

# Modelos de governança no desenvolvimento sustentável de territórios rurais em Santa Catarina, Brasil

**Andrei Stock; Marcia Fuchter; Gilberto Friedenreich dos Santos**

<sup>1</sup> Administrador, Especialista em Finanças, Mercado de Capitais e Gestão de Negócios Sustentáveis, Mestre e Doutor em Desenvolvimento Regional, Professor da UNIDAVI, Correspondencia: [andrei@unidavi.edu.br](mailto:andrei@unidavi.edu.br)

<sup>2</sup> Economista, Mestre e Doutoranda em Desenvolvimento Regional, Professora da UNIDAVI, Correspondencia: [marciafuchter@gmail.com](mailto:marciafuchter@gmail.com)

<sup>3</sup> Geógrafo, Mestre e Doutor em Geografia, Professor do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da FURB, Correspondencia: [frieden@furb.br](mailto:frieden@furb.br)

Recibido: 15/10/2021; Aceptado: 01/12/2021; Publicado: 30/12/2021

## Resumo

Este artigo tem como objetivo principal compreender a governança estabelecida no território rural do Alto Vale do Itajaí, localizado na parte central de Santa Catarina. Aborda aspectos políticos, principais políticas e órgãos públicos existentes, seu entrelaçamento com os atores locais e de que forma influenciam na manutenção da agricultura familiar e no desenvolvimento sustentável do território. Através do modelo de governança instituído e a política de territórios rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com a constituição da Comissão de Implantação de Ações Territoriais (CIAT), fica evidente que a existência de múltiplos atores foi de importância inegável, assim como o conjunto de iniciativas entre CIAT, Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, Programas governamentais, EPAGRI, aliados ao fortalecimento dos empreendimentos associativos no território, auxiliaram a diminuir o êxodo rural, possibilitando aos agricultores reorganizar-se produtivamente, revertendo a tendência de decréscimo da população rural no território e contribuindo para o desenvolvimento regional sustentável.

**Palavras-Chave:** Território Rural do Alto Vale do Itajaí; Agricultura Familiar; Governança; Desenvolvimento Regional Sustentável.

## Governance models in the sustainable development of rural territories in Santa Catarina, Brazil

### Abstract:

The main objective of this article is to understand the governance established in the rural territory of the Alto Vale do Itajaí, located in the central part of Santa Catarina. It addresses political aspects, main policies and public agencies, their interlocking with local actors and how they influence the maintenance of family farming and the sustainable development of the territory. Through the governance model established and the rural territories policy of the Ministry of Agrarian Development, with the creation of the Commission for the Implementation of Territorial Actions (CIAT), it is evident that the existence of multiple actors was of undeniable importance, as was the set of initiatives among CIAT, Municipal Councils for Sustainable Rural Development, Government Programs, EPAGRI, allied to the strengthening of associative enterprises in the territory, helped to reduce the rural exodus, enabling farmers to reorganize productively, reversing the tendency of rural population decrease in the territory and contributing to sustainable regional development.

**Key words:** Rural Territory of the Upper Vale do Itajaí; Family farming; Governance; Sustainable Regional

### 1 Introdução

O território rural do Alto Vale do Itajaí (AVI) está localizado na parte central de Santa Catarina, é constituído, de 32 municípios, compreendendo uma população de 299.647 habitantes, sendo 112.989 habitantes na área rural (IBGE, 2010), possui um IDH-M (Índice de desenvolvimento humano dos municípios) de 0,727, alto (PNUD, 2010). Trata-se de um território rural, reconhecido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário brasileiro (MDA). Seu recorte compreende os 28 municípios da microrregião do Alto Vale do Itajaí com a inclusão de mais quatro municípios: Leoberto Leal e Alfredo Wagner, que pertencem geograficamente à região da grande Florianópolis. Apiúna e Ascurra que pertencem ao médio Vale do Itajaí. Tais municípios foram incluídos no território rural por se respeitar, na realização do recorte pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), a divisão administrativa das SDR do governo do estado de Santa Catarina (estão incluídos municípios das SDR de Rio do Sul, Ibirama, Ituporanga e Taió). Há também o entendimento de que possuem características de produção agrícola e estrutura fundiária semelhantes aos demais 28 municípios do Alto Vale do Itajaí.

O território rural do AVI foi definido de acordo com a política territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a partir de 2003 para se constituir em área de atuação do projeto político-institucional para promover o desenvolvimento territorial a partir da articulação de instituições em torno de objetivos e métodos de desenvolvimento comuns. Trata-se de território predominantemente formado pela agricultura familiar. A legislação brasileira de acordo com a Lei 11.326/2006 considera agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, que não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu

estabelecimento ou empreendimento; tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento e dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. A agricultura familiar é caracterizada por não haver separação entre gestão e trabalho, estando ambos sob a responsabilidade familiar (auto-gestão). Mesmo quando ocorre a necessidade de contratar mão-de obra, ela ocorre de forma a complementar a força de trabalho da família.<sup>1</sup>

Políticas públicas que compreendem gastos públicos capazes de diminuir os custos de produção e viabilizar o setor produtivo melhoram as condições estruturais de crescimento e desenvolvimento da economia local. Sendo assim, as políticas públicas voltadas à promoção da agricultura familiar seriam capazes de diminuir algumas das dificuldades históricas para o desenvolvimento do setor como: a baixa capitalização, a dificuldade de acesso ao crédito, e o acesso aos mercados modernos pela adoção de novas tecnologias. Superadas tais dificuldades o setor poderia então contribuir para a economia local e para o desenvolvimento sustentável das sociedades onde estão inseridos.

Este artigo tem como objetivo compreender a governança estabelecida no território. Aborda os aspectos políticos, principais políticas e órgãos públicos existentes, seu entrelaçamento com os atores locais e de que forma influenciam na manutenção da agricultura familiar e no desenvolvimento sustentável do território. No contexto propõe-se entender governança como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada pelo Estado, organizações e sociedade civil<sup>2</sup>.

Para melhor compreensão, este artigo está dividido, além desta introdução e das considerações finais, em capítulos que abordam a Comissão de Implantação de Ações Territoriais (CIAT), os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a atuação da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina – EPAGRI e os Principais resultados observados sobre a governança implantada no Território Rural do Alto Vale do Itajaí.

## 2 Materiais e métodos

A investigação teve uma abordagem qualitativa buscando a verificação da realidade estudada por meio de coleta de dados sem medição numérica. O método qualitativo usa, habitualmente, descrições e observações, requerendo coleta de dados, abertura, flexibilidade e capacidade de observação e de interação com os atores sociais relacionados ao estudo. Sendo assim, as técnicas utilizadas em campo nesse processo de investigação foram a observação e a entrevista semiestruturada. Nela, o entrevistador baseia-se num questionário pré-elaborado, mas tem a liberdade de introduzir mais perguntas no decorrer da conversa, seja para obter informações precisas ou dados sobre outros temas

---

<sup>1</sup> ALTAFIN, I. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. Brasília, 2005, p 18. Disponível em: <hutu://www.redeagroecologia.cnptia.embrapa.br/biblioteca/agricultura-familiar/CONCEITO%20DE%20AGRICULTURA%20FAM.pdf>. Acesso em: 26 janeiro. 2017.

<sup>2</sup> KISSLER, L; HEIDEMANN, F. G. Governança Pública: Novo modelo regulatório Para relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.3, n. 40, p. 479-499, 2006.

abordados<sup>3</sup>. O roteiro de entrevista foi aplicado a membros de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e membros dirigentes da Comissão de Implantação de Ações Territoriais (CIAT). Roteiros de entrevista aplicados à agricultores foram utilizados para corroborar com os argumentos utilizados no texto sobre CIAT, CMDRS, EPAGRI e os principais programas aplicados em âmbito territorial (PRONAF e PNAE). Além da abordagem qualitativa foram realizados levantamentos bibliográficos e documentais sobre políticas públicas, agricultura familiar e sobre os órgãos citados anteriormente.

### 3 Resultados

#### 3.1 A Comissão de Implantação de Ações Territoriais (CIAT)

A proposta de desenvolvimento territorial do governo federal implementada a partir de 2003, buscou estabelecer uma nova cultura de gestão pública. Se fortalece a perspectiva de uma governança pública que estimula novos arranjos institucionais entre atores estatais e sociais. Paralelamente a hierarquia governamental e o mercado, ao novo modelo somam-se a negociação, comunicação e confiança. A governança passa a ser entendida como uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia, nas ordens de cima para baixo, sendo que as cidades, territórios, comunidades, se tornam mais atuantes. A cooperação entre área urbana e rural, entre cidadãos, empresas e entidades sem fins lucrativos é fortalecida nos processos decisórios. Deve haver uma mudança na gestão política e os novos modelos de governança tem como tendência se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes. No contexto propõe-se entender governança como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada pelo Estado, organizações e sociedade civil.

A SDT<sup>4</sup> entende que a gestão social de políticas e iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento sustentável das áreas rurais deve se apoiar em sistemas descentralizados, baseados na participação de instituições da sociedade civil, na maior fluidez e densidade de informação e no estabelecimento de parcerias e articulações em rede. Isso requer a construção de pactos de concertação social entre os diversos agentes locais, públicos e privados, a negociação e o detalhamento de um plano de desenvolvimento sustentável, a construção de institucionalidades que representem espaços de compartilhamento do poder e das responsabilidades e, finalmente,

---

<sup>3</sup> SAMPIERI, R. H. et al. **Metodologia de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Mc-graw-hill, 2006.

<sup>4</sup> A partir de 2003 a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) foi criada, integrando-se a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Seu objetivo consiste em apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa no desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas (SDT/MDA, 2005). Assim, a gestão social, o fortalecimento do capital social e humano e a articulação institucional de políticas públicas figuram como grandes objetivos a serem alcançados pela promoção do desenvolvimento territorial. A SDT está vinculada, fundamentalmente, ao Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT).

mecanismos de controle social sobre as ações previstas no plano. A estratégia adotada pela SDT<sup>5</sup> no processo de implementação da política de desenvolvimento territorial sustentável consiste em estabelecer uma cultura de planejamento descentralizado e ascendente das ações territoriais, que vão ser levadas a cabo por um grupo de instituições dos territórios. A SDT iniciou suas ações nos estados a partir da definição de territórios prioritários. A escolha e delimitação geográfica desses territórios se deram de forma compartilhada entre as instituições que se ocupam da política de desenvolvimento rural em cada unidade da federação. Estabeleceu duas orientações básicas para a definição dos territórios rurais nos estados:

- Caracterização geral da denominação “território rural”, tendo por base as microrregiões geográficas com densidades demográficas menores que 80 hab/km<sup>2</sup> e população média por município de até 50.000 habitantes.

- Critérios de priorização a partir do foco de atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário: a) concentração de agricultores familiares e de famílias de agricultores sem-terra acampadas ou assentadas por programas de reforma agrária; b) ordenamento e priorização dos trabalhos nos territórios, através da parceria entre Governo e Sociedade Civil articulada no interior dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Como esses aspectos tinham um caráter orientador, cada estado definiu os territórios pilotos levando em consideração, principalmente, as ações que já se encontravam em curso.

Em Santa Catarina, o espaço institucional que assumiu a tarefa de delimitar os territórios rurais prioritários foi o Conselho Estadual do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Conselho Estadual do Pronaf). Dessa forma, os integrantes desse Conselho decidiram que, além dos critérios sugeridos pela SDT, se respeitaria, também, a divisão administrativa das SDR do governo do estado de Santa Catarina. Além disso, ficou estabelecido que os territórios rurais localizados na região litorânea não seriam priorizados. O debate de definição dos territórios rurais em Santa Catarina durou todo o ano de 2003. A partir de um processo de articulação política entre o Governo de Santa Catarina, Conselho Estadual do Pronaf e SDT chegou-se a um consenso e, em junho de 2004, foram homologados seis territórios (Figura 01): três na Grande Região Oeste de Santa Catarina (Oeste, Alto Uruguai e Meio Oeste Contestado) e os outros três definidos inicialmente pelo Conselho (Alto Vale do Itajaí, Planalto Norte e Planalto Serrano)<sup>6</sup>

A Comissão de Implantação de Ações Territoriais (CIAT) do território rural do Alto Vale do Itajaí foi constituída como uma instância colegiada gestora do processo de desenvolvimento do território. Suas atribuições concentraram-se no suporte político, organizacional e técnico ao Programa de Territórios Rurais, especialmente nas etapas de auto-organização do território. As suas ações buscaram ser pensadas dentro de uma concepção de enfoque territorial, numa visão integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção e tem como metas fundamentais a equidade, o respeito à diversidade, a solidariedade, a justiça e a inclusão social, o sentimento de

---

<sup>5</sup> MDA. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Documentos Institucionais, n. 01. Brasília: MDA/SDT, 2005a.

<sup>6</sup> CAZELLA, A. A.; CARDOSO, J.H.; MATTEL, L. Iniciativas intermunicipais de desenvolvimento: análise de Experiências no estado de Santa Catarina. **Anais SOBER**, Ribeirão Preto, 2005.

“pertencimento” histórico-cultural, além da gestão social e do controle sobre as políticas públicas pelos atores territoriais e sociedade civil organizada.

FIGURA 01: Territórios Rurais do MDA em Santa Catarina



Fonte: MDA, 2005

No território se buscaram múltiplos atores, os agricultores estão representados de inúmeras formas, através de Sindicatos (FETAESC, SINTRAF, STR), pela CRAVIL, pela Associação para o Desenvolvimento do Modelo Alto Vale do Itajaí de Piscicultura Integrada - ADEMAVIPI, também a rede Ecovida se faz presente pela participação do Centro de Motivação Ecológica e Alternativas Rurais - CEMEAR. Outros atores que se fazem presentes são a Comissão Pastoral da Terra-CPT, CRESOL, EPAGRI, Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí – AMAVI, Instituto Federal Catarinense - IFC, Conselho de Secretários de Agricultura da AMAVI – CONSAGRI, Casa Familiar Rural – CFR, Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida – APREMAVI e *Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina - CIDASC*.

A realização dos projetos obtidos via CIAT acabou gerando uma considerável rede de interação entre atores na escala local, algumas dessas iniciativas, de acordo com os agricultores, não se desenvolveram ou são pouco utilizadas, foram dispendidos recursos sem retorno efetivo para as necessidades dos agricultores. Neste ponto podemos questionar a necessidade de mais uma comissão, mais um conselho, visto a existência de várias iniciativas no território.

O planejamento precisa, portanto ser efetuado e gerenciado localmente, pelas comunidades e os governos locais, já que eles são as pessoas que serão diretamente afetadas pelas decisões tomadas e

que serão responsáveis, em grande parte, por implementá-las. Por mais que a CIAT no AVI tenha buscado integrar experiências e atores locais, a falta de reforço local pelos beneficiários acabou por reduzir o sucesso de suas iniciativas.

### 3.2 Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS)

No Brasil, o processo de redemocratização política vivenciado a partir da década de 1980, fruto da pressão de movimentos populares, abriu espaço para a criação de uma série de experiências de participação popular nas arenas públicas de decisão política, como a estruturação dos diferentes conselhos municipais de gestão, como os de saúde, os de educação e, posteriormente, os de desenvolvimento rural sustentável<sup>7</sup>.

Os conselhos desempenham um papel inovador dentro da democracia no país na medida em que conseguem, através de um aprimoramento nos processos de representação e participação da população, interferir diretamente nas decisões políticas. A estruturação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) relaciona-se com a implantação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que indicou novas bases para a formulação das políticas públicas de desenvolvimento rural<sup>8</sup>. O programa parte da proposta de privilegiar a agricultura familiar no desenvolvimento rural, indicando as instâncias locais participativas (conselhos) como espaço apropriado para a manifestação de interesses e a tomada de decisão democrática. De fato, além de aprovar, acompanhar e avaliar os planos municipais de desenvolvimento rural, os CMDRS teriam o papel de controlar os gastos e a destinação dos recursos, numa abordagem de "gestão pública do orçamento público" <sup>9</sup>.

Os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) constituem instrumentos utilizados pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), integrando ações de assistência técnica, pesquisa, treinamento e infraestrutura, de forma descentralizada. Dada a respectiva importância para o setor rural, demonstrada ao longo dos anos, os planos passaram a ser obrigatórios a partir da promulgação da Constituição Federal. O papel do conselho na política agrícola municipal é o de gestor do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), responsável pela coordenação na elaboração do plano, fiscalização, acompanhamento e avaliação das ações programadas e executadas no meio rural, com a participação efetiva dos produtores e da sociedade. O PMDR é um dos principais instrumentos utilizados pelo CMDR para estimular a articulação e a participação das forças locais ligadas ao meio rural, com a finalidade de promover o desenvolvimento local.

---

<sup>7</sup> LABRA, M. E.; FIGUEIREDO, J. St. A. de. Associativismo, participação e cultura cívica: o potencial dos conselhos de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 537-547, 2002.

<sup>8</sup> MARQUES, P.E.M; FLEXOR, G. **Conselhos municipais e políticos públicas de desenvolvimento rural. Indagações em torno dos papéis sociais e ambientais da agricultura**, 2006.

<sup>9</sup> BRASIL (1995). **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Brasília: Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, 1995.

A partir do ano de 2001, com o Estatuto da Cidade (lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, em seu artigo 41, inciso I), há exigência de que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes consolidem o plano diretor de desenvolvimento, para terem acesso a programas públicos de desenvolvimento e de transferências de recursos federais. Essa prática reforça o estímulo à elaboração de PMDR, direcionando as políticas urbanas, rurais e de meio ambiente para o desenvolvimento dos municípios. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) é o espaço principal para a discussão de propostas que atendam às demandas dos agricultores familiares e para a elaboração de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento de uma comunidade ou de um município. Representantes dos agricultores familiares têm papel fundamental na elaboração e gestão das políticas públicas.

No entanto a realidade demonstra que os prefeitos utilizam os conselhos com o objetivo prioritário de garantir a assinatura de convênios e o repasse dos recursos estaduais e federais. Assim, a sua existência atende mais a uma determinação externa do que propriamente o objetivo de constituir socialmente a formulação, gestão e análise das políticas públicas, baseado num processo democrático e participativo. O objetivo se torna funcional e raras vezes de divisão de poder, Comassetto<sup>10</sup> em seu estudo sobre os CMDRS verificou que existe uma preferência e um entendimento entre os prefeitos de que o caráter consultivo era mais conveniente para os conselhos. Para o autor, os prefeitos parecem ter dificuldades em se ver como coordenadores de um processo de gestão de políticas públicas, em que caberia à sociedade civil o papel de formular e gerir estas mesmas políticas.

A análise do histórico de vários conselhos localizados no território rural do Alto Vale do Itajaí evidencia que as falhas mais comuns são falta de participação dos produtores rurais nas ações dos conselhos municipais, falta de executores para realizar as atividades programadas, pouca divulgação dos trabalhos, desconhecimento do papel dos conselhos e falta de mecanismos adequados para articular as forças locais ligadas ao meio rural. Estes fatores dificultam a coordenação e execução das atividades programadas, e, principalmente, a continuidade na implantação de projetos e ações que contribuam para o processo de desenvolvimento dos municípios e da região.

Os conselhos existem em quantidade, todos os 32 municípios do território o possuem constituído, porém em nem todas as cidades tais conselhos tem poder decisivo na elaboração de políticas públicas municipais para a agricultura familiar. Os Conselhos deveriam oportunizar a construção de um espaço público onde os distintos atores sociais negociariam a partilha de recursos, de riquezas e as políticas. Se não houver uma representação popular esta partilha vai se dar de forma tradicional. Por outro lado, se estes espaços forem valorizados como espaços de decisão política, de formulação de política, de partilha de orçamentos e os setores organizados da sociedade civil souberem defender uma redistribuição desses recursos geridos por esses Conselhos, então nós teremos uma melhoria de qualidade de vida da maioria<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup>COMASSETTO, V. **A percepção dos Prefeitos de Santa Catarina em relação aos Conselhos Municipais no contexto do desenvolvimento sustentável**. 2000. 174 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) - Curso de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

<sup>11</sup> BAVA, S. C. Os conselhos como instrumentos da sociedade civil. In CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.) **Conselho de Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 68-69

Em cidades como Vidal Ramos, Lontras e Agrolândia, a presença dos agricultores familiares foi capaz de gerar benefícios aos agricultores através de reivindicações (assim como em outros conselhos nos demais municípios), mas foi através da participação ativa que as reivindicações se tornaram realidade. O direcionamento de recursos como os do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) e a criação e manutenção de organizações associativas, como cooperativas e associações comunitárias de agricultores apoiadas pelo poder público municipal fizeram dos agricultores familiares protagonistas em suas ações e não meramente receptores da boa vontade dos prefeitos.

### 3.3 O Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF)

O total de recursos do PRONAF alocados no território no ano de 2012 (último ano disponível), foram de R\$ 258.714.201,30. Os recursos do PRONAF basicamente são divididos entre contratos de custeio e investimento. Os contratos de custeio financiam a realização das lavouras com prazo de reembolso de até três anos para custeio agrícola e de até dois anos para o custeio pecuário. De maneira geral, as culturas passíveis de financiamento no território rural do Alto Vale do Itajaí possuem prazo de reembolso de um ano, renováveis automaticamente por até cinco anos. As taxas efetivas variam de 2,5% ao ano para contratos de até R\$ 10.000,00, 4,5% ao ano, para contratos de até R\$ 30.000,00, e 5,5% ao ano em contratos de até R\$ 100.000,00, sendo este o teto para contratação por mutuário, na soma das diferentes culturas empreendidas na propriedade familiar.

No ano de 2012 (último ano disponível), segundo o MDA<sup>12</sup>, foram R\$ 155.326.028,15 em recursos aplicados pelo PRONAF nas linhas de custeio no território rural do Alto Vale do Itajaí, foram 11.106 contratos realizados com valor médio de R\$ 13.985,78. Estes recursos reforçaram as economias dos municípios, possibilitando para os agricultores a realização da compra de insumos com juros de reposição abaixo do mercado (abaixo da inflação), e mais do que isso, reforçam a segurança das propriedades familiares por outros dois itens, Proagro e PGPAF. O Proagro é um seguro da lavoura financiada, contratado juntamente ao PRONAF com valor subsidiado, garante, em caso de correta aplicação dos recursos na lavoura, a indenização correspondente por perda em virtude de eventos naturais como granizo, seca, ou excesso de chuva, dentre outros. Já o PGPAF (Programa de garantia de preços para a Agricultura Familiar), garante um bônus de desconto ao contrato, sempre que o preço de mercado do produto financiado estiver abaixo do preço de garantia vigente.

As linhas de investimento são utilizadas quando da aquisição de máquinas, equipamentos, construção de reforma de Galpões, investimentos florestais, aquisição de animais (como vacas de leite), possuem a mesma dinâmica atualmente quanto as taxas dos contratos de custeio. Os prazos de reposição são de até 10 anos, com teto de R\$ 150.000,00 por beneficiário, a exceção fica por conta das atividades de suinocultura, avicultura e fruticultura, que possui teto de R\$ 300.000,00 por beneficiário. Segundo o MDA o saldo das operações de PRONAF investimento no território Rural do

---

<sup>12</sup> MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Anuário Estatístico de crédito Rural, PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. 5.2.5 – Estado e Município – Atividade e Finalidade PRONAF. Brasília: SDT/MDA, 2012.

Alto Vale do Itajaí era de R\$ 103.388,173,15, com valor médio de R\$ 20.988,26 por operação nos 4926 contratos realizados.

Esses recursos tanto circulam pela economia do próprio território, através da produção de bens pela indústria local, como pode também auxiliar na dinâmica econômica nacional, através do incentivo à produção de máquinas e equipamentos produzidos nos mais diversos polos, que tem como mercado a Agricultura familiar. Chama a atenção para o PRONAF na modalidade investimento, a possibilidade de adequação da estrutura produtiva das propriedades familiares com a adoção de novas tecnologias. A impossibilidade da adoção destas nas décadas de 80 e 90 teve um efeito perverso ao contribuir para a expulsão dos agricultores do campo e iniciando um movimento de êxodo rural mais acentuado no território.

Quanto a divisão da utilização dos recursos por parte dos municípios do território, fica claro a maior utilização no âmbito geral dos agricultores familiares que trabalham com a Olericultura onde o monocultivo de cebola é preponderante. 54% do volume aplicado de recursos foi destinado a estes municípios, sendo que 30% ficou com os três principais produtores, Ituporanga, Imbuia e Alfredo Wagner. O maior valor de recursos PRONAF “per capita” foi registrado na cidade de Imbuia, com R\$ 7.740,61 de recursos médios por habitante na área rural da cidade. O menor na cidade de Apiúna com R\$ 268,19. De maneira geral, a média é de R\$ 2.224,82 por habitante da área rural.

Cabe destacar a atuação do Banco do Brasil S.A. (BB) para a operacionalização dos recursos do PRONAF, embora não seja exclusividade deste (a CRESOL vem aumentando continuamente sua carteira de clientes tomadores de recursos), o BB aparece como principal órgão no território para tal.

### 3.4 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O PNAE consiste na transferência de recursos financeiros do governo federal, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios, para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar. A Lei nº 11.947/2009 dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, além de alterar algumas leis anteriores referentes às políticas de alimentação.

Os dois principais avanços trazidos pela sanção dessa Lei foram à expansão do programa para toda a rede pública de educação básica e a determinação de que no mínimo 30% (trinta por cento) dos recursos transferidos pelo FNDE, deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas <sup>13</sup>.

As mudanças ocorridas durante esses anos nas políticas públicas voltadas à alimentação e a nutrição trouxeram diversos avanços e benefícios para a sociedade, universalizando e assegurando o direito à alimentação para crianças em idade escolar, proporcionando segurança alimentar e também

---

<sup>13</sup> FNDE, **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, FNDE, 2014. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/repasses-financeiros> acesso em 28 de janeiro de 2016.

incentivando a permanência de crianças na escola (onde muitas tem sua única fonte garantida de refeição). O programa direciona tais crianças a novas possibilidades de um futuro mais digno, pela educação. O Programa Nacional de Alimentação Escolar tornou-se um dos mais abrangentes programas de distribuição de alimentação escolar do mundo, sendo referência para diversos países. O PNAE, embora não tenha a envergadura do PRONAF, tanto em alcance de público como em valores financeiros, tem contribuído no desenvolvimento sustentável do território rural do Alto Vale do Itajaí, com relação aos valores financeiros de acordo com FNDE são R\$ 3.982.382,00 aplicados. A inserção dos alimentos oriundos da agricultura familiar nas merendas escolares trouxe benefícios como: o aumento da qualidade da alimentação escolar; o estímulo ao consumo de produtos orgânicos/agroecológicos; além do aumento do lucro dos agricultores familiar, por criar a possibilidade de comercialização direta sem a presença de atravessadores, combatendo a pobreza rural e evitando o êxodo do homem do campo.

O programa propicia uma mudança na estrutura produtiva de muitas propriedades através da organização coletiva em empreendimentos de economia solidária, onde a característica de auto-gestão estabelecida na agricultura familiar é preponderante. A garantia de compra pública ajuda a manter o nível de remuneração e reduz a dependência dos produtores em relação aos intermediários. Uma política pública de compras e garantia de preços tem efeito estruturante para o planejamento e diversificação da produção. Também fica evidente uma mudança da agricultura convencional, baseada no uso de agrotóxicos, para uma agricultura agroecológica nas propriedades.

Esta nova maneira de produzir, necessária para atingir os padrões de qualidade e requisitos da merenda escolar tem colaborado para que os agricultores familiares diversifiquem seus cultivos e incorporem novos produtos na dieta familiar.

Quanto aos recursos utilizados do PNAE, o destaque é a cidade de Rio do Sul, já a cidade que menos recursos utilizou foi Leoberto Leal. Diversas variáveis contribuem para a constituição destes números, desde o número de estabelecimentos de ensino (Rio do Sul possui uma rede escolar muito mais ampla), até a questão de organização dos próprios agricultores em cooperativas e associações que possibilitam fornecimento regular e constante, e sua adequação aos requisitos exigidos para os alimentos da merenda escolar.

### 3.5 A atuação da EPAGRI

A Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina - EPAGRI é uma empresa pública estadual, que executa, entre outras atividades, o planejamento, coordenação e execução da política estadual de pesquisa, transferência e difusão de tecnologia agropecuária, florestal, pesqueira e de assistência técnica e extensão rural. Em âmbito estratégico tem como missão “Conhecimento, tecnologia e extensão para o desenvolvimento sustentável do meio rural, em benefício da sociedade”, tendo como objetivos-fins “promover a preservação, recuperação, conservação e utilização sustentável dos recursos naturais; buscar a competitividade da agricultura catarinense frente a

mercados globalizados, adequando os produtos às exigências dos consumidores e promover a melhoria da qualidade de vida do meio rural e pesqueiro”<sup>14</sup>.

A estrutura organizacional da EPAGRI compreende, no nível político-estratégico, a sede administrativa, integrada pelos órgãos deliberativos e de fiscalização, a diretoria executiva, as gerências estaduais e as assessorias, competindo-lhes a formulação de políticas, diretrizes, estratégias e o estabelecimento de prioridades, análise da gestão econômico-financeira, coordenação, avaliação, suporte institucional e articulação interinstitucional. No nível tático-operacional, compete às gerências regionais – compostas por escritórios municipais, às unidades de pesquisa, com seus campos experimentais, e aos centros de treinamento – o cumprimento das políticas, diretrizes, estratégias e prioridades; a formulação e execução de projetos, entre outras atividades gerenciais, técnicas e administrativas<sup>15</sup>.

Percebe-se através das entrevistas a atuação dos extensionistas protagonizando o envolvimento dos atores rurais na construção de articulações para o desenvolvimento rural. Ao considerar as experiências dos agricultores nas comunidades em que estão inseridos, percebe-se que os mesmos se transformam em sujeitos ao exercitarem uma postura proativa na busca de alternativas para os problemas existentes. O desenvolvimento local é impulsionado pela ação mediadora dos extensionistas rurais quando estes valorizam os saberes e experiências dos agricultores, sem esquecer o papel do técnico nessa construção.

É fundamental que gestores e extensionistas estejam dispostos a encarar o desafio de fazer mudanças e a superar seus próprios interesses e vontades em favor da busca do desenvolvimento rural sustentável. Existe a compreensão de que as comunidades rurais desenvolvem conhecimentos próprios que são resultado de suas experiências, saberes e cultura. A interação, o comprometimento, o respeito e ação conjunta de agricultores e extensionistas pode conduzir as comunidades rurais a formas de desenvolvimento sustentável, tal como os exemplos verificados nas propriedades atendidas no AVI<sup>16</sup>.

A EPAGRI possui escritórios em todos os municípios do Território Rural do AVI, tem papel de destaque no projeto Acolhida na Colônia sendo apoiadora da iniciativa com seus extensionistas atuando diretamente junto as propriedades participantes. A EPAGRI atua também em âmbito do Programa SC Rural, executado com recursos do Banco Mundial e do Governo do Estado, o programa tem beneficiado famílias rurais em todas as regiões de Santa Catarina sendo o papel da instituição voltado a divulgação e na implantação do programa junto às cooperativas de agricultores familiares com o objetivo de aumentar a competitividade dessas organizações. No território foram discutidas várias propostas de projetos. Dentre estes muitos voltados a produção agroecológica, produção de mel, e da cadeia produtiva do leite.

---

<sup>14</sup> EPAGRI (a). Estatuto social. Regimentos e Normas. Nº 01. Florianópolis : EPAGRI, 2009. Disponível em <<http://intranet.epagri.sc.gov.br/>>. Acesso em 21 de junho de 2016.

<sup>15</sup> EPAGRI (a). **Estatuto social. Regimentos e Normas.** Nº 01. Florianópolis : EPAGRI, 2009. Disponível em <<http://intranet.epagri.sc.gov.br/>>. Acesso em 21 de junho de 2016.

<sup>16</sup> CAPORAL, F. R.; RAMOS, L. F. **Da Extensão Rural convencional à extensão rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia.** Brasília. 2006.

Conforme relatório da EPAGRI sobre atuação nos municípios de Presidente Getúlio, Lontras, Presidente Nereu, Vidal Ramos, Leoberto Leal e Imbuia, através de associações de produtores municipais se constituem projetos voltados à produção agroecológica, de sucos naturais e de mel, a EPAGRI participa por meio de assistência técnica aos agricultores. Em Ituporanga destaca-se a questão da produção orgânica de cebola, com pesquisas apoiadas pela FAPESC - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Santa Catarina. Nos municípios de Dona Ema, Rio do Campo e Santa Terezinha através da COOPERFAVI- Cooperativa de Comercialização da Agricultura Familiar do Alto Vale do Itajaí, foi encaminhado ao Programa SC Rural projeto que envolve cerca de 140 famílias de produtores de leite associados, visando estruturar as propriedades com investimentos diretos para melhoria do sistema produtivo e fortalecer ainda mais a cooperativa que já vem atuando há cerca de quatro anos junto a estes produtores na organização da venda do leite. Hoje, através da cooperativa, a produção de hortaliças, frutas, derivados de cana de açúcar, panificados, geleias, doces, conservas e o leite é comercializada para mercados institucionais como o PNAE e também para mercados varejistas e agroindústrias de processamento de leite<sup>17</sup>.

### 3.6 A governança implantada no Território Rural do Alto Vale do Itajaí

Através da análise do conjunto de atores que compõe a governança no território rural verificamos a importância dos programas e políticas públicas para a manutenção e o fortalecimento da agricultura familiar no território. O PRONAF é essencial para a manutenção através do crédito com juros mais baixos e mitigação de riscos inerentes a atividade (através do PGPAF e PROAGRO), enquanto o PNAE auxilia os agricultores a converter produtivamente suas propriedades, diversificando as atividades e as direcionando para uma maior aderência às dimensões do desenvolvimento sustentável.

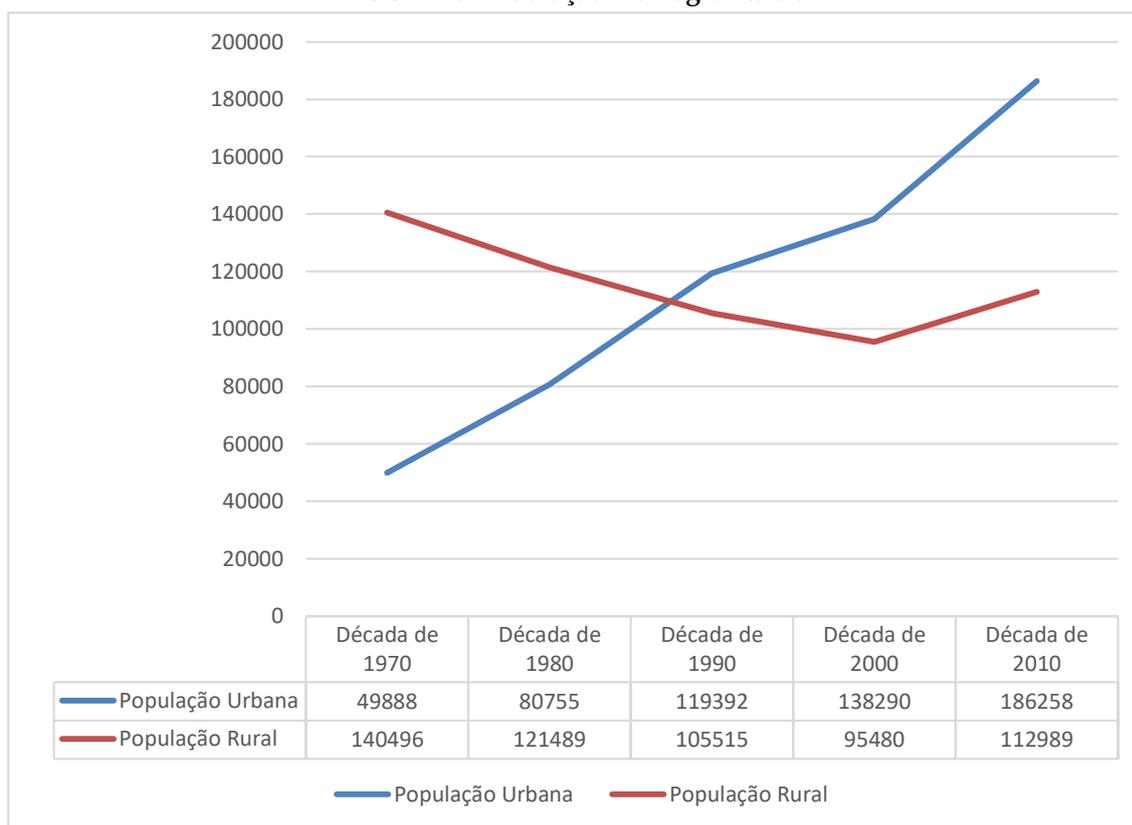
Os CMDRS no território rural do AVI existem em quantidade, todos os 32 municípios do território o possuem constituído, porém em nem todas as cidades tais conselhos tem poder decisivo na elaboração de políticas públicas municipais para a agricultura familiar. Os Conselhos são essenciais para a construção de um espaço público onde os distintos atores sociais negociam a partilha de recursos. Se não houver uma representação popular forte nos conselhos, esta partilha vai se dar de forma tradicional. Por outro lado, se estes espaços forem valorizados como espaços de decisão política haverá ganhos consideráveis para os agricultores familiares que poderão demonstrar onde os recursos poderão ser melhor alocados, do que realmente tem necessidade, e de que forma o poder público poderá agir para que ocorra o desenvolvimento rural sustentável.

Sobre a EPAGRI, sua participação, principalmente através de seus extensionistas, no desenvolvimento territorial sustentável do Alto Vale do Itajaí tem sido excelente, até porque os saberes práticos e teóricos são indispensáveis para buscar alternativas de desenvolvimento para o espaço rural. A EPAGRI é protagonista junto aos agricultores familiares de uma mudança na forma de encarar o desenvolvimento nos espaços rurais e grande maioria das iniciativas de empreendimentos solidários que se desenvolveram no território tiveram seu apoio e suporte.

---

<sup>17</sup> EPAGRI (b). Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina. Florianópolis: EPAGRI/Cepa, 2016. Disponível em: [http://docweb.epagri.sc.gov.br/website\\_cepa/publicacoes/Sintese\\_2015.pdf](http://docweb.epagri.sc.gov.br/website_cepa/publicacoes/Sintese_2015.pdf) acesso em maio de 2017.

**FIGURA 02: Evolução Demográfica do AVI**



Fonte: IBGE, 2010<sup>18</sup>

Sobre a dimensão política no território, a CIAT representa um novo modelo de governança onde se estimulam novos arranjos institucionais entre atores estatais e sociais. No território se buscaram múltiplos atores, e dentre estes se encontram CRAVIL, Rede Ecovida (através do CEMEAR) e CRESOL. Embora trate-se de mais um recorte espacial dentro de um mosaico de instituições, há claramente uma relação a partir de 2003 tanto entre a criação do modelo de governança representado pela CIAT, como pela implementação dos programas governamentais (no AVI com ênfase no PRONAF e no PNAE), assim como a consolidação de muitos dos CMDRS nos municípios e ao apoio da EPAGRI aos agricultores, com a mudança na curva demográfica apresentada pela figura 02. A figura apresenta a série histórica dos censos demográficos do IBGE desde a década de 1970 com um declínio na população rural do Alto Vale do Itajaí. O período entre 2000 e 2010 apresenta um retorno ao crescimento desta população.

Pode-se afirmar que o conjunto de iniciativas (CIAT, CMDRS, Programas governamentais, EPAGRI) e o fortalecimento dos empreendimentos associativos no território (inclusive politicamente através da própria CIAT que os reconhece como atores no processo de desenvolvimento) conseguiu reverter a tendência de decréscimo da população rural.

<sup>18</sup> IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010. Brasília, IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm> acesso em janeiro de 2017.

#### 4 Conclusões

Um dos pontos cruciais a serem considerados na utilização da noção de desenvolvimento territorial sustentável é justamente o entrecruzamento e a interligação entre as iniciativas locais e a ação dos poderes públicos em todas as esferas – nacional, estadual e municipal. O desenvolvimento territorial sustentável favorece a emergência de valores baseados na identidade de culturas e territórios, reforçam a coesão social, vínculos de proximidade e de solidariedade comunitárias. Viabiliza a promoção da equidade, do respeito à diversidade, da solidariedade, da justiça social, do sentimento de pertencimento e de inclusão social.

Sobre o modelo de governança instituído no território rural do Alto Vale do Itajaí e a própria política de territórios rurais do MDA com a constituição da CIAT fica evidente que, embora o Alto Vale do Itajaí possua instituições que atuam em âmbito territorial tal como a AMAVI e as Agências de Desenvolvimento Regional, a constituição com múltiplos atores e a atuação da CIAT no levantamento de questões que afetam os agricultores familiares e realização de ações em favor destes, especialmente os menos favorecidos, foi de importância inegável. Assim como o conjunto de iniciativas entre CIAT, CMDRS, Programas governamentais (PRONAF, PNAE), EPAGRI, aliados ao fortalecimento dos empreendimentos associativos no território (alvo de outro estudo a ser publicado posteriormente) conseguiu reverter a tendência de decréscimo da população rural no território.

#### Referências bibliográficas

ALTAFIN, I. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. Brasília, 2005, p 18. Disponível em: <http://www.redeagroecologia.cnptia.embrapa.br/biblioteca/agricultura-familiar/CONCEITO%20DE%20AGRICULTURA%20FAM.pdf>. Acesso em: 26 janeiro. 2017.

BAVA, S. C. Os conselhos como instrumentos da sociedade civil. In CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.) **Conselho de Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 68-69.

BRASIL (1995). **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Brasília: Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária. 1995

BRASIL (2001). **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm) Acesso em maio de 2017

BRASIL (2006). **Lei 11.326 de 24 de julho de 2006**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2004-2006/2006/Lei/L11326.htm) Acesso em janeiro de 2017.

BRASIL (2009). **Lei 11.947 de 16 de junho de 2009**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/atos2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos2007-2010/2009/lei/11947.htm) Acesso em janeiro de 2017.

CAZELLA, A. A.; CARDOSO, J.H.; MATTEI, L. Iniciativas intermunicipais de desenvolvimento: análise de Experiências no estado de Santa Catarina. **Anais SOBER**, Ribeirão Preto, 2005.

CAPORAL, F. R.; RAMOS, L. F. **Da Extensão Rural convencional à extensão rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia**. Brasília. 2006.

COMASSETTO, V. **A percepção dos Prefeitos de Santa Catarina em relação aos Conselhos Municipais no contexto do desenvolvimento sustentável**. 2000. 174 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) - Curso de Pós Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

EPAGRI (a). **Estatuto social. Regimentos e Normas**. Nº 01. Florianópolis: EPAGRI, 2009. Disponível em <<http://intranet.epagri.sc.gov.br/>>. Acesso em 21 de junho de 2016.

EPAGRI (b). **Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina**. Florianópolis: EPAGRI/Cepa, 2016. Disponível em: [http://docweb.epagri.sc.gov.br/website\\_cepa/publicacoes/Sintese\\_2015.pdf](http://docweb.epagri.sc.gov.br/website_cepa/publicacoes/Sintese_2015.pdf). Acesso em maio de 2017.

FNDE, **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, FNDE, 2014. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/repasses-financeiros> acesso em 28 de janeiro de 2017.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Brasília, IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm> acesso em janeiro de 2017.

KISSLER, L; HEIDEMANN, F. G. Governança Pública: Novo modelo regulatório Para relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.3, n. 40, p. 479-499, 2006.

LABRA, M. E.; FIGUEIREDO, J. St. A. de. Associativismo, participação e cultura cívica: o potencial dos conselhos de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 537-547, 2002

MARQUES, P.E.M; FLEXOR, G. **Conselhos municipais e políticas públicas de desenvolvimento rural. Indagações em torno dos papéis sociais e ambientais da agricultura**. 2006. Disponível em: [http://www.nead.gov.br/tmp/encontro/cdrom/gt/3/Paulo\\_Eduardo\\_Moruzii\\_Marques.pdf](http://www.nead.gov.br/tmp/encontro/cdrom/gt/3/Paulo_Eduardo_Moruzii_Marques.pdf) Acesso em agosto de 2016.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco referencial de apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília: SDT/MDA, 2005.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Anuário Estatístico de crédito Rural, PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. 5.2.5 – Estado e Município – Atividade e Finalidade PRONAF. Brasília: SDT/MDA, 2012.

PNUD, **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx> acesso em 30 de janeiro de 2017.

SAMPIERI, R. H. et al. **Metodologia de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Mc-graw-hill, 2006.



Esta obra se encuentra bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0. Internacional. Reconocimiento - Permite copiar, distribuir, exhibir y representar la obra y hacer obras derivadas siempre y cuando reconozca y cite al autor original. No Comercial – Esta obra no puede ser utilizada con fines comerciales, a menos que se obtenga el permiso.