.

permitirão considerável expansão na produção, a despeito de fatores restritivos, como as deficiências na infra-estrutura, os impactos ambientais decorrentes e o protecionismo no hemisfério norte.

Contudo, se a evolução do contexto internacional traz boas perspectivas para a agricultura e o agronegócio nacional, esta perspectiva não parece ser favorável, ao menos na mesma proporção, para uma parcela importante dos agricultores familiares catarinenses.

As oportunidades que se vislumbram para o País deverão advir principalmente da sua competitividade na produção de grãos, carnes, de frutas tropicais, de biocombustíveis e de produtos florestais, produzidos

predominantemente, em larga escala.

Todavia, em poucas regiões catarinenses, as condições são favoráveis à produção de “commodities” em larga escala. O pequeno tamanho dos empreendimentos, a limitação das áreas aptas ao cultivo mecanizado e a crescente pressão sobre os recursos naturais são fatores claramente restritivos. Considera-se, por isso, que o Estado deverá perder, gradativamente, competitividade em atividades que exigem grandes áreas e/ou larga escala (como é o caso dos grãos) e que essas produções tendem a concentrar-se no Centro e Norte do País.

As tendências indicam continuidade do processo de globalização, com maior inserção das cadeias de “commodities” e sua qualidade padronizada no comércio internacional (suínos, aves, fumo, florestas, por exemplo). As grandes empresas estarão no controle das respectivas cadeias produtivas e inseridas em redes internacionais de produção e comercialização dessas “commodities”.

Assim, o processo de industrialização da agricultura terá continuidade, com utilização crescente de tecnologias poupadoras de mão-de-obra, especialização e ampliação da escala de produção. Isso resultará em mais concentração, seleção e exclusão de produtores.

A evolução dessas tendências em Santa Catarina está levando a uma inflexão entre os padrões de desenvolvimento agrícola (setorial) e do espaço rural (territorial, multisetorial e/ou multifuncional). Por um lado, observa-se uma melhoria dos indicadores de desenvolvimento agrícola, com aumento

¹Eng. agr., Dr., Epagri/Centro de Socioeconomia e Planejamento Agrícola – Cepa –, C.P. 1.587, 88034-001 Florianópolis, SC, fone: (48) 3239-3900, e-mail: miorc@epagri.sc.gov.br.

²Ciências econômicas, M.Sc., Epagri/Cepa, e-mail: zoldan@epagri.sc.gov.br.

da produção, da produtividade e da competitividade de produtos agrícolas como aves e suínos, florestas ou da fruticultura temperada. Por outro, um processo ampliado de deterioração de indicadores de desenvolvimento rural, com aumento da exclusão e do êxodo rural, especialmente dos jovens, e fragilização da agricultura familiar.

A atração exercida pelas cidades, o baixo nível de renda e a insatisfatória qualidade de vida no campo são as principais causas apontadas pela manutenção e continuidade do êxodo. As tendências apontam envelhecimento da população rural, problemas de sucessão nas propriedades e esvaziamento populacional em muitas comunidades rurais e pesqueiras.

Dados do Levantamento Agropecuário Catarinense (LAC), referentes ao ano de 2003, mostram que cerca de 43% dos chefes de família dos estabelecimentos agropecuários têm mais de 50 anos. Observou-se, também, que há cerca de 21% dos estabelecimentos rurais que já não contam com filhos residentes, o que compromete diretamente a continuidade da reprodução da agricultura familiar. Fenômeno similar de envelhecimento é observado na área da pesca (litoral).

O crescimento demográfico e o processo de urbanização, ainda em evolução, estão definindo pólos regionais e microrregionais, com funções e espaços de influência ainda em construção. Esses pólos geram, por um lado, oportunidades para o desenvolvimento rural, já que concentram consumidores e oferecem serviços públicos e privados. Por outro, são o resultado do declínio de muitos municípios e comunidades rurais e de um campo menos habitado. Favelas e violência crescem na periferia destas cidades-pólo.

Percebe-se ainda que a mão-de-obra apta às atividades agrícolas e agroindustriais está tornando-se cada vez mais escassa, o que vai estimular ainda mais o processo de mecanização na agricultura e, sobretudo, de automatização das atividades agroindustriais.

Há, também, um processo crescente de ampliação das áreas urbanas e de avanço sobre as agrícolas e rurais. Este processo, mais visível nas regiões litorâneas, traz consigo maior concorrência por recursos naturais e mão-de-obra, aumentando os custos dos mesmos para

as atividades econômicas com base agrícola.

A intensificação do uso dos recursos naturais ampliará o problema da falta e da qualidade da água, já preocupante em algumas regiões. O reflorestamento está também ocupando áreas agrícolas e concorre para a competição por recursos naturais. Sua continuidade, sem uma proposta mais ampla de desenvolvimento local, poderá agravar o problema da pobreza e do esvaziamento rural em parcelas significativas de várias regiões do Estado. Há, também, a preocupação com os efeitos do aquecimento global sobre a produção agrícola, cujo impacto ainda está por ser dimensionado.

A crescente consciência ecológica e a preocupação dos consumidores com a segurança dos alimentos e com o bem-estar dos animais também deverão induzir mudanças nos sistemas de produção. Estas mudan-

Uso dos recursos naturais ampliará o problema da falta e da qualidade da água.

ças tanto poderão atuar como forças restritivas, encarecendo custos de produção, como poderão propiciar novas oportunidades, com o surgimento de mercados possíveis de serem ocupados pelos agricultores familiares.

A maior sofisticação dos hábitos dos consumidores deverá gerar, a exemplo do que ocorre nos países desenvolvidos, oportunidades na produção de produtos típicos de território, nas indicações geográficas, nos produtos orgânicos e na exploração de mercados regionais ou segmentados.

As preocupações presentes com os aspectos da regulação das atividades agrícolas e não-agrícolas no espaço rural são indicativos de que esta deverá ganhar novos contornos. A complexidade do novo mundo rural que está surgindo requer a atualização das legislações ambiental, sanitária, trabalhista e fiscal que regulam a atividade econômica no meio rural para permitir, a um só tempo, a utilização sustentável dos recursos naturais e o desenvolvimento dos territórios

rurais.

Há grande convergência dos entrevistados quanto à necessidade de maior participação da sociedade nos programas e projetos públicos de pesquisa e extensão rural. Há, também, quase unanimidade de que o setor público precisa dedicar maior esforço de fomento à produção de maior densidade econômica com bases sustentáveis. São exemplos citados, a produção leiteira, a produção orgânica de alimentos, a fruticultura, a produção de pequenos frutos, sucos e vinhos, a olericultura e a produção de plantas bioativas.

Observa-se, contudo e de forma geral, um certo otimismo com relação ao futuro e uma percepção de que o presente está melhor que o passado. A existência de novos produtos e mercados, novos agentes (agricultores organizados em associações e cooperativas, empresários rurais ou urbanos e grandes empresas) e novos processos de desenvolvimento, que estão emergindo e ganhando espaço, são evidências das oportunidades existentes e possíveis sementes de cenários que se delineiam para o futuro.

O agricultor do futuro está sendo visto como um indivíduo melhor preparado tecnicamente, com maior senso gerencial, maior consciência ambiental e mais organizado em redes ou em cooperativas. O caráter mais associativo, mais ético e ambientalmente correto que se projeta trará um diferencial ainda maior à agricultura catarinense.

Presentes em todas as regiões do Estado, embora de forma limitada, as tendências acima apontam ainda para uma certa reorganização e revalorização do meio rural como espaço multifuncional de desenvolvimento territorial, onde, além da produção agrícola, se somarão outras atividades como o turismo rural e a prestação de serviços ambientais (proteção dos recursos naturais, manutenção da paisagem e da biodiversidade e a "produção" de água), além de local de moradia e de lazer.

Por fim, diante de tantos desafios e oportunidades que se colocam no horizonte, espera-se que as percepções de futuro e as preocupações presentes do público entrevistado aqui sintetizadas sirvam de reflexão e apoio às iniciativas que venham a ser tomadas nos mais diversos campos do desenvolvimento rural de Santa Catarina. ■

Descentralizando a descentralização

Eros Marion Mussoi¹

Embora muito já se tenha discutido e exercitado sobre processo de descentralização da coisa pública, certamente muito ainda teremos para refletir e qualificar este processo. É com o objetivo de ampliar o debate no sentido de sua qualificação que se coloca este texto.

Abordar descentralização do Estado leva à possibilidade de transitar num aparente consenso. Este aparente consenso é resultado de que o tema descentralização reflete um conjunto de desejos comuns. Primeiramente, pelo desejo de participação, cada vez mais crescente, da própria sociedade na formulação e na gestão das políticas públicas. Segundo, por uma certa incapacidade do próprio Estado de promover autonomamente o desenvolvimento de uma forma sustentável e equilibrada. Terceiro, nos leva também a refletir um conjunto de dificuldades operacionais e metodológicas para que a descentralização efetiva realmente ocorra (Mussoi, 1998).

Em Santa Catarina existem dois processos recentes nos últimos 17 anos que fornecem subsídios para o debate. Sem entrar no mérito de intencionalidades subjetivas, é certo que todas têm na sua perspectiva conceitual o atendimento aos requisitos de maior racionalidade administrativa pela descentralização, maior proximidade do Estado à sociedade e dinamização da potencialidade local/regional.

O processo denominado municipalização e, especialmente,

municipalização da agricultura, implantado no início dos anos 90, é influenciado nas discussões que resultaram a Constituição de 1988 e sua aplicação². No entanto, o Plano de Governo 1987-1991 (Pedro Ivo Campos - Casildo Maldaner) já mencionava a municipalização da agricultura e a descentralização das

Descentralização é maior proximidade do Estado à sociedade.

ações de governo³.

A municipalização implantada no Governo 1991-1994 (Wilson Kleinübing-Antonio Carlos Konder Reis) significou um certo “descarte” de estruturas governamentais, repassando-as aos municípios, mas sem dar plenas condições para a continuidade dos serviços antes prestados. Este processo foi demarcado também pela necessidade da existência de Conselhos Municipais de Desenvolvimento, que deveriam ser órgãos gestores com capacidade decisória ou consultiva. A grande questão era a composição e a dinâmica de atuação destes conselhos, além da dificuldade dos representantes auscultarem os representados. Pesquisas mostraram que, ou as decisões já vinham tomadas, ou os argumentos técnico-burocráticos não davam espaço a debates que

levassem a decisões coletivas. O processo, operacionalizado de forma tão traumática para Santa Catarina e caótico para a gestão pública, não teve continuidade no governo seguinte.

Atualizando procedimentos e revendo a lógica

Não é conhecida uma análise sistematizada sobre o processo de descentralização atual realizado em Santa Catarina, período 2003-2008 (Santa Catarina, 2003). No entanto, observa-se de um lado, a implantação de um modelo de regionalização da administração pública com a criação de estruturas de gestão para as Secretarias de Desenvolvimento Regional – SDRs – acompanhada de uma apologia do que se chama descentralização. De outro lado, existem críticas ao modelo implantado, pelo exagero de regiões e secretarias criadas e ao que isto pode significar em termos de recursos financeiros aplicados. Aponta-se também como preocupante a dificuldade de que este processo seja acompanhado, ou melhor, seja resultado de Planos de Desenvolvimento Regionais construídos regionalmente, onde a aplicação das políticas públicas tenha uma maior eficiência em termos de inclusão social e dinamização da capacidade regional e a multidimensionalidade do desenvolvimento. Aponta-se que, na maioria dos casos, as regiões se limitam a apresentar listas de reivindicações,

¹Eng. agr., Dr., Epagri C.P. 502, 88034-901 Florianópolis, SC, e-mail: eros@epagri.sc.gov.br.

²Embora na década de 60, os municípios de SC já tivessem os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, – CMDRs que analisavam e aprovavam os Planos Anuais da Extensão Rural e seus relatórios técnicos, e estes Conselhos eram compostos pelas lideranças municipais, os dois processos mais recentes, demarcam a busca da efetivação de descentralizações administrativas.

³Estas ações “deveriam ter como objetivo revitalizar os municípios, com base em uma política administrativa local ... que terá como consequência a distribuição de renda através de um plano integrado de desenvolvimento agrícola”.

muitas delas elaboradas por grupos sócio-profissionais.

É apontado também como preocupante o viés político-partidário, pela indicação dos gestores deste processo (figuras essenciais no processo), pela praticamente única afinidade ou indicações político-partidárias.

Alguns pontos fundamentais devem merecer reflexão, tendo-se em conta estas duas experiências recentes. Primeiramente, é fundamental caracterizar que a descentralização efetiva do Estado, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento territorial, envolve um processo extremamente complexo e assim deve ser encarado. Por outro lado, a busca da “maior racionalidade administrativa”, ou seja, a descentralização administrativa, é um ponto importante, mas **insuficiente**. É evidente que, em qualquer processo de descentralização efetivo, torna-se fundamental a busca de **maior gestão social**. E esta maior gestão social deve ser acompanhada e deve ser o resultado da construção de um **projeto de desenvolvimento territorial/regional**, no sentido apontado por Carrière & Cazella (2006).

Entendendo então um processo de descentralização como algo extremamente complexo e que quebra paradigmas na gestão pública, há que colocar em debate algumas características definidoras de uma **cultura política nacional**, que tem muito para ser superada⁴.

Não pretendemos (e nem podemos) colocar juízo de valor sobre as diversas intencionalidades que definem cada processo/experiência. No entanto, por princípio e para uma análise isenta, partimos da premissa

que a boa intencionalidade, no mínimo, confronta com algumas condições concretas que dificultam ou comprometem os diversos processos mencionados.

Desafios contemporâneos

Para encaminhar algumas questões para debate, retomamos pontos fundamentais que sem dúvidas significam desafios contemporâneos:

- Descentralização implica potencialização do ativo social na gestão pública⁵. Isto envolve a ampliação da abertura de participação das entidades (OGs e ONGs), que atuam nas políticas públicas. Implica, neste caso, também rever a questão das instâncias participativas. É urgente uma revisão dos viciados

Descentralização implica potencialização do ativo social na gestão pública.

“Conselhos”, onde os modelos de representatividade e participação são pelo menos discutíveis. Normal e historicamente estes conselhos têm sido órgãos de legitimação de muita coisa previamente decidida no campo político e/ou técnico.

Descentralização efetiva implica a **construção de projetos de desenvolvimento regionais/territoriais**. Estes projetos devem partir da perspectiva do dinamismo territorial efetivo, considerando a cultura político-econômica da região, e a introdução de outras alternativas. Aqui vale ressaltar a im-

portância da criação/potencialização de **pólos de ciência e tecnologia** que gerem pesquisa, conhecimento, informação e inovação de forma a dar suporte sustentável para novas concepções de desenvolvimento que obedeçam à multidimensionalidade e à interinstitucionalidade necessárias na busca da harmonia entre as dimensões econômica, ambiental, social, cultural e política⁶. Hoje, em Santa Catarina, o surgimento de pólos regionais universitários (universidades comunitárias regionais) que juntamente com instituições que já atuavam na produção de ciência e tecnologia, como a Epagri, UFSC e Udesc, além de entidades privadas, representam uma oportunidade excelente neste campo. Aqui fica outro enorme desafio para a descentralização, que é passar da dimensão setorial para a dimensão territorial e integrada de desenvolvimento, e da aplicação descentralizada dos recursos constitucionais para a ciência e tecnologia, na sua forma integral.

- Evidentemente, implica também e principalmente a **qualificação de gestores públicos**. As funções de coordenação de processos complexos, como a descentralização, requerem extrema **competência** na sua gestão, e não podem se restringir aos limites dos mandatos gerenciais e governamentais, e muito menos submeter-se a indicações de cunho exclusivamente político-partidário. É fundamental que os gestores públicos passem por uma apurada formação de competências, de maneira a que tenham o entendimento do processo de desenvolvimento como um todo, a partir de novas posturas de gestão pública⁷.

⁴Estamos falando de uma cultura política que, apesar de certos avanços relacionados com debates que emergiram do seio da própria sociedade, ainda continua tradicional e rançosa, eivada de **valores oligárquicos** em algumas regiões do País. Estamos falando de algumas categorias analíticas da ciência política como **o corporativismo, o autoritarismo, o patrimonialismo, o clientelismo, a formação de feudos de poder locais e regionais, e do personalismo** na gestão pública, que certamente complicam a implementação de um processo de descentralização efetivo que devia vir em favor de projetos de desenvolvimento regionais com natureza universal e plural, e que considerem todas as dimensões e todos os estratos populacionais e produtivos, principalmente a gestão social necessária para a consolidação e sustentabilidade do processo – com isto queremos demarcar que processos de descentralização devem **superar limites da temporalidade de períodos governamentais**.

⁵Estamos nos referindo à ampliação cada vez maior da participação social na definição de políticas públicas e na sua gestão.

⁶Esta última, no sentido da ampliação crescente da participação do ativo social.

⁷Desde o diagnóstico das diversas realidades e suas potencialidades e no enfrentamento de desafios como a inclusão social e da questão socioambiental.

Esta nova e inovadora formação de competências deve provocar modificações nos processos de planejamento e na gestão de políticas públicas, principalmente a partir de uma visão estratégica da responsabilidade do Estado na sustentabilidade dos projetos, superando os limites governamentais e absorvendo **todas** as capacidades regionais existentes (independente de viés ideológico). Claro que isto pode ser considerado uma utopia mas, se não tivermos nossas utopias, temos o grande risco de cairmos nas “mesmices” ou pouco sairmos delas, frente ao avanço necessário neste campo da gestão pública.

Descentralização é processo pedagógico

Na verdade, este processo é um aprendizado constante. É um processo de desconstrução de hábitos gerenciais tradicionais e construção constante de novos hábitos, seja na estrutura de Estado seja na própria sociedade, que gradativamente tem a tendência de apropriar-se do processo, tornando-o cada vez mais endógeno e sustentável.

No entanto, apesar de algumas possíveis críticas mencionadas, o processo tem que avançar, buscando sempre sua maior qualificação. Na verdade, no campo teórico, estamos trabalhando num tema sensível que é a **reinvenção da relação Estado-sociedade**.

Literatura citada

1. CARRIÈRE, J.P.; CAZELLA, A.A. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. *Eisforia*, Florianópolis, v.4, n.23-47, dez. 2006.
2. MUSSOI, E.M. *Integración entre Investigación y Extensión Agraria em um contexto de descentralización del Estado y sustentabilización de políticas de desarrollo: el caso de Santa Catarina, Brasil*. 1998. 420f. Tese (Doutorado) – Universidad de Córdoba, – Programa de Agroecología, Campesinato e História. Córdoba, España, 1998.
3. SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Descentralização do governo, desenvolvimento regional: um caminho para a democracia participativa*. Florianópolis, 2003. 22p.

XI EIFFE



Encontro de Integração dos Funcionários da Epagri

**7 e 8 de novembro de 2008
Florianópolis e São José, SC**