

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

Luiz Carlos Mior<sup>1</sup> e Paulo Ceser Zoldan<sup>2</sup>

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

<sup>1</sup>Eng. 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.

<sup>2</sup>Ciências 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 Mussoi<sup>1</sup>

**E**mbora 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 aplicação<sup>2</sup>. 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 governo<sup>3</sup>.

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,

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

<sup>2</sup>Embora 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.

<sup>3</sup>Estas ações “deveriam ter como objetivo revitalizar os municípios, com base em uma política administrativa local ... que terá como conseqüência 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 superada<sup>4</sup>.

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 premis-

sa 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 pública<sup>5</sup>. 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 política<sup>6</sup>. 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 pública<sup>7</sup>.

<sup>4</sup>Estamos 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**.

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

<sup>6</sup>Esta última, no sentido da ampliação crescente da participação do ativo social.

<sup>7</sup>Desde 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**