

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA AMBIENTAL**

**MIKAEL OLIVEIRA LINDER**

**DINÂMICAS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO: O CASO DA  
SERRA CATARINENSE**

**SÃO PAULO  
2012**

**MIKAEL OLIVEIRA LINDER**

**DINÂMICAS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO: O CASO DA SERRA  
CATARINENSE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciência Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Beduschi Filho

**Versão Original**

(versão original disponível na Biblioteca da Unidade e que aloja o Programa e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP)

**SÃO PAULO  
2012**

**AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO OU PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.**

LINDER, Mikael Oliveira.

Dinâmicas Territoriais de Desenvolvimento: o caso da Serra Catarinense. Mikael Oliveira Linder; orientador Luiz Carlos Beduschi Filho. – São Paulo, 2012.

100f. il., 30 cm.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo.

1. Desenvolvimento Territorial 2. Serra Catarinense I. Título.

**DINÂMICAS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO: O CASO DA SERRA CATARINENSE**

Aluno: Mikael Oliveira Linder  
Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Beduschi Filho  
Instituição: PROCAM/USP

**Parecer da Comissão Julgadora**

---

---

---

---

---

---

**Membros da Comissão Julgadora**

_____ Membro Titular 1	_____ Membro Titular 2
_____ Membro Suplente 1	_____ Membro Suplente 2

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Luiz Carlos Beduschi  
Instituição: Universidade de São Paulo  
Presidente da Comissão Julgadora

Dissertação de Mestrado defendida e aprovada em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2012, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo.

*Dedico esta pesquisa à memória do meu pai, Saulo, serrano de  
coração e alma, e de meu avô Lauro, serrano por opção.*

*Ambos pais, amigos e cidadãos exemplares que  
deixaram saudades e ensinamentos para vida.*

## AGRADECIMENTOS

Realizar a pesquisa científica e traduzi-la nesta dissertação deixou claro que a Ciência está muito longe de ser um ato individual de um cientista (ou um aspirante), trabalhando só, noite adentro, na frente do seu computador. Ao contrário, é uma verdadeira construção coletiva, na qual cada envolvido contribui em proporções e formas diferentes, às vezes com conhecimento, às vezes com sabedoria.

Nesta trajetória, pude contar com conhecimento e sabedoria do Prof. Luiz Carlos Beduschi Filho, que dosou na medida adequada ensinamentos, apoio e preciosas críticas. O compartilhamento de sua experiência permitiu que a pesquisa fosse mais prazerosa, ajudando a superar os obstáculos que um empreendimento desta natureza impõe.

Também agradeço ao Prof. Arilson Favareto por suas generosas contribuições no comitê de orientação, com sugestões de leituras e recomendações teóricas preciosas para esta pesquisa.

Meus agradecimentos também para a Professora Suely Furlan, cuja dedicação à pesquisa e ao ensino inspira alunos e colegas a mergulhar com prazer no mundo científico.

Aos amigos Felipe Zanusso, Andrea Castelo Branco, Caroline Cichoski, Paulo Cunha, Renata Leão e Flávia Pillegi um agradecimento especial pelo carinho e amizade. Meus agradecimentos também aos demais colegas, funcionários e professores do Procam pela agradável convivência.

Devo agradecer à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP pelo apoio financeiro à realização desta pesquisa que, espero, traga contribuições para melhoria das políticas no meio rural em todo o país.

Também agradeço ao imenso apoio dos amigos da Epagri da Regional de Lages, Ulisses Córdova e Arlete Pucci, aos membros do CODETER da Serra Catarinense, especialmente o Selênio Sartori, a Eliane dos Reis da Ecoserra, aos amigos da CISAMA e da SIM de Lages, ao pessoal da Delegacia do MDA em Santa Catarina, aos gestores das Secretarias de Desenvolvimento Regional de Lages e São Joaquim, e aos professores da Udesc de Lages.

Aos produtores de pinhão e queijo da Serra Catarinense, pela paciência nas entrevistas, pela prosa boa acompanhada de deliciosos cafés com rosca de coalhada, fazendo as memórias da minha infância reavivarem.

Ao Prof. Ademir Cazella, à Prof. Claire Cerdan e à Prof. Cécile Raud (em memória) pelas coordenadas iniciais deste trabalho e os primeiros contatos com a matriz teórica aqui utilizada.

Por último e mais importante agradeço à minha irmã Larissa, com quem tive o prazer de compartilhar as angústias e alegrias desta pesquisa e da vida na cidade grande.

## RESUMO

LINDER, Mikael Olivera. **Dinâmicas Territoriais de Desenvolvimento: o caso da Serra Catarinense**. 2012. 115f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

Este é um trabalho sobre a Serra Catarinense, região rural localizada no planalto serrano do Estado de Santa Catarina, composta por dezoito municípios que abrigam numerosos recursos naturais e culturais. O objetivo principal desta pesquisa foi compreender por quais razões, mesmo diante das estruturas de incentivos implementadas pelos Governos Federal e Estadual, os atores locais têm dificuldade em se mobilizar coletivamente para transformar seus recursos em ativos específicos, criando novos mercados que contribuam para o desenvolvimento da região. Para atingir o objetivo e responder a questão central que guiou este trabalho – “quais são os constrangimentos na Serra Catarinense que explicam a dificuldade de mobilização coletiva de seus atores para transformar seus recursos em ativos territoriais específicos?” – foram analisadas, sob o enfoque da Nova Sociologia Econômica e das pesquisas sobre recursos territoriais, as estruturas dos mercados do queijo serrano e do pinhão. As evidências colhidas apontam para a existência de forças sociais que procuram manter uma dada estrutura social de mercado que dificulta a construção de condições para que os atores da Serra Catarinense criem novos mercados para seus recursos, transformando-os em ativos específicos.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial. Recurso Territorial. Ativo Territorial. Construção social dos mercados. Serra Catarinense.



## ABSTRACT

LINDER, Mikael Olivera. **Territorial Territorial Dynamics of Development:** The case of Serra Catarinense. 2012. 115f. Thesis Master's Dissertation - Graduate Program of Environmental Science (PROCAM). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

This is a work about Serra Catarinense, a rural region located in the plateau of Santa Catarina, composed of eighteen municipalities that are home to numerous natural and cultural resources. The main objective of this research was to understand the reasons why, even the incentive structures implemented by the Federal and State governments, local actors have difficulty in mobilizing themselves collectively to transform their resources into specific assets, creating new markets that can contribute to the development of region. To achieve this objective and answer the central question that guided this work - "what are the constraints in the Serra Catarinense that explain the difficulty of collective mobilization of its actors to transform their resources into specific territorial assets?" – the structures of markets of the serrano cheese and the pine nuts were analyzed under the focus of the New Economic Sociology and researches on territorial resources. The evidences collected have indicated the existence of socais forces that seek to maintain a given social structure of these markets that hinder the construction of conditions for the actors of the Serra Catarinense to build new markets for their resources, transforming them into specific assets.

Keywords: Territorial development. Territorial Resource. Territorial Assets. Social construction of markets. Serra Catarinense.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização da Serra Catarinense no Estado de Santa Catarina	24
Figura 2 – Mapa de Municípios da Serra Catarinense	25
Figura 3 – Esquema de Transformação de Recurso em Ativo Territorial	42
Figura 4 – Pinheiro Araucária	43
Figura 5 – Pinha e Pinhão da Araucária	44
Figura 6 – Pinha Aberta e Pinhão da Araucária	45
Figura 7 – O Queijo Serrano Fresco	46
Figura 8 – O queijo Serrano Curado	47
Figura 9 – Território da Serra Catarinense	56
Figura 10 – Mapa da SDR de Lages	57
Figura 11 – Mapa da SDR de São Joaquim	58
Figura 12 – Mapa das SDR de Lages e São Joaquim	58
Figura 13 – Esquema da Estrutura do Mercado do Queijo Serrano	78
Figura 14 – Máquina Adaptada para Descascar Pinhão	83
Figura 15 – Máquina Adaptada para Descascar Pinhão	84
Figura 16 – Esquema da Estrutura do Mercado do Pinhão	87

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 – Atores-Chave Entrevistados nas Etapas 1 e 2	19
Tabela 2 – Indicadores Demográficos da Serra Catarinense	34
Tabela 3 – IDH e Índice de Gini Dos Municípios da Serra Catarinense	34
Tabela 4 – Produção de Queijo por Laticínios sob o SIF – x 1.000t	73
Tabela 5 – Produção de Pinhão Por Estados	81
Tabela 6 – Produção de Pinhão por Regiões de Santa Catarina	82
Quadro 1 – Visões de Futuro do PTDRS da Serra Catarinense em 2016 e 2012	52
Quadro 2 – Estratégia de Ação do PTDRS 2012	54

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual do Valor Adicionado Bruto por Setor na Serra Catarinense	27
Gráfico 2 – Participação no Valor Adicionado Bruto por Setor na Serra Catarinense e Santa Catarina em 2009	28
Gráfico 3 – Percentual dos Estabelecimentos Agropecuários por Tipologia	29
Gráfico 4 – Percentual de Área Ocupada por Tipo de Estabelecimentos Agropecuários em 2006	30
Gráfico 5 – Número de Estabelecimentos Agropecuários por Área dos Estabelecimentos na Serra Catarinense em 2006	31
Gráfico 6 – Percentual de Estabelecimentos Agropecuários por Área dos Estabelecimentos na Serra Catarinense e Santa Catarina em 2006	31
Gráfico 7 – Percentual de Participação de Cada Município na Composição do Produto Interno Bruto da Serra Catarinense em 2009	33

## **LISTA DE SIGLAS**

ACAVITIS – Associação Catarinense dos Produtores de Vinho de Altitude

AMURES – Associação de Municípios da Região Serrana

CDR – Conselho de Desenvolvimento Regional

CIDASC – Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina

CISAMA - Consórcio Intermunicipal de Meio Ambiente, Saneamento Básico, Atenção a Sanidade Agropecuária e Segurança Alimentar

CODETER – Conselho de Desenvolvimento Territorial

Epagri – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural

FAO – Food and Agriculture Organization (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura)

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

NSE – Nova Sociologia Econômica

PCD – Plano Catarinense de Desenvolvimento

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

SDR – Secretaria de Desenvolvimento Regional

SEBRAE – Serviço Nacional de Apoio à Micro e Pequena Empresa

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1. A SERRA CATARINENSE: CONTEXTO E HISTÓRIA.....	24
1.1 A Centralidade de Lages na Região Serrana .....	32
2. TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO: CONSTRUINDO O PROBLEMA DE PESQUISA.....	36
2.2 Do Recurso ao Ativo Territorial.....	39
2.3 A Política Territorial do MDA .....	49
2.4 As Secretarias de Desenvolvimento Regional de Santa Catarina.....	55
3. VALORIZAÇÃO DE RECURSOS TERRITORIAIS: OU A CONSTRUÇÃO SOCIAL DOS MERCADOS.....	60
3.1 A Economia de Proximidade: construindo território.....	60
3.1.1 Os Limites da Proximidade.....	62
3.2 A Valorização dos Recursos Territoriais na perspectiva da Abordagem Político-Cultural.....	64
4. OS MERCADOS E RECURSOS TERRITORIAIS: O CASO DA SERRA CATARINENSE .....	70
4.1 O Queijo e Seus Mercados .....	70
4.1.1 O Mercado do Queijo Serrano Catarinense .....	71
4.2 O Mercado do Pinhão da Araucária .....	78
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	89
BIBLIOGRAFIA.....	94

## INTRODUÇÃO

Estavam presentes todas as condições para a construção de uma trajetória de desenvolvimento baseada na valorização coletiva dos recursos territoriais: uma região serrana de clima frio e com a bela e rara paisagem de campos de altitude; atividade turística crescente e intimamente ligada ao ambiente rural que predomina na região; produtos agroalimentares únicos, que remetem à história do seu povo na longa interação com o meio ambiente; existência de bons níveis de capital social. Somam-se a isso duas políticas estatais, uma federal e outra estadual, com o objetivo explícito de estimular a articulação regional e a valorização coletiva do capital territorial dessa região. Apesar de tudo, a trajetória foi outra!

A Serra Catarinense ainda ostenta uma dinâmica contraditória de desenvolvimento territorial (RANABOLDO, 2010), na qual seu núcleo mais ativo se mostra incapaz valorizar seus recursos culturais e naturais, de transformá-los coletivamente em ativos específicos. Ao contrário, o que se vê – e que não é exclusividade desta região – é a ampliação de atividades que pouco ou nada contribuem para a exploração social e ambientalmente sustentável de seus recursos. Em outras palavras, novos mercados, em que os produtos e serviços que carregam a cultura e a história da Serra Catarinense podem ser valorizados, não encontram campo fértil para emergir.

O objetivo principal desta pesquisa foi compreender por quais razões, mesmo diante de tantos fatores favoráveis, tais mercados não emergem, contribuindo para o desenvolvimento da região.

Por que na região serrana de Santa Catarina ainda prevalecem formas de exploração dos recursos locais que trazem pouco retorno àqueles que os produzem? Ou, ainda, por que há cada vez menos pessoas envolvidas na sua produção, o que pode ameaçar a existência de algumas atividades econômicas e a quase extinção de alguns desses recursos territoriais?

As pesquisas e os contatos preliminares com os atores locais permitiram construir a seguinte hipótese: *é a tentativa de manutenção de uma dada estrutura social de mercado e a fragilidade das intervenções estatais do MDA e do Governo Estadual que impedem que se*



*construam condições para que os atores da Serra Catarinense criem novos mercados para seus produtos com identidade territorial.*

Para analisar e compreender a estrutura social e os incentivos criados pelo Estado para modificar as dinâmicas locais, esta pesquisa se apoiou no arcabouço teórico da Sociologia Econômica, em especial na abordagem político-cultural dos mercados. Também foram mobilizados conceitos e ferramentas da Geografia Econômica e da Economia de Proximidade, principalmente as pesquisas sobre recurso e ativo territorial.

As informações para a pesquisa foram obtidas em levantamentos de dados primários e secundários. Com relação aos últimos, foi realizada uma pesquisa documental com o objetivo de reconstruir o percurso de formação histórica da região, apontando suas características e o atual contexto social e econômico. Essas informações também contribuíram para visualizar o quadro institucional da Serra Catarinense, as políticas que nela incidem e os recursos territoriais que podem ser alvo de ações de valorização pelos atores locais.

Os dados coletados na pesquisa documental abriram caminho para a construção do problema desta pesquisa. Analisar a história da região serrana, os vários ciclos econômicos, a forma como seus recursos foram e são explorados deram indícios de como os atores se relacionam entre si e com o meio ambiente. As informações levantadas apontaram para uma lógica de exploração não sustentável dos recursos territoriais e indicavam o interesse dos atores locais em prezar por elementos externos ao território em detrimento dos recursos ali contidos. Um exemplo claro disso é a pesquisa desenvolvida pela UDESC sobre a exploração do pinhão, que, na visão dos pesquisadores (FERT NETTO, 2011) sempre foi tida pela sociedade serrana como uma atividade “menor”. De outro lado, não foram poucas as vezes em que reportagens de jornais locais atribuíram um peso maior às novas atividades agrícolas, com introdução de culturas exóticas, como as frutas de clima temperado ou o plantio de pinus para uso na indústria do papel e celulose.

Observando esses dados surgiram algumas questões: por que prevalece uma forma predatória de uso dos recursos naturais? Por que elementos da cultura e da tradição, que caracterizam os atores e a região, não recebem atenção especial, isto é, não são valorizados localmente pela sociedade?

De posse dessas informações e com as inquietações que as perguntas geraram, partiu-se para pesquisa de campo com o objetivo de levantar dados primários que pudessem compor definitivamente o problema de pesquisa e construir a hipótese.

Assim, foram realizadas várias entrevistas com atores em duas etapas. Na primeira, foram contatos mais informais, com pessoas conhecidas pelo pesquisador e outras indicadas por esse grupo. Foram tidas conversas com alguns empresários antigos – como comerciantes de produtos alimentícios – e também recém chegados na região – produtores de vinho fino, atividade mais recente e que atraiu pessoas e investimentos de outras regiões do país. Produtores rurais, políticos, gestores públicos municipais e estaduais e até turistas foram entrevistados nesta primeira etapa.

Com essa primeira etapa de entrevistas verificou-se que a opinião geral dos atores locais ia ao encontro das informações levantadas na pesquisa documental. Ainda predomina uma visão negativa sobre uma trajetória de desenvolvimento baseada na valorização dos recursos locais. Entretanto, pode-se identificar vozes dissonantes, que acreditam em outro caminho para região serrana. Muitas delas ligadas ao setor público, outras representando a sociedade civil. Mas todas foram unânimes em relatar as dificuldades em promover ações coletivas devido ao suposto individualismo difuso.

Além deste ponto, nesta primeira etapa o pesquisador também procurou identificar quem seriam os atores-chave na região, que estariam ligados aos produtos analisados (pinhão e queijo serrano), fossem esses atores produtores rurais, extensionistas, pesquisadores, comerciantes, representantes de associações ou entidades de classe, intermediários ou técnicos dos governos estadual e federal. A identificação desses atores-chave contribuiu para elaborar um roteiro de entrevistas semiestruturado adequado a cada um deles (a posição que ocupam e ao papel que desempenham). Optou-se por este tipo de entrevista para permitir que o entrevistado pudesse expor mais livremente sua visão e produzisse informações além das previstas no roteiro de perguntas do pesquisador. Isso contribui muito para a riqueza do trabalho.

Finda a primeira etapa de entrevistas, foi possível delimitar com mais exatidão o problema de pesquisa. A questão inicial – por que os atores não valorizam coletivamente seus recursos – foi corroborada com as informações da pesquisa documental e do contato prévio com os atores da Serra Catarinense. Restou claro, ainda que muitas vozes dissonantes tenham surgido no decorrer da atividade, que os atores locais não dão valor, não valorizam coletivamente seus recursos<sup>1</sup>. Todavia, isso também não significa que tentativas de

---

<sup>1</sup> Em contato com o presidente da Associação Catarinense dos Produtores dos Vinhos Finos de Altitude (ACAVITIS), este relatou a dificuldade de atuar com outros setores (principalmente com o Poder Público local) para promover seus produtos e a região. Além disso, um enólogo da mais importante vinícola da região se mostrou desinteressado em associar seus vinhos aos recursos gastronômicos da região, como o queijo e o pinhão e mais interessado em vender seus produtos para outras regiões.

valorização dos recursos territoriais não tenham sido feitas. Ao contrário, existiram e existem algumas experiências em curso, como é o caso de projetos envolvendo os dois produtos estudados.

Os resultados desta primeira etapa de entrevistas e as contribuições teóricas da Nova Sociologia Econômica e da Economia de Proximidade ajudaram a formar a hipótese para o problema desta pesquisa. Os dados preliminares permitiram entrever que havia atores em posse de mais capitais<sup>2</sup> que, aparentemente, tinham interesse manifesto em perpetuar a estrutura social do mercado tal como se encontra, pois se encontravam numa posição dominante, que lhes rendia maiores frutos. Ademais, a leitura dos documentos produzidos pelos órgãos governamentais apontava para uma relativa fragilidade da proposta territorial que os governos federal e estadual advogavam: muito barulho e pouco resultado!

De posse do mapa dos atores-chave e do roteiro de entrevistas, partiu-se para a segunda etapa para verificar a validade da hipótese central. Foram entrevistados produtores rurais envolvidos com a produção de queijo serrano (sendo 04 que produzem com autorização do Serviço Municipal de Inspeção, 02 com selo do Serviço de Inspeção Federal e que produzem fora da região, e 10 que produzem sem qualquer permissão legal), produtores rurais que coletam pinhão (8 produtores, sendo 2 deles ligados à Cooperativa Ecoserra), técnicos da cooperativa Ecoserra, técnicos da empresa de extensão rural estadual (Epagri) que atuam na regional e nas cidades, técnicos do Serviço de Inspeção Municipal de Lages e do Consórcio Intermunicipal de Sanidade Agropecuária (CISAMA), da CIDASC, gestores públicos das Secretárias de Desenvolvimento Regional de Lages e São Joaquim, técnicos da Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina (BADESC), representantes do CODETER e da AMURES, pesquisadores da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) que desenvolvem pesquisas sobre queijo serrano e pinhão, comerciantes e intermediários que revendem esses produtos na região serrana e fora dela.

Tabela 1 – Atores-Chave Entrevistados nas Etapas 1 e 2

<b>Universo de Atores-Chave Entrevistados nas Etapas 1 e 2</b>			
<b>Organizações do Setor Público</b>	<b>Número de Entrevistados</b>	<b>Organizações e Representantes do Setor Privado</b>	<b>Número de Entrevistados</b>
Associação dos Municípios da Região Serrana – AMURES	02	Produtores de queijo com autorização do SIM de Lages	04

continua...

<sup>2</sup> Na acepção bourdieusiana.

Continuação

<b>Universo de Atores-Chave Entrevistados nas Etapas 1 e 2</b>			
<b>Organizações do Setor Público</b>	<b>Número de Entrevistados</b>	<b>Organizações e Representantes do Setor Privado</b>	<b>Numero de Entrevistados</b>
Consórcio Intermunicipal de Sanidade Agropecuária – CISAMA	01	Produtores de queijo com autorização do SIF	02
Secretária de Desenvolvimento Regional de Lages	01	Produtores de queijo sem autorização legal para produzir comercialmente (10)	10
Secretária de Desenvolvimento Regional de São Joaquim	02	Cooperativa Ecoserra	02
Conselho de Desenvolvimento Territorial – CODETER	02	Produtores de pinhão que atuam junto à Cooperativa Ecoserra	02
Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina – CIDASC	01	Produtores de pinhão sem vínculos	06
Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A. – BADESC	01	Comerciantes de queijo de pequeno porte	03
Serviço de Inspeção Municipal de Lages	01	Comerciantes de queijo de grande porte	02
Universidade do Estado de Santa Catarina	02	Comerciantes (intermediários) que revendem o pinhão	02
Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina	03		
Prefeitura de Lages	01		
Prefeitura de São Joaquim	01		
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>		<b>27</b>

Inicialmente, foram previstas entrevistas com gestores públicos de todos os municípios da região. Porém, decidiu-se realizar a entrevista com servidores apenas das prefeituras de São Joaquim e Lages. Os resultados obtidos com as entrevistas da primeira etapa e com os outros entrevistados dispensaram a necessidade de visitar todas as prefeituras. Pelas mesmas razões e também pela dificuldade em reunir o número mínimo de pessoas que tornasse a atividade produtiva, foi eliminada a realização de grupo focal. Num e no outro caso, considerou-se não haver prejuízos significativos à qualidade da pesquisa.

Algumas das entrevistas não puderam ser gravadas, pois os entrevistados alegavam que a gravação os inibiria. Em certos momentos, os entrevistados solicitaram que o gravador fosse desligado para poder tocar em questões que consideravam delicadas – ficavam com receio de que o conteúdo pudesse chegar ao conhecimento da pessoa ou instituição criticada. De todo modo, estes foram acontecimentos excepcionais. No geral, as visitas para entrevistas ocorreram em tom informal. A familiaridade do pesquisador com as práticas e costumes do lugar contribuiu para que o ambiente com o entrevistado fosse sempre amistoso. Os resultados desta pesquisa de campo foram suficientes para entender os sistemas de produção do queijo serrano e do pinhão, identificar os vínculos de cooperação e dependência entre os atores destes sistemas, identificar os atores incumbentes e seus capitais, a existência de atores desafiantes, a eficácia da estrutura de incentivos dada pelas políticas estadual e federal, pelos serviços de extensão rural e demais instituições locais. Não por acaso foram escolhidos produtores que conseguiram romper as barreiras à entrada (exceção) e de outros que estão à margem de mercados mais dinâmicos (padrão médio), bem como pessoas ligadas às estruturas estatais que entoam a abordagem territorial do desenvolvimento e a valorização dos recursos territoriais.

O pesquisador também participou de dois eventos e uma reunião de trabalho, ambos realizados pela Epagri para os atores da cadeia do queijo serrano, e de uma reunião do CODETER. Todos os eventos ocorreram na cidade de Lages. Em todas essas atividades o pesquisador se limitou a observar.

Os eventos patrocinados pela Epagri permitiram verificar o desafio que as organizações públicas terão que enfrentar para levar assistência técnica e capacitação aos produtores rurais, o que pode, até mesmo, colocar em questão seus métodos tradicionais de atuação. São poucos os técnicos especializados disponíveis, são muitos os produtores e é relativamente baixo o seu grau de escolaridade e de renda, dificultando mudanças estruturais mais profundas nos sistemas de produção.

Enfim, todas essas observações apontam para a importância do instrumental teórico da Nova Sociologia Econômica, ressaltando o papel das instituições e dos atores sociais na manutenção e construção de novos mercados. Conseqüentemente, requer uma postura mais ativa, o contato direto e uma abordagem mais indutiva do pesquisador, que se aproximando do objeto empírico, ciente de suas fraquezas e paixões, tem que extrair o conteúdo que lhe permita compreender da maneira mais imparcial – e não neutra – o cenário que está diante de si. É como estar na arena, mas sentir-se parte da plateia e não do elenco. Para conseguir tal

feito, a pesquisa se pautou em grande medida pela metodologia: ora observador participante, ora observador não-participante.

Foi a conjugação dessas duas posturas metodológicas que permitiu equilibrar o peso da história que o pesquisador tem com a região, não se deixando influenciar por sua rede de relações ao mesmo tempo em que fazia uso dela para rememorar fatos e acessar informações relevantes para a pesquisa. Sem tal medida, o risco de cair em discursos inflamados e comprometer a qualidade da análise seria grande.

O trabalho está dividido em cinco capítulos. No capítulo 1 faz-se uma breve introdução sobre a região estudada. Uma síntese de sua história e do contexto social e econômico regional é apresentada para que o leitor tenha melhores condições de situar e acompanhar o desenvolvimento da pesquisa nos capítulos seguintes.

Apresentada a região, o segundo capítulo é reservado à construção do problema de pesquisa. Para tanto, são apresentados os aspectos principais do enfoque territorial do desenvolvimento e os conceitos e noções resultantes, como território, recurso e ativo territorial. O capítulo finaliza com a apresentação das políticas estadual e federal que adotam essa abordagem e incidem diretamente sobre a região da Serra Catarinense.

No terceiro capítulo são reunidas contribuições teóricas da Economia da Proximidade e da Nova Sociologia Econômica que serão utilizadas para explicar como funcionam os mecanismos que ensejam a transformação de recursos em ativos territoriais. A mobilização destas vertentes teóricas será fundamental para verificar a validade da hipótese formulada para responder o problema. Neste campo, destaca-se a Nova Sociologia Econômica, cuja ideia central de que os mercados são estruturas sociais e não o mero encontro anônimo da oferta com a demanda (ABRAMOVAY, 2004; TRIGILIA, 2002), como defendem os economistas neoclássicos, mostrou-se importante para desvendar uma questão relativamente indefinida nos estudos sobre recursos territoriais: o conceito de valorização de recursos territoriais. Nesta tarefa de formular um conceito para valorização – ou ativação – do recurso territorial, revela-se fundamental o emprego da abordagem político-cultural da construção dos mercados, elaborada por Neil Fligstein (2001), que se baseia na análise de quatro aspectos centrais: (a) os direitos de propriedade (*property rights*); (b) as formas de governança (*governance structure*); (c) as regras de troca (*rules of Exchange*); (d) as concepções de controle (*conceptions of control*).

Assim, ao aproximar a Nova Sociologia Econômica da Geografia Econômica e da Economia de Proximidade, a dissertação propõe um diálogo interdisciplinar no intuito de superar as limitações impostas pela separação dos campos do saber e manusear um instrumental de análise que permita uma melhor compreensão do problema.

Nos capítulos 4, depois de apresentados o problema de pesquisa e a hipótese e discutidos os procedimentos metodológicos e a abordagem teórica de análise, são demonstradas as evidências colhidas nas pesquisas documentais e de campo que auxiliam a verificar a validade da hipótese. Por questões didáticas, optou-se por dividir o capítulo de acordo com os sistemas produtivos analisados: o queijo serrano e o pinhão da araucária.

No quinto e último capítulo encontram-se as conclusões da pesquisa, com recomendações que visam melhorar os mecanismos institucionais criados pelo Estado nas esferas federal e estadual, bem como as ações e projetos de valorização dos recursos territoriais geridos pelos atores presentes na Serra Catarinense.

## 1. A SERRA CATARINENSE: CONTEXTO E HISTÓRIA

A dissertação de mestrado tomou como universo empírico a Serra Catarinense, região rural localizada no planalto sul do Estado de Santa Catarina (Figura 1), composta por dezoito municípios<sup>3</sup> (Figura 2), que juntos ocupam uma área de 16.198,9 km<sup>2</sup>. É nesta vasta região de campos, capões e coxilhas que vivem 284.115 pessoas (IBGE, 2010).

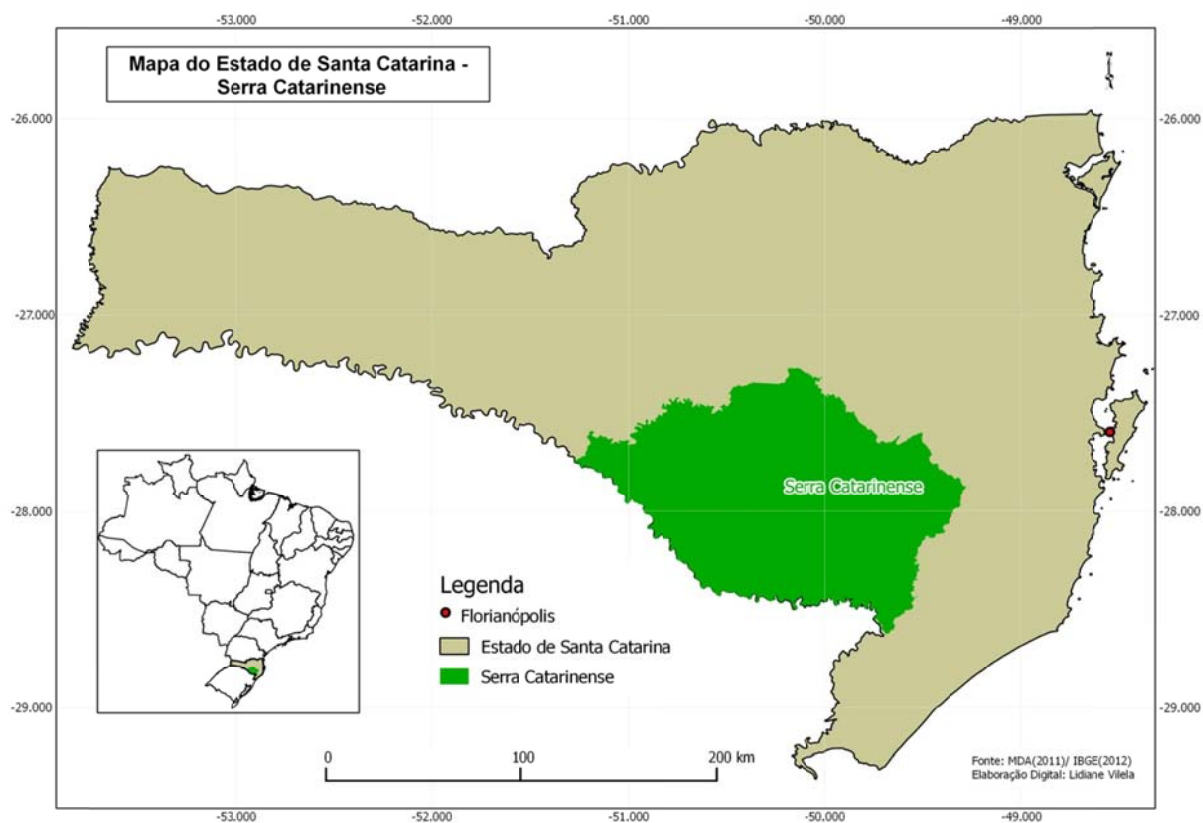


Figura 1 – Localização da Serra Catarinense no Estado de Santa Catarina

<sup>3</sup> Anita Garibaldi, Bocaína do Sul, Bom Jardim da Serra, Bom Retiro, Campo Belo do Sul, Capão Alto, Cerro Negro, Correia Pinto, Lages, Otacílo Costa, Paineira, Palmeira, Ponte Alta, Rio Rufino, São Joaquim, São José do Cerrito, Urubici e Urupema. Originalmente, todos esses municípios faziam parte de Lages.



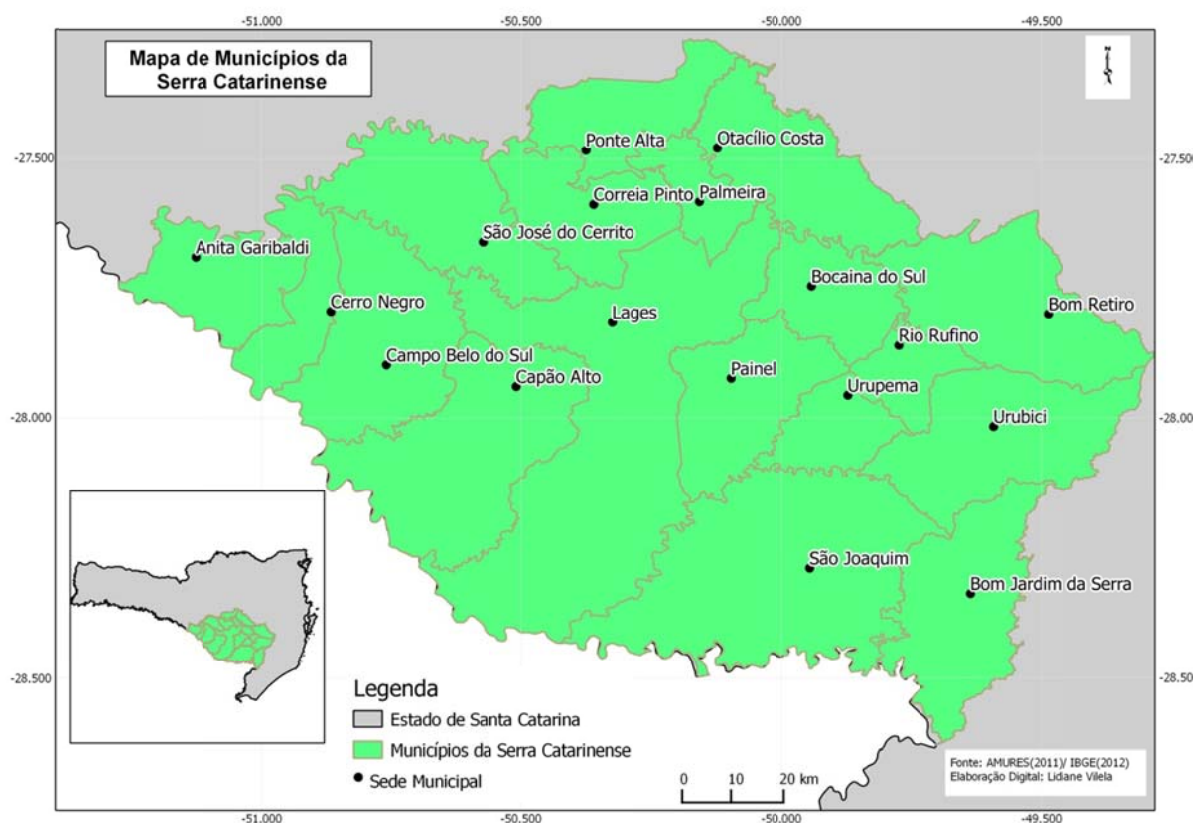


Figura 2 – Mapa de Municípios da Serra Catarinense

Os indígenas – principalmente das comunidades Botocudo, Xokleng e Kaingang – já habitavam a região quando chegaram os primeiros bandeirantes, ainda no século XVIII, com objetivo de definir o território no sul do país e aprisionar indígenas para o trabalho escravo. “Além dos bandeirantes, a região passou a ser desbravada pelos tropeiros, que se destinavam a Colônia do Sacramento, no extremo sul, à caça do gado vacum” (GOULARTI FILHO, 2002, p. 106) que abastecia a região das Minas.

O gado era levado do sul até Sorocaba, percorrendo dois caminhos. Um deles partia de Vacaria, no Rio Grande do Sul, e passava por Lages. Aos poucos, fazendas de criação de gado foram sendo estabelecidas e a atividade se expandiu por toda a região até o oeste do Estado de Santa Catarina, onde havia campos naturais. “A base fundiária era a grande propriedade e a força de trabalho utilizada nos serviços domésticos era escrava, enquanto as atividades pastoris eram desempenhadas pelos caboclos” (GOULARTI FILHO, 2002, p. 107).

Com a prosperidade vivenciada pela atividade pecuária, várias vilas foram se formando na região serrana e posteriormente se tornaram cidades. Mesmo com o declínio do

tropeirismo, no início do século XX, a atividade pastoril foi mantida. O melhoramento genético e a introdução de novas raças contribuíram para o aumento da qualidade e da produtividade da pecuária serrana, dando-lhe novo impulso.

Em fins dos anos 1940 e início dos anos 1950, paralelamente ao novo ciclo da pecuária, iniciou-se outra atividade econômica de forte impacto na região, a indústria madeireira. O esgotamento das reservas de madeira no oeste do Estado levou os madeireiros<sup>4</sup> para a Serra Catarinense.

A nova atividade gerou muitas mudanças no cenário local. De um lado, o caboclo teve pela primeira vez a oportunidade de encontrar um emprego com salário e condições menos degradantes nas serrarias, afastando-se da semi-escravidão experimentada na pecuária. Do outro lado, o empreendedorismo foi estimulado pelas necessidades e oportunidades que surgiam com a indústria madeireira: marcenarias, indústrias de compensado, papel e celulose, entre outras, foram transferidas ou criadas na região.

Com a diminuição das reservas de madeira e a proibição do corte da araucária na década de 1970, muitas serrarias fecham as portas desempregando milhares pessoas e levando muitas delas à procura de trabalho nos centros urbanos e em outras regiões do estado. Na mesma época, surgem alguns reflorestamentos de pinus, utilizados, sobretudo, na indústria de papel e celulose, presente até hoje na região.

As altitudes elevadas, variando entre 850 e 1.800 metros, e o subtropical úmido (EMBRAPA, 2012), com temperaturas amenas no verão e frio rigoroso no inverno, fazem predominar a paisagem de campos naturais com floresta de araucárias – não por acaso a pecuária e a coleta de pinhão da araucária são atividades amplamente difundidas na região. E foram essas condições climáticas que possibilitaram o início da fruticultura de clima temperado na década de 1970, outra atividade econômica importante na Serra.

A fruticultura começou com o cultivo das macieiras. Hoje abrange outras culturas, como cereja, amora, mirtilo, ameixa, pêssigo, pera, caqui, uva vinífera e de mesa. Porém, o custo muito elevado (ZECCA, 2012) restringe a atividade a alguns poucos produtores.

Em anos mais recentes, o turismo rural surge como uma nova alternativa para a região, a exemplo do que aconteceu em outras regiões rurais do Brasil (como na Serra Gaúcha). O

---

<sup>4</sup> Muitas serrarias gaúchas, antes instaladas no oeste do estado, abriram novas unidades na região serrana de Santa Catarina.

turismo trouxe novos serviços e produtos, como restaurantes, atividades ao ar livre e esportes radicais (canoagem, montanhismo, trekking, rafting, rapel, ciclismo de montanha etc.). Com o estabelecimento de vinícolas, há expectativa de que o turismo ganhe mais terreno na economia local.

Todas essas mudanças apontam para um peso maior do setor de serviços<sup>5</sup> na composição do valor adicionado bruto da região. Como demonstra o gráfico abaixo, o setor de serviços na Serra Catarinense contribuiu com mais da metade do valor adicionado em 1999 e 2009. No entanto, não se pode olvidar que quase um quarto deste do valor adicionado do setor de serviços tem origem na Administração Pública, importante empregadora, sobretudo nos municípios menores e desprovidos de grandes indústrias.

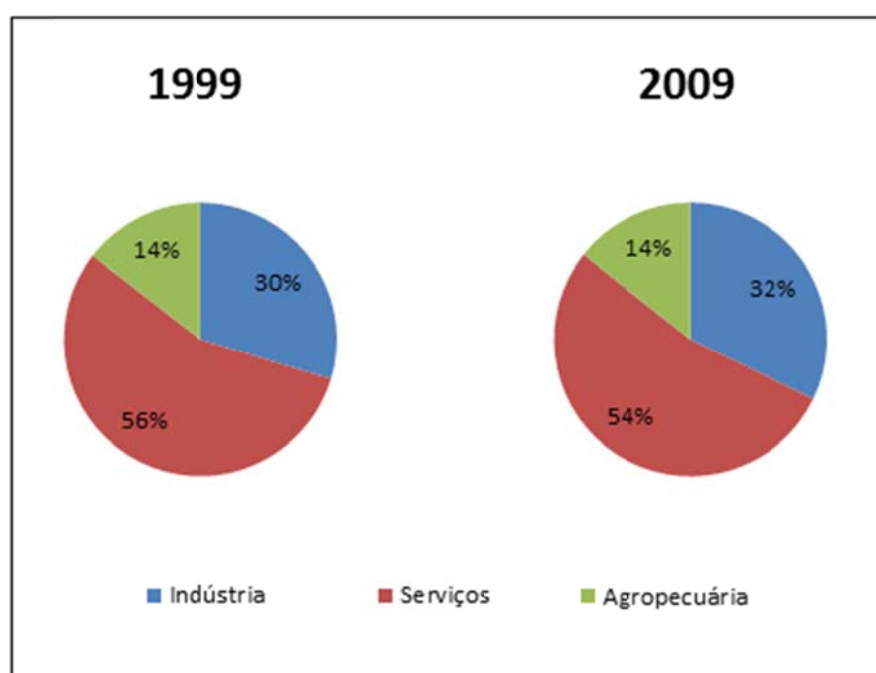


Gráfico 1 – Percentual do Valor Adicionado Bruto por Setor na Serra Catarinense

Fonte: elaborado pelo autor com dados do SIDRA, IBGE (2012).

A despeito da importância dos setores de serviços e da indústria na composição do valor adicionado regional, o setor agropecuário não poder ser ignorado. Proporcionalmente, o

<sup>5</sup> Incluindo-se nesta rubrica administração, saúde e educação públicas e seguridade social.

valor adicionado do setor agropecuário regional é superior à medida estadual, como se pode no gráfico 2 infra.

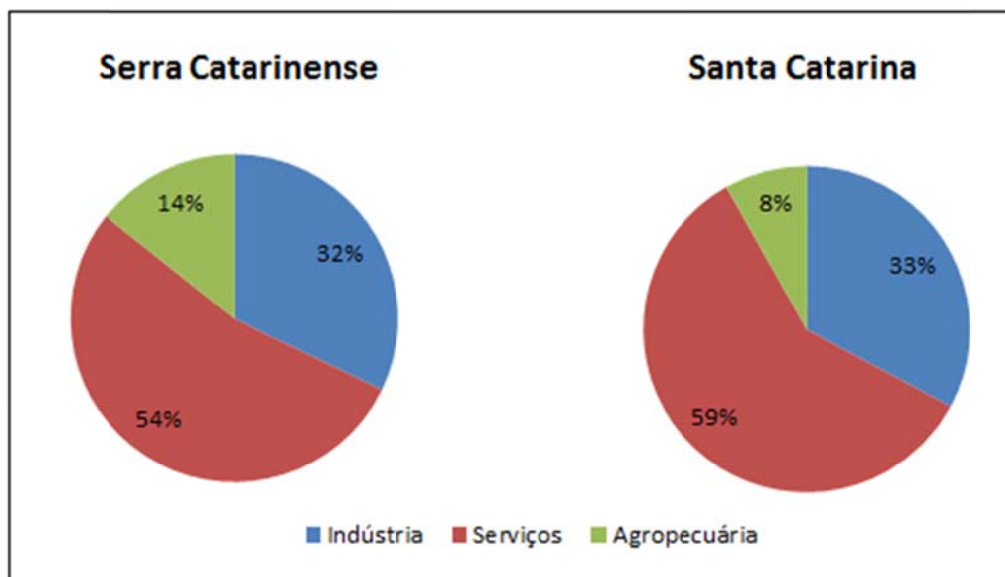


Gráfico 2 – Participação no Valor Adicionado Bruto por Setor na Serra Catarinense e Santa Catarina em 2009

Fonte: elaborado pelo autor com dados do SIDRA, IBGE (2012).

E é justamente no setor agropecuário que se encontram algumas disparidades sociais e econômicas que guardam estreita relação com esta pesquisa, como a notável concentração fundiária<sup>6</sup> na Serra Catarinense, sobretudo se confrontado com os números do Estado de Santa Catarina.

De acordo com Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2010), existem 15.053 estabelecimentos agropecuários na Serra Catarinense. Deste total, 11.256 enquadram-se na tipologia “agricultura familiar”, restando 3.797 não familiares. Em termos percentuais, tem-se aproximadamente 75% de estabelecimentos da agricultura familiar e 25% de

<sup>6</sup> É muito provável que esta concentração resulte das relações forjadas no início da ocupação pelos tropeiros e bandeirantes. Mas nesta pesquisa serão analisadas estas relações.

estabelecimentos não familiares. No nível estadual, a proporção muda para, respectivamente, 87% e 13%.

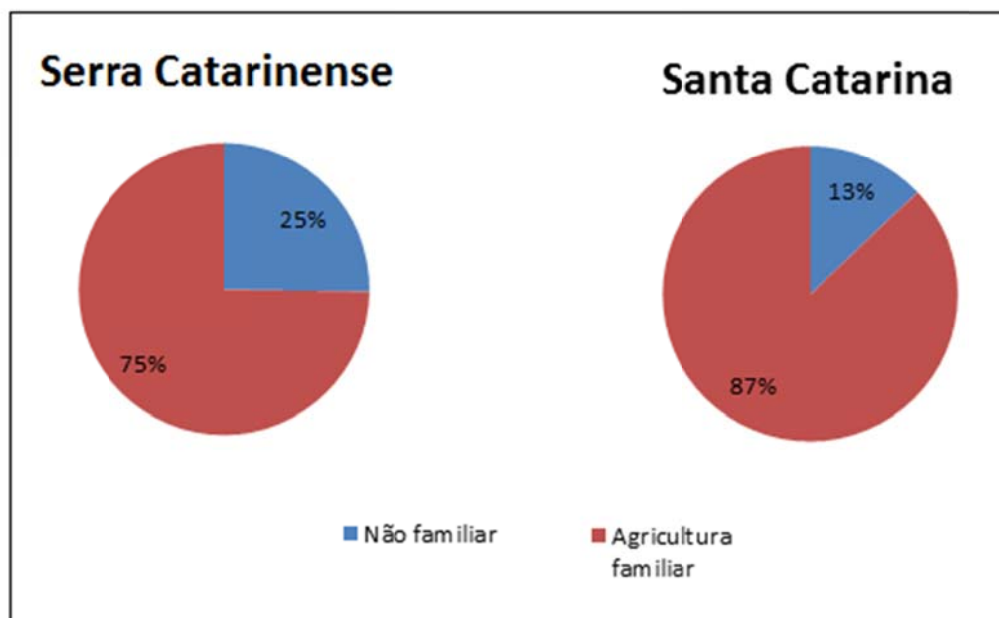


Gráfico 3 – Percentual dos Estabelecimentos Agropecuários por Tipologia

Fonte: elaborado pelo autor com dados do Censo Agropecuário 2006, IBGE (2010).

Mergulhando um pouco mais na questão, consegue-se visualizar um desequilíbrio entre essas duas categorias (agricultura familiar e não familiar) no acesso à terra. A maior parte dos estabelecimentos ocupa apenas um quinto da área total. Ou seja, os estabelecimentos da agricultura familiar ocupam tão-somente 20% da área total ocupada pelos estabelecimentos agropecuários na Serra Catarinense. Os outros 80% da área são ocupados por estabelecimentos não familiares.

Esta divisão toma outros contornos no nível estadual, onde a agricultura familiar ocupa com seus estabelecimentos 44% da área total. Os gráficos a seguir demonstram com maior clareza tais diferenças.

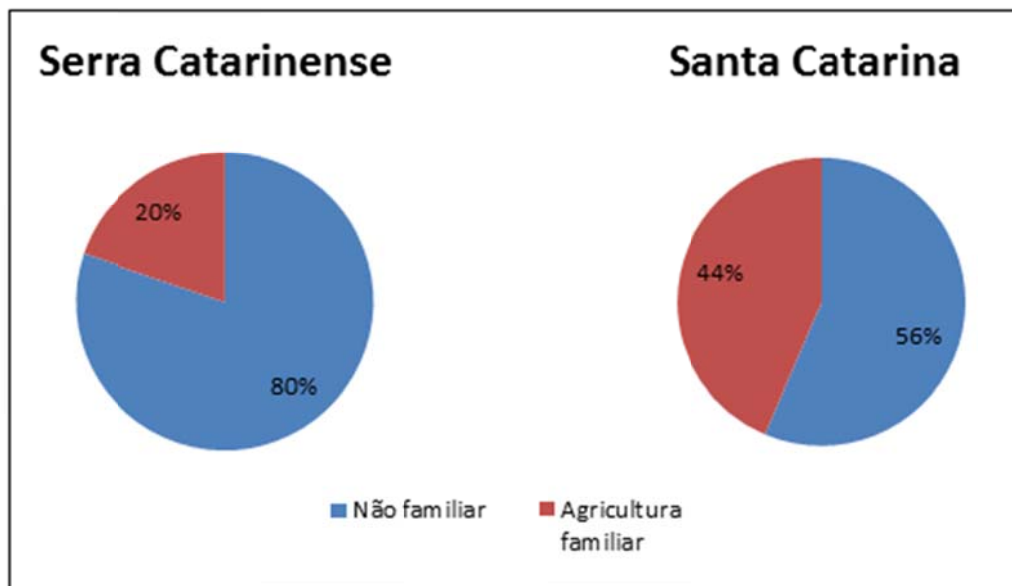


Gráfico 4 – Percentual de Área Ocupada por Tipo de Estabelecimentos Agropecuários em 2006

Fonte: elaborado pelo autor com dados do Censo Agropecuário 2006, IBGE (2010).

O desequilíbrio aprofunda-se ainda mais quando estas informações são combinadas com os dados sobre dimensões predominantes dos estabelecimentos agropecuários na Serra Catarinense e sua comparação com o Estado de Santa Catarina, conforme apresentado nos gráficos abaixo. Em Santa Catarina, 90,3% dos estabelecimentos agropecuários apresentam dimensões que variam entre “mais de 0 a menos de 50 há”. Para a Serra Catarinense, o percentual de estabelecimentos agropecuários classificados nessas dimensões chega a aproximadamente 72% sobre o total de estabelecimentos presentes na região.

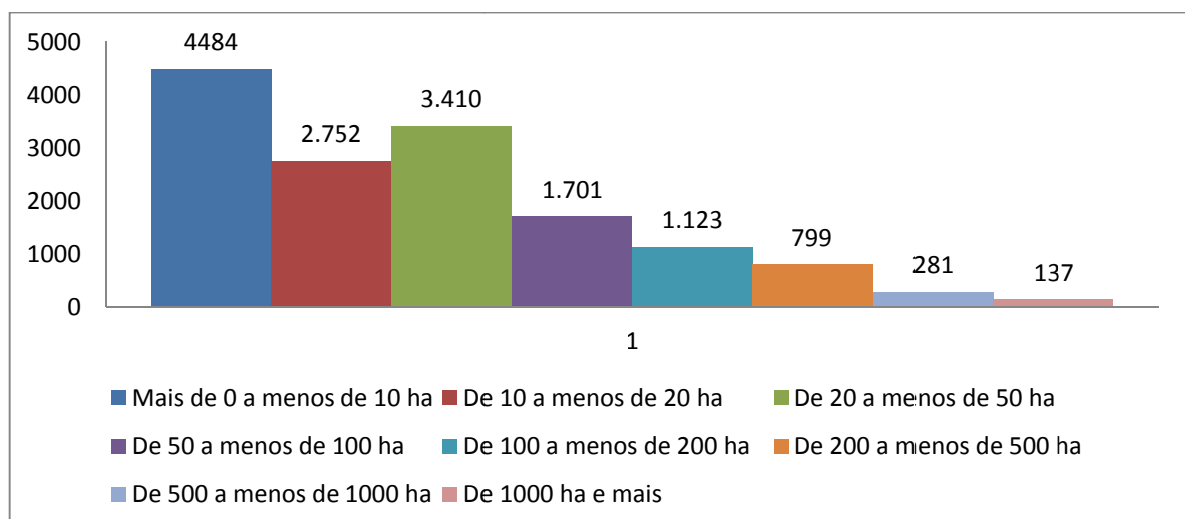


Gráfico 5 – Número de Estabelecimentos Agropecuários por Área dos Estabelecimentos na Serra Catarinense em 2006

Fonte: elaborado pelo autor com dados do Censo Agropecuário 2006, IBGE (2010).

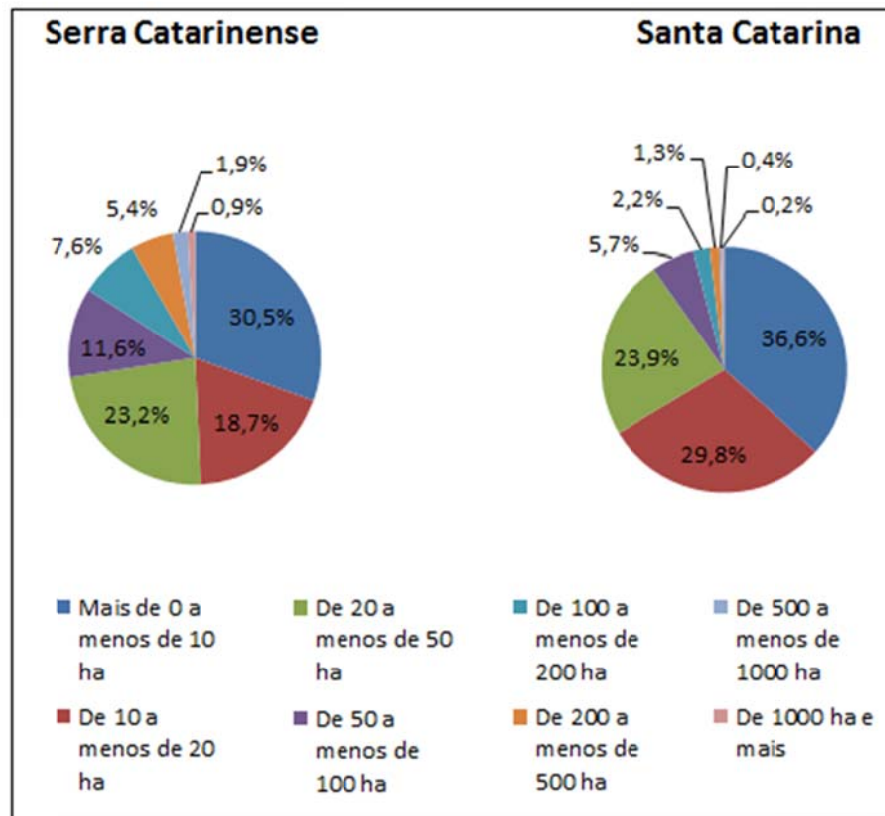


Gráfico 6 – Percentual de Estabelecimentos Agropecuários por Área dos Estabelecimentos na Serra Catarinense e Santa Catarina em 2006

Fonte: elaborado pelo autor com dados do Censo Agropecuário 2006, IBGE (2010).

Embora estes números sobre a situação fundiária não expliquem todo o contexto social e econômico, podem trazer indicativos de que outros recursos – inclusive os recursos naturais que podem vir a ser transformados em ativos territoriais - e diversas formas de capitais também estejam mais acessíveis para aqueles atores que desfrutam de uma melhor posição na estrutura social.

Para além desta desigualdade há outras entre a maior cidade da região, Lages, e os demais municípios da Serra Catarinense. Lages foi e continua sendo o grande polo da região, onde há maior diversidade de serviços, produtos e capitais.

### 1.1 A Centralidade de Lages na Região Serrana

Durante todos os ciclos econômicos, Lages sempre foi o centro econômico e político da região. E hoje não é diferente. A cidade continua sendo o polo regional de comércio e serviços da Serra Catarinense e onde se encontra mais da metade da população serrana (aproximadamente 55% do total) e onde se concentra 56% do produto interno bruto da região, como demonstra o gráfico abaixo<sup>7</sup>.

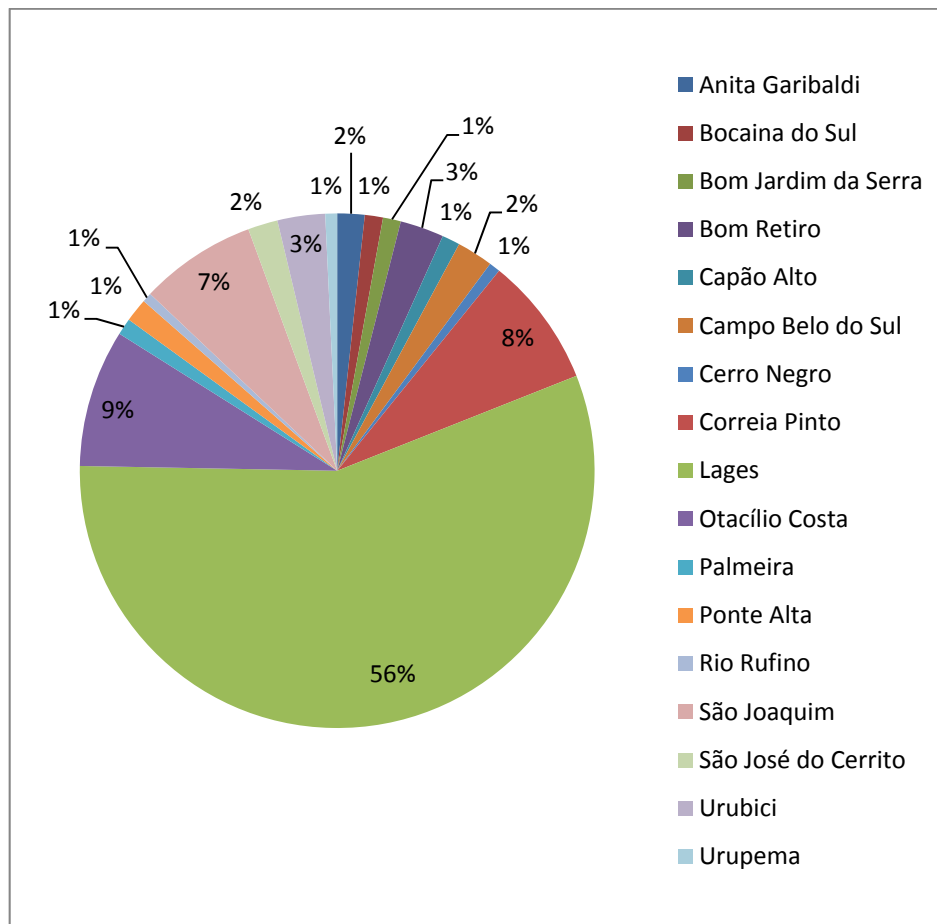


Gráfico 7 – Percentual de Participação de Cada Município na Composição do Produto Interno Bruto da Serra Catarinense em 2009

Fonte: elaborado pelo autor com dados do SIDRA, IBGE (2012).

<sup>7</sup> A participação significativa de Correia Pinto e Otacílio Costa no PIB da região se deve à presença de grandes indústrias de papel e celulose.



A ampla maioria dos municípios é de pequeno porte. Com exceção de Lages (157.682), São Joaquim (22.836) e Correia Pinto (17.026), em todos os demais municípios a população não supera os 15 mil habitantes (Tabela 2). Para ser mais específico, dos 18 municípios, 14 têm 10 mil ou menos habitantes. Sob esta perspectiva, é compreensível o domínio de Lages, que pode se beneficiar, ainda que superficialmente, de economias de aglomeração.

Tabela 2 – Indicadores Demográficos da Serra Catarinense

<b>Cidade</b>	<b>População Total</b>	<b>Área (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Densidade Demográfica</b>
Anita Garibaldi	10.273	606,1	16,95

continua...

Continuação

<b>Cidade</b>	<b>População Total</b>	<b>Área (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Densidade Demográfica</b>
Bocaina do Sul	2.980	496,4	6
Bom Jardim da Serra	4.079	935,3	4,36
Bom Retiro	7.967	1.065,60	7,48
Campo Belo do Sul	8.051	1.023,40	7,87
Capão Alto	3.020	1.350,70	2,24
Cerro Negro	4.098	418,1	9,8
Correia Pinto	17.026	623,7	27,3
Lages	157.682	2.651,40	59,47
Otacílio Costa	13.993	924,2	15,14
Painel	2.384	764,9	3,12
Palmeira	2.133	292,2	7,3
Ponte Alta	5.168	558,7	9,25
Rio Rufino	2.414	333,6	7,24
São Joaquim	22.836	1.888,10	12,09
São José do Cerrito	10.393	968,7	10,73
Urubici	10.252	1.019,10	10,06
Urupema	2.527	278,7	9,07

Fonte: elaborado pelo autor com dados do Censo Demográfico do IBGE (2011).

Lages também se destaca em alguns indicadores de desenvolvimento, como demonstra a tabela 3. Dentre os indicadores abaixo, Lages apresenta o melhor IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), IDH-Educação e IDH-Renda dentre todos os municípios da Serra Catarinense. No entanto, não se pode afirmar que a situação geral é confortável.

Tabela 3 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e Índice de Gini Dos Municípios da Serra Catarinense.

<b>Município/UF</b>	<b>IDH</b>	<b>IDH - Educação</b>	<b>IDH – Longevidade</b>	<b>IDH - Renda</b>	<b>Gini – Renda</b>
Anita Garibaldi	0,75	0,83	0,81	0,62	0,55
Bocaina do Sul	0,72	0,79	0,73	0,62	0,54
Bom Jardim da Serra	0,76	0,84	0,76	0,67	0,64

continua...

Continuação

<b>Município/UF</b>	<b>IDH</b>	<b>IDH - Educação</b>	<b>IDH – Longevidade</b>	<b>IDH - Renda</b>	<b>Gini – Renda</b>
Bom Jardim da Serra	0,76	0,84	0,76	0,67	0,64
Bom Retiro	0,73	0,81	0,72	0,67	0,54
Campo Belo do Sul	0,69	0,77	0,7	0,61	0,54
Capão Alto	0,73	0,84	0,7	0,64	0,57
Cerro Negro	0,69	0,74	0,76	0,56	0,55
Correia Pinto	0,77	0,87	0,78	0,66	0,53
Lages	0,81	0,91	0,78	0,74	0,61
Otacílio Costa	0,80	0,88	0,83	0,70	0,51
Painel	0,75	0,82	0,78	0,66	0,54
Palmeira	0,76	0,81	0,80	0,65	0,56
Ponte Alta	0,73	0,81	0,73	0,64	0,59
Rio Rufino	0,74	0,81	0,76	0,64	0,64
São Joaquim	0,77	0,86	0,76	0,68	0,57
São José do Cerrito	0,73	0,8	0,78	0,62	0,59
Urubici	0,79	0,86	0,83	0,67	0,58
Urupema	0,78	0,85	0,82	0,68	0,57
Santa Catarina	0,84	0,934	0,83	0,75	0,46

Fonte: elaborado pelo autor com dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, PNDU (2000).

Comparando-se os indicadores dos municípios com aqueles de Santa Catarina, percebe-se que a região apresenta algumas fragilidades. Em todas as áreas, o Estado apresenta números melhores, principalmente no indicador da educação (IDH-Educação) e da distribuição de renda (Gini Renda).

E como se não bastassem as dificuldades oriundas da pobreza relativamente difusa e da precária infraestrutura dos municípios, a região também ostenta um ambiente institucional muito conflituoso e de poucas ações coletivas (BÚRIGO *et al.* 2008; 2009), reduzindo a probabilidade de melhoria no curto prazo, mesmo diante dos bons níveis de capital social, como constatado pela pesquisa conduzida pela Secretaria de Estado do Planejamento do Governo do Estado de Santa Catarina, com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (DAMO *et al.*, 2004).

Estes foram, sem dúvida, fatores que pesaram na escolha da região como universo empírico para a realização desta pesquisa. Por conhecer a região, ter contato direto com muitos atores sociais, o pesquisador teve a possibilidade de vivenciar conflitos, vislumbrar potencialidades do território e, sobretudo, levantar questões sobre a trajetória de desenvolvimento da Serra Catarinense, principalmente no confronto com regiões próximas, como a Serra Gaúcha.

Deste contato nasceu a vontade de articular o conhecimento teórico com a pesquisa empírica para compreender os processos que estão acontecendo nos territórios rurais e poder propor alternativas voltadas ao desenvolvimento dessas regiões. No caso da Serra Catarinense, o interesse está em fazer uma leitura à luz da Nova Sociologia Econômica, tentando compreender por que produtos com forte identidade cultural não conseguem entrar em mercados mais dinâmicos e ajudar a promover o desenvolvimento da região.

Para realizar a análise, o primeiro passo foi buscar na teoria e em algumas evidências empíricas preliminares os elementos para a construção do problema de pesquisa. É disto que trata o capítulo 2.

## **2. TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO: CONSTRUINDO O PROBLEMA DE PESQUISA**

Este capítulo trata da abordagem territorial do desenvolvimento, enfoque que tem sido adotado por algumas políticas do Governo Federal do Brasil<sup>8</sup>, como a Política Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e que também orienta ações da política de descentralização do Governo do Estado de Santa Catarina.

Ambas as intervenções estatais – federal e estadual – incidem sobre a região estudada e têm como objetivo promover o seu desenvolvimento estimulando, entre outras coisas, a valorização dos recursos naturais e culturais locais.

Entre os aspectos centrais do enfoque territorial do desenvolvimento rural tratados na dissertação destacam-se as noções de recurso e ativo territorial, apresentados e discutidos neste capítulo. Serão apresentadas também as políticas mencionadas, sua relação com a abordagem territorial, seus objetivos e os mecanismos e instrumentos para sua implementação.

É partir da articulação desses temas e instrumentos, com as respectivas contribuições teóricas da Geografia Econômica e da Economia de Proximidade, que o problema desta pesquisa foi construído.

### **2.1 A Abordagem Territorial do Desenvolvimento**

As duas últimas décadas foram marcadas pelo revigoramento do enfoque territorial do desenvolvimento nas Ciências Sociais e em algumas organizações internacionais (BEDUSCHI FILHO e ABRAMOVAY, 2004). Os fatores que contribuíram para isso podem ser agrupados em três pontos.

---

<sup>8</sup> No Brasil, esta abordagem foi adotada em políticas conduzidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Pesca, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Integração Nacional.

Em primeiro lugar, verificou-se que o crescimento isolado de determinados setores – como o agropecuário nas regiões rurais – não foi suficiente para a superação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais. Este fato, associado aos resultados insatisfatórios de programas e ações de governos e organismos internacionais influenciou a revisão de suas orientações e a renovação de suas agendas (BEDUSCHI FILHO, 2006; FAVARETO, 2007), buscando uma alternativa à “especialização setorial”.

No campo científico, os estudos sobre os distritos industriais italianos e a chamada Terceira Itália – especialmente aqueles conduzidos por Arnaldo Bagnasco (1988), Carlo Trigilia (2002) e Giacomo Becattini (2005) –, bem como as pesquisas de Robert Putnam (1993) sobre capital social, comunidade cívica e desenvolvimento, evidenciaram o papel das relações sociais localizadas na trajetória de uma determinada região.

A tudo isso, acrescenta-se o terceiro ponto, a constatação de que as regras, ou melhor, as instituições exercem papel decisivo nas dinâmicas de desenvolvimento. Isso fez reforçar “aspectos como descentralização administrativa, organização de produtores, o papel das organizações da sociedade civil, as possibilidades de formulação de consensos entre os atores e as regras para a destinação e controle de recursos públicos” (BEDUSCHI FILHO, 2006, p. 27).

Em resumo, as visíveis limitações das abordagens de traços essencialmente setoriais e centralizados, de um lado, e os sinais apontados pelas pesquisas científicas mencionadas, de outro lado, criaram condições para que o enfoque territorial passasse a fazer parte do discurso e também da agenda de instituições nacionais e internacionais que atuam no âmbito das políticas e projetos de desenvolvimento.

Trilhando o novo percurso da abordagem territorial, as intervenções sintetizadas nos programas e ações desses organismos e governos passam a colocar luz sobre o papel dos atores locais na “[...] busca de soluções originais no que diz respeito às opções de dinamização socioeconômica, à organização do trabalho produtivo e à gestão local dos recursos naturais” (VIEIRA, 2003, p. 261). Integram, portanto, as dimensões social, econômica e ambiental, cultural e política, atribuindo aos atores locais o protagonismo do desenvolvimento.

No entanto, não se deve presumir que a adoção da abordagem territorial implica a supressão das intervenções setoriais. *“Todo lo contrario, las requiere, pues estas, si non*

*eficaces, amplián transversalmente las oportunidades y el horizonte para los procesos de desarrollo”* (SCHEJTMAN, BARSKY, 2008, p. 44).

Com efeito, a territorialização do desenvolvimento contribui para o debate de questões que foram ignoradas ou relativizadas por muito tempo nos programas de desenvolvimento governamentais e das agências internacionais. Além disso, ela favoreceu a construção de um novo conceito de território, que remete e ao mesmo tempo obriga ao reexame do conceito de região (FAVARETO, 2007).

Sob este renovado enfoque, o território, mais do que um simples recorte espacial, pode ser compreendido como um campo, “no sentido dado por Pierre Bourdieu, como um todo estruturado de posições e oposições, cuja configuração é determinada pela distribuição desigual dos diferentes trunfos, entre os agentes e grupos sociais que o compõem (IDEM, 2007, p. 136)”.

Adicionando ingredientes novos, como estrutura social, relações entre sociedade e meio ambiente, este conceito salienta a ideia de que a Geografia não detém exclusividade no estudo das questões regionais e do território. Em vez disso, ele revela a necessidade de um diálogo interdisciplinar, no qual os diferentes campos do saber se aproximam para produzir um conhecimento que consiga dar respostas mais adequadas a complexidade que a realidade apresenta.

Para Abramovay (2006, p. 51), a noção de território contribui para o estudo das regiões rurais – como a Serra Catarinense – em quatro dimensões básicas: (a) convida a abandonar um horizonte estritamente setorial, “que coloca a agricultura como único setor e os agricultores como únicos atores de importância nas regiões rurais”; b) promove o entrelaçamento entre crescimento econômico e processos de desenvolvimento; c) torna crucial o estudo empírico dos atores e de suas organizações para compreender as dinâmicas locais; e d) “ênfatisa a maneira como uma sociedade utiliza seus recursos em sua organização produtiva e, portanto, a relação entre sistemas sociais e ecológicos”.

É com esta visão que esta pesquisa foi conduzida. Observando atores de diversos setores, os instrumentos e capitais de que dispõem, procurou-se investigar como eles estabelecem suas relações para explorar os recursos locais e promover o desenvolvimento da região. Isto é, se e como buscam organizar, explorar e valorizar um recurso presente na região com vistas a transformá-lo em ativo territorial.

Para responder esta pergunta, é necessário mobilizar outros dois conceitos centrais para esta pesquisa, o recurso e o ativo territorial.

## 2.2 Do Recurso ao Ativo Territorial

Tornou-se lugar-comum falar de recurso territorial e associá-lo ao desenvolvimento de uma região. Políticas e programas setoriais e intersetoriais, projetos regionais ou nacionais têm utilizado a expressão quase como um requisito indispensável a sua aceitação pelo público interessado<sup>9</sup>. Como reflexo, este binômio tem sido empregado para identificar coisas muito diferentes: produtos típicos, produtos locais, produtos da sociobiodiversidade, saber-fazer local, patrimônio artístico, natural e cultural, entre outros. Para que seu sentido não se esvazie, é necessário compreender melhor o significado teórico dessa expressão.

Como lembra Corrado (2005, p. 18), a passagem do conceito de *recurso* ao de *recurso territorial* salienta sua ligação a uma “entidade que é também física, mas que não é identificável nem definível senão referindo-se a uma dada trama de relações sociais, isto é, o território”. Nesta perspectiva, o recurso territorial não pode ser visto como algo dado nem confundido com o patrimônio. Ele deve ser entendido como o resultado de uma construção social “na qual os sujeitos atribuem significados diversos aos valores territoriais de acordo com as finalidades, os projetos” (IDEM, p. 20). E deste modo ele é uma forma de interpretar o patrimônio pelos atores, que é tanto ideal quanto material e que muda no tempo. É, em última análise, o resultado de um processo de construção social.

Essa noção implica que o recurso territorial seja: a) *relacional*, pois deriva de um processo de interação social; b) *dinâmico*, porque mutável no tempo; c) *escalar*, visto que seu reconhecimento depende do ponto de vista de quem o percebe; d) *real*, dado que é o resultado concreto de um valor territorial; e) *pro-ativo*, pois depende da ação de um sujeito que persegue um objetivo (IDEM, 2005).

---

<sup>9</sup> Para citar alguns exemplos: o Programa Europeu LEADER; o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT); alguns Planos de Desenvolvimento Regional das Secretarias de Desenvolvimento Regional do Governo do Estado de Santa Catarina; o Programa Desenvolvimento Territorial Rural com Identidade Cultural do RIMISP.

Essas considerações iniciais salientam a importância dos atores sociais, suas regras e formas particulares de interação. Sendo infundáveis as formas de organização das sociedades, é de se supor que este processo – de identificação e ativação – não ocorra de forma homogênea em todas as regiões, mas estará diretamente vinculado às dinâmicas territoriais que lhes são próprias, isto é, as regras por eles estabelecidas que determinam as formas de interações entre os atores, tanto conflituosas quanto cooperativas, que vão “moldando ao longo do tempo uma determinada identidade e formas particulares de relacionamento entre eles [...] e deles com a natureza” (BEDUSCHI FILHO, 2006, p. 104).

Quando estão presentes as condições necessárias, isto é, quando os atores locais conseguem projetar e promover ações coletivas, compartilhadas, integradas e inovadoras (CORRADO, 2005), o recurso pode ser identificado e valorizado, transformando-se em um ativo territorial. Dito de outra forma, o processo de ativação ocorre quando são reunidas condições que permitam criar, produzir e comercializar o recurso. Este ativo, diferentemente do recurso, “é um fator em atividade, quer dizer, valorizado no mercado” (PECQUEUR, 2006, p. 96).

Ativos e recursos podem ser de duas espécies: genéricos ou específicos. Os genéricos são passíveis de serem transferidos para outro contexto, não importando quem os produza. No seu valor não está agregado o “espírito do lugar”. De modo diverso, os recursos e ativos específicos são de difícil transferência e replicação, pois resultam “de uma longa história, da memória social acumulada, de uma aprendizagem coletiva cognitiva.” (COLLETIS, 2005, p. 6).

A metamorfose de um recurso em um ativo específico é uma ação complexa. É o “resultado de uma longa história, da memória social acumulada, de uma aprendizagem coletiva cognitiva.” (COLLETIS, 2005, p. 6). A valorização do recurso é uma construção social, que nasce da percepção comum, da visão compartilhada dos atores sobre o território. Se há um ambiente institucional que favoreça a interação entre atores, os processos de ativação poderão ser mais frequentes.

O esquema abaixo (Figura 3) sintetiza a transformação do recurso em ativo territorial:





Figura 3 – Esquema de Transformação de Recurso em Ativo Territorial

Fonte: Elaborado pelo autor.

Voltando os olhos para a Serra Catarinense, percebe-se que muitos de seus recursos foram ativados. Porém, sem alcançar a condição de ativo específico. Dois recursos presentes na Serra e que seguem esse roteiro são o pinhão da araucária e o queijo artesanal serrano. A produção de ambos é bastante difundida na região serrana, mas circulam por mercados pouco dinâmicos, que não valorizam seus atributos territoriais e, portanto, não atingem uma situação de singularidade que poderia ser revertida em maiores retornos para os atores da região.

O pinhão é a semente da *Araucaria angustifolia*<sup>10</sup> (Figura 4), espécie arbórea que pertence ao grupo das gimnospermas<sup>11</sup>. Esta espécie, muito comum na região serrana, é encontrada em locais de clima frio ou temperado e se caracteriza pelo formato cônico da planta jovem, pelas folhas em formato de agulha e a ausência de frutos (possuem raiz, caule, folhas e sementes).

As sementes se originam em ramos modificados da fêmea, os estróbilos, que também são seus órgãos reprodutores. Usualmente, o estróbilo é conhecido como “pinha” e muitos a confundem com um fruto, inexistente nesta espécie.

<sup>10</sup> Também conhecida como pinheiro-do-paraná, pinheiro-brasileiro ou simplesmente araucária.

<sup>11</sup> Palavra originária do grego que significa semente (*spërma*) nua (*gymnos*).

A forma de produção do pinhão ainda é muito rudimentar. Inicialmente, são coletadas as pinhas. Para isso, os produtores usam equipamentos adaptados, como cordas e varões, para subir nas árvores e derrubar as pinhas. Nas entrevistas, alguns produtores relataram não utilizar quaisquer equipamentos de proteção, mesmo já tendo sofrido acidentes.



Figura 4 – Pinheiro Araucária

Fonte: Elaborado pelo autor.

Uma vez retiradas, as pinhas são transportadas até o local de armazenamento – a sede da propriedade rural – em alforjes colocados sobre cavalos e mulas ou em tratores . É nesse local

que também ocorre a “debulha”, isto é, a quebra da pinha para separar o pinhão das falhas<sup>12</sup>. A separação pode ser manual ou mecânica, com uso de uma peneira vibratória. Separado e ensacado, o pinhão está pronto para ser comercializado.



Figura 5 – Pinha e Pinhão da Araucária

Fonte: Elaborado pelo autor.

---

<sup>12</sup> As falhas não contém a parte interna da semente, apenas a externa, a casca.



Figura 6 – Pinha Aberta e Pinhão da Araucária

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com exceção de alguns poucos produtores que comercializam o produto no mercado local ou que o processam, a grande maioria vende sua produção *in natura* para intermediários. Os intermediários – comerciantes que dispõem de mais recursos financeiros, têm acesso a mercados maiores, a centros de distribuição, supermercados e mercados de médio porte – vão até o produtor e oferecem pagamento à vista. Sem pestanejar, os produtores aceitam o preço estabelecido pelo intermediário e vendem a produção, pois não dispõem de outros canais de comercialização nem de locais adequados para o armazenamento prolongado. Por sua vez, esses intermediários levam o produto para cidades maiores e o comercializam como uma *commodity*. Em alguns casos, ele é misturado a produtos similares de outras regiões do estado e do país.

Mesmo sendo uma iguaria apreciada e ingrediente de muitos pratos típicos do sul do país, o pinhão da serra catarinense ainda é trabalhado como um tipo de ativo territorial genérico. A sua forma de produção e o mercado onde está inserido não o tornam diferente do pinhão originário de outros territórios. E para agravar, quem realmente o produz, os atores da Serra



Catarinense, são aqueles que recebem a menor remuneração entre todos os envolvidos na cadeia produtiva.

Com o queijo serrano a história não é muito diferente. Produzido com leite bovino não pasteurizado, seguindo uma receita antiga, provavelmente trazida pelos açorianos no século XVIII (CÓRDOVA *et al.*, 2010), este produto carrega consigo a história e o *terroir*<sup>13</sup> da região serrana. Uma combinação entre o saber-fazer local – a tradição açoriana – e os recursos naturais – a pastagem típica da região que dá saber diferenciado ao produto.

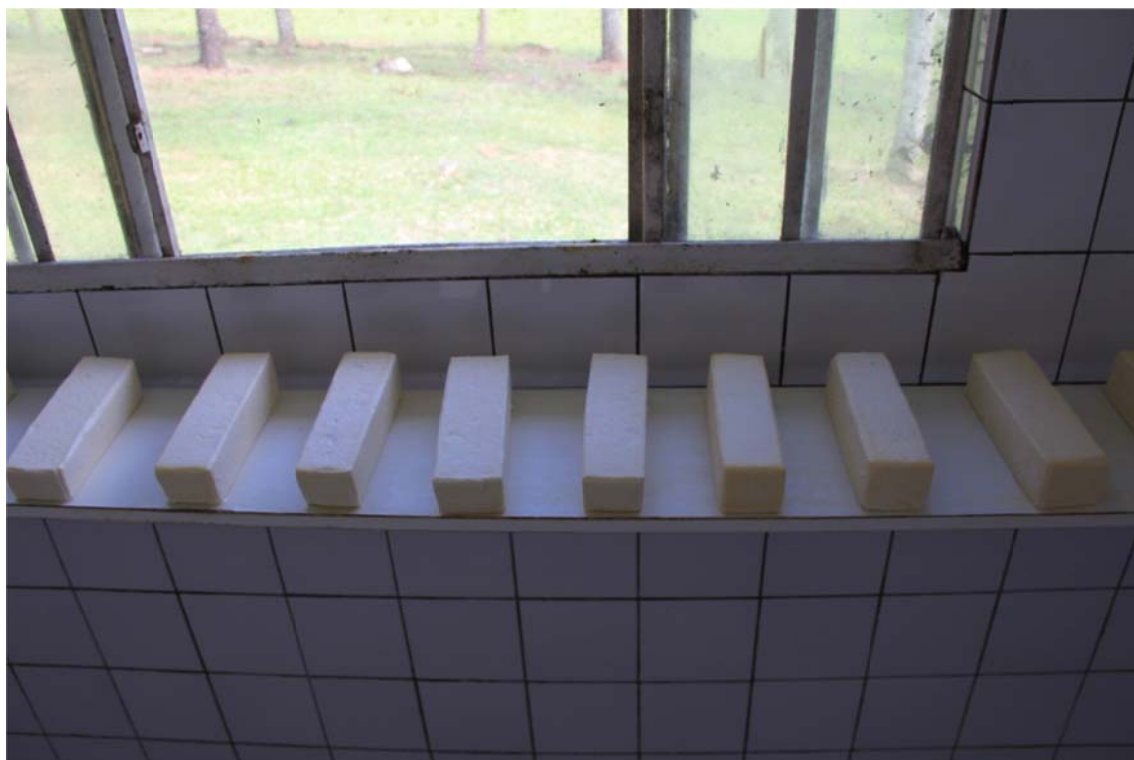


Figura 7 – O Queijo Serrano Fresco

Fonte: Elaborado pelo autor.

---

<sup>13</sup> Na concepção de Casabianca *et al.* (2005), o *terroir* “*est un espace géographique délimité, où une communauté humaine a construit au cours de l’histoire un savoir intellectuel collectif de production, fondé sur un système d’interactions entre un milieu physique et biologique et un ensemble de facteurs humains, dans lequel les itinéraires socio-techniques mis en jeu révèlent une originalité, confèrent une typicité, et engendrent une réputation, pour un produit originaire de ce terroir*” (apud VIRGINIE, 2012).



Figura 8 - O Queijo Serrano Curado

Fonte: Elaborado pelo autor.

A produção deste queijo também ocorre em padrões rudimentares. Os produtores ainda seguem os procedimentos transmitidos por seus antepassados – cujos padrões básicos de higiene são muitas vezes duvidosos – e utilizam insumos antiquados, refletindo em menor produtividade e até mesmo em menor segurança sanitária.

Essa situação precária trouxe problemas graves para as quase duas mil famílias<sup>14</sup> que dependiam ou complementavam sua renda com este produto. Não tendo condições de enquadrar suas unidades produtivas nas normas do Serviço de Inspeção Federal (SIF) e do Serviço de Inspeção Estadual (SIE), e não havendo à época serviço de inspeção nos municípios da região serrana, os produtores se viram obrigados a parar a fabricação para a comercialização, mantendo-a somente para a subsistência e para o comércio informal, o que reduziu muito o retorno financeiro e até mesmo inviabilizou a produção para algumas famílias<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Este número é uma estimativa apontada pelos técnicos da Epagri em entrevista realizada pelo pesquisador.

<sup>15</sup> Além de levar alguns pequenos comerciantes à falência, como foi constatado na pesquisa de campo.

Atualmente, todos os municípios da Serra Catarinense contam com Serviço de Inspeção Municipal (SIM)<sup>16</sup>, unidos por um consórcio intermunicipal. A introdução do SIM flexibilizou as normas estabelecidas pelo SIF e pelo SIE e permitiu que algumas famílias voltassem a produzir comercialmente o queijo serrano. Atualmente, existem dez famílias produzindo com o Selo de Inspeção Municipal, todas em Lages, única cidade onde o SIM está em pleno funcionamento – nos demais municípios, o serviço ainda não havia entrado em funcionamento quando da realização da pesquisa de campo.

Mesmo sendo um produto com características singulares, fazendo parte de uma lista restrita de queijos brasileiros elaborados com leite cru, ele é habitualmente confundido com queijos bem diferentes. Sem regulamentação, queijos produzidos em outras terras e sob outras formas utilizam o mesmo nome (queijo serrano) para conquistar o consumidor desinformado. Assim, percebe-se que a sua vantagem diferenciadora permanece latente, colocando o queijo serrano na condição de ativo territorial genérico.

Nos dois casos sumariamente relatados, vislumbra-se a dificuldade dos atores locais em identificar nesses produtos seu grande potencial, em inovar nos métodos de produção e comercialização que podem levar à diferenciação dos produtos, ressaltando suas qualidades intrínsecas, e dificultar sua reprodução em outras regiões. Em outras palavras, os atores não conseguem valorizar seus recursos territoriais, transformá-los em ativos territoriais específicos. Compreender as razões que impedem esta transformação é, portanto, a questão central que guiou esta pesquisa.

Além disso, a relação entre ativação de recursos territoriais e desenvolvimento, bem destacada em estudos da Geografia Econômica e da Economia Regional<sup>17</sup>, motivou o diálogo com autores como George Benko, Roberto Camagni e Bernard Pecqueur, referências incontornáveis no assunto.

Para esses estudiosos, há uma crescente competitividade entre regiões, induzida pela globalização dos mercados mundiais, onde a circulação de capitais, mercadorias e pessoas é

---

<sup>16</sup> Os municípios já promulgaram legislação criando o SIM estão fazendo concurso para contratação de profissionais. Até março de 2012, quando ocorreu o último contato com o CISAMA, apenas Lages oferecia efetivamente o serviço.

<sup>17</sup> Sobre o tema: BENKO, George, LIPIETZ, Alain *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie industrielle* ; Paris: P.U.F, 1992 ; CICCIONI, Enrico. *Competitività e Territorio. L'economia regionale nei paesi industrializzati*. Roma: Carocci, 1998; CAMAGNI, Roberto *Competitività Territoriale: la recherche d'avantages absolus*. Reflets et Perspectives, XLV, 2006/1 . PECQUEUR, Bernard. *A Guinada Territorial da Economia Global*. EISFORIA, 4, 81-103, 2006; CAROLI, Matteo G. *Il Marketing Territoriale. Strategie per la competitività sostenibile del territorio*. Milão: Franco Angeli, 2010.

facilitada. Neste contexto, a ativação de recursos territoriais torna-se um fator de desenvolvimento. Transformar um recurso em um ativo específico pode significar a substituição do princípio ricardiano da vantagem comparativa pela “vantagem diferenciadora” (PECQUEUR, 2006) ou “vantagem absoluta” (CAMAGNI, 2006). Significa, em última análise, escapar de uma lógica de guerra de custos e preços e entrar numa situação de monopólio.

Em outras palavras, aquele que detiver um ativo específico, isto é, um produto ou serviço de difícil reprodução, terá construído uma vantagem que lhe permitirá dominar um mercado já estabelecido ou constituir um novo mercado. Mas o que determina a manutenção deste monopólio? Ou, ainda, quais fatores favorecem a manutenção do grau de competitividade e desenvolvimento de uma região sob a lente da abordagem territorial? Como a situação de monopólio não é permanente, o que determinará o grau de competitividade e desenvolvimento de um território é a capacidade de mobilização coletiva dos atores que lhes permita estabilizar as relações para manterem uma posição dominante. Por isso, a ação coletiva – entendida aqui como a ação desenvolvida por um conjunto de indivíduos com interesses compartilhados, cujo objetivo é a obtenção de resultados que possam beneficiar a todos os envolvidos (Beduschi, 2006) – torna-se uma condição indispensável para o desenvolvimento.

Mas onde se funda esta capacidade de mobilização coletiva? Quais são as condições para que haja um ambiente mais favorável à ação coletiva que possa engendrar a dominação de um mercado existente ou a constituição de um novo para o ativo territorial específico?

De acordo com Roberto Camagni (2006), esses processos de ativação emergem com maior facilidade num ambiente institucional que favoreça a interação entre atores, onde possam compartilhar códigos comuns e atitudes recíprocas de confiança e cooperação, levando à estabilização das relações entre esses atores. Mas esse talvez seja o caminho mais longo, que demande mais recursos.

Outro caminho, já experimentado por programas de organizações internacionais<sup>18</sup>, passa pela criação de espaços de deliberação coletiva, cujos fundamentos também se encontram na Economia de Proximidade. Algumas experiências (BEDUSCHI, 2006) demonstraram como esses espaços, que colocam frente a frente atores com distintas visões de mundo, podem ajudar a construir um ambiente de aprendizagem social que lhes permite criar uma visão

---

<sup>18</sup> Como o Programa LEADER.



compartilhada sobre o território e seus recursos. Pelo menos na retórica, esse foi o caminho escolhido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e pelo Governo do Estado de Santa Catarina, como se verá adiante.

### **2.3 A Política Territorial do MDA**

Com a emergência da abordagem territorial do desenvolvimento, vários Governos e organizações internacionais perceberam que políticas públicas com este viés deveriam ser implementadas em regiões rurais para facilitar a valorização dos recursos territoriais e, conseqüentemente, gerar vantagens competitivas.

Na Europa, o Programa LEADER é um exemplo notável dessa percepção. A América Latina despertou um pouco mais tarde, mas atualmente ostenta um conjunto substancial de programas que seguem esta direção. Algumas iniciativas, como o projeto Desenvolvimento Territorial Rural com Identidade Cultural (DTR-IC), coordenado pelo RIMISP, vêm demonstrando como a abordagem territorial pode facilitar a valorização de serviços e produtos com identidade cultural, ajudando a promover o desenvolvimento de regiões rurais marginalizadas. No Brasil, essa também tem sido a tônica de algumas políticas públicas.

O novo enfoque das políticas governamentais, com traços semelhantes à iniciativa européia LEADER e ao Programa *Empowerment Zones and Enterprise Communities*, dos Estados Unidos, se apoiam em quatro eixos estratégicos: a descentralização da ação estatal; a interação dos atores públicos (federal, estadual e municipal) e privados, para promover ações intersetoriais em escala espacial superior à municipal; a ênfase nos processos de desenvolvimento endógeno; e a sustentabilidade socioambiental.

A mudança de enfoque resultou em alterações nas políticas para o meio rural. Essas alterações começaram com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e culminam com a delimitação dos Territórios Rurais e com a instituição do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (iniciado em 2003), que serviu de base para o Programa

Territórios da Cidadania (lançado em 2008). Fica evidente, com essas mudanças, que o acento recai sobre a necessidade de se romper com o viés agrícola e centralizador das políticas públicas e de promover ações intersetoriais e descentralizadas para valorizar o potencial endógeno das regiões rurais (ORTEGA, 2008). E dentro desse novo quadro, ganham destaque os processos coletivos de valorização sustentável dos recursos territoriais<sup>19</sup>.

Para engendrar as dinâmicas virtuosas que levariam à identificação e valorização dos recursos territoriais pelos atores sociais, a nova política do MDA previu alguns instrumentos (os Planos de Desenvolvimento Rural Sustentável, os Projetos Territoriais Específicos) e estabeleceu espaços de interação coletiva (os CODETER), onde os atores poderiam interagir e construir coletivamente soluções para a região.

Embora a iniciativa ministerial seja recente, algumas pesquisas<sup>20</sup> mostram que as ações empreendidas pelo MDA não têm atingido plenamente seus objetivos: os atores locais não são incentivados a se mobilizar coletivamente e de forma inovadora para explorar o potencial dos recursos culturais e naturais latentes.

Isso é o que se verifica na Serra Catarinense, que foi incluída no rol de territórios do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portanto, a região dispõe de todos aqueles instrumentos de planejamento e indução do desenvolvimento em bases territoriais.

Estabelecido o CODETER com representantes de todos os dezoito municípios, foram elaborados o Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável e Projetos Territoriais Específicos para a região serrana.

Analisando-se a lista atual de membros do CODETER da Serra Catarinense, (IICA, 2011), percebe-se que a composição atual está mais diversificada do que a anterior e que permanece com maior número de representante da sociedade civil em relação ao Poder Público. Além disso, aumentou a participação de instituições de educação de nível superior. Contudo, os avanços esbarram num antigo obstáculo: ainda predominam representantes ligados à atividade agrícola, principalmente do segmento da agricultura familiar e aos sindicatos dos trabalhadores rurais. Esse fator pode restringir a expansão do universo cognitivo do conselho, bem com as possibilidades de composição e articulação com outros setores e segmentos presentes na região.

---

<sup>19</sup> Nem sempre este é o termo utilizado nos documentos técnicos do MDA. Por vezes, no lugar de recursos territoriais, encontram-se expressões equivalentes, como recursos locais, recursos culturais e naturais, produtos da sociobiodiversidade etc.

<sup>20</sup> Para saber mais: Burrigo *et al.*, 2008, Rech, 2010; Freitas *et al.*, 2010; Leal, 2010.

A propósito, esse desequilíbrio na composição tem reflexo direto no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). No primeiro, de 2006, a visão de futuro contemplada no plano era muito mais restrita ao universo da agricultura familiar, suas dificuldades e potenciais. No novo plano, que será oficialmente lançado no mês de março de 2012, a visão de futuro é ampliada e contempla mais aspectos da região e da cultura local, ainda que o peso da atividade pecuária se faça notar de forma considerável.

Quadro 1 – Visões de Futuro do PTDRS da Serra Catarinense em 2016 e 2012

**Visão de Futuro do PTDRS 2006<sup>21</sup>**

A visão de Futuro do Planalto Catarinense, conforme definido participativamente pelo Colegiado territorial e pelos atores que participaram na elaboração do PTDRS, versa em

1. Que aponte para uma maior qualidade de vida, inclusão social, sustentabilidade e consideração pela biodiversidade. Que se efetive a possibilidade a mais acesso ao crédito com capacitação, ações de educação no campo, geração e distribuição de renda, numa perspectiva da economia solidária.

2 – Que permita a inclusão de jovens, mulheres, homens e crianças respeitando as suas culturas. Ao mesmo tempo em que garanta uma boa infraestrutura tais como boas estradas nas propriedades, boa moradia, e uma maior harmonia com a natureza dando oportunidade para as gerações futuras.

3 – Propriedades diversificadas para a subsistência, que os produtores sejam profissionais no que fazem e que a participação seja de toda a família. Que todos tenham onde morar e plantar e que seus filhos não saiam do campo. Que o valor pago pelo produto agrícola seja melhor. Que permita o maior reconhecimento da agricultura familiar como principal responsável pela produção alimentos no país, agregando valor através de agroindústrias e novas alternativas capazes de gerar renda e melhoria das condições de vida das pessoas do campo.

**Visão de Futuro do PTDRS 2012**

A visão de Futuro do Território Serra Catarinense, conforme definido pelos atores que participaram na elaboração do PTDRS, se define como aquela que:

1 - aponte para uma maior qualidade de vida, inclusão social, sustentabilidade e consideração pela biodiversidade. Que se efetive a possibilidade a mais acesso ao crédito com capacitação, ações de educação no campo, geração e distribuição de renda, numa perspectiva da economia solidária.

2 - permita a inclusão de jovens, mulheres, homens e crianças respeitando as suas culturas. Ao mesmo tempo em que garanta uma boa infraestrutura tais como boas estradas nas propriedades, boa moradia, e uma maior harmonia com a natureza dando

<sup>21</sup> Originalmente, existia apenas o Território do Planalto Catarinense. Este recorte regional compreendia 31 municípios: 18 municípios da Serra Catarinense e 13 municípios do que atualmente é o território do Planalto Catarinense. A grande dimensão e as diferenças culturais tornavam o árduo o trabalho de pactuação. Algumas pesquisas (BURIGO et al. 2008) sugeriram a divisão do território em dois, o que foi aceito pelos atores locais e pelo MDA.

oportunidade para as gerações futuras.

3 – tenha propriedades diversificadas para a subsistência, que os produtores sejam profissionais no que fazem e que a participação seja de toda a família. Que todos tenham onde morar e plantar e que seus filhos não saiam do campo. Que o valor pago pelo produto agrícola seja melhor. Que permita o maior reconhecimento da agricultura familiar como principal responsável pela produção alimentos no país, agregando valor através de agroindústrias familiares.

4 – O processo de organização e gestão territorial conte com a participação mais efetiva, com autogestão do processo local através dos CMDR,s e territorial através do CODETER e das organizações participantes, propiciando uma melhoria da cultura política através do conhecimento e da participação; o comprometimento das políticas públicas e dos políticos com os projetos e o processo de gestão social do território.

5 - as experiências e estruturas de comercialização do território se articulem em rede, a partir da organização da produção em bases cooperativas, visando a comercialização de forma coletiva, solidária e direta através de feiras livres, centrais de comercialização e da constituição de um CEASA em Lages.

6 - alcancemos a segurança alimentar, através da produção de subsistência e da geração de excedentes para ampliação da oferta de alimentos ao Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, e para os aparelhos de Segurança Alimentar e Nutricional, com maior articulação através dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar – COMSEAS e do Consórcio de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSAD. Que os alimentos produzidos pela agricultura familiar tenham sua qualidade garantida pela inspeção sanitária através do SUASA e controle do uso de insumos na produção vegetal e animal.

7 - a educação tenha melhoras de qualidade e acesso, com o ensino adaptado às condições locais, fortalecendo e ampliando as experiências de “educação do campo” existentes no território (Casas familiares rurais, Colégio Agrícola e IFSC, Escola Adílla Matias Faria, e da Casa de Pedra entre outras) por serem adequadas a realidade territorial, voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar.

8 - a cultura local seja valorizada (tradicionalismo, festas, manifestações e atividades culturais) e possamos ampliar os pontos de cultura no interior, bibliotecas rurais e projetos de inclusão digital, e que o esporte e lazer no interior disponha de mais infraestrutura.

9 - haja uma maior agregação de valor aos produtos da agricultura familiar, gerando trabalho e renda e uma nova perspectiva para a juventude rural, com Serviço de Inspeção nos Municípios em funcionamento e articulados ao consórcio – CISAMA, reconhecidos por uma marca regional dos produtos da agricultura familiar, ampliação do turismo rural na agricultura familiar, construção e gerenciamento de estruturas por área de interesse, implantação de estruturas de armazenagem a serviço da agricultura familiar (maçã, carnes, grãos, pinhão entre outros)

10 - se desenvolva um programa de reordenamento agrário de todo o território, o aumento do acesso a terra através do crédito fundiário e da reforma agrária, entre outras ações que visem uma maior eficiência no uso da terra, o aumento da produtividade agrícola e pecuária, o aumento da correção e fertilidade dos solos, a geração de trabalho e renda no meio rural.

11 - as atividades de capacitação desenvolvidas no território seja articuladas e contem com apoio e infra estrutura, que a participação em atividades de capacitação seja critério para acesso aos programas e projetos, que se desenvolvam atividades de capacitação por área de interesse (atendimento a demandas específicas de mão-de-obra qualificada), que haja uma maior profissionalização da agricultura familiar, gestão da

propriedade familiar e atividades não agrícolas (pluriatividade)  
 12 - a produção agropecuária alcance maior eficiência no uso de recursos naturais (energia, água, fertilidade dos solos), com menor poluição e uso de agroquímicos, que haja uma maior conversão do sistema de produção convencional para a produção integrada e agroecológica maior diversidade agrícola como alternativa as monoculturas, que aumente a produção de alimentos para a segurança alimentar e abastecimento do território, através do fortalecimento das redes sócio técnicas, de práticas como o melhoramento de campo nativo, construção de abatedouros micro-regionais ou frigorífico territorial, com a produção integrada de gado de corte, e manutenção da biodiversidade através de projetos e ações de resgate, produção e melhoramento de variedades locais em contraposição aos transgênicos.

Com relação à valorização dos recursos territoriais, esta parece ser uma preocupação mais recente do CODETER Serra Catarinense. O PDTRS de 2006 mencionava de forma genérica a necessidade de agregar valor aos produtos rurais. No PTDRS de 2012 esta necessidade se transforma num eixo estratégico de ação, como se vê no quadro abaixo:

Quadro 2 – Estratégia de Ação do PTDRS 2012

<b>Questão Estratégica 12</b>	<b>Propostas Estratégicas</b>
<p><b>Considerando:</b>            Que a economia da maioria dos municípios provém da agricultura e que existe baixa agregação de valor aos produtos por ela produzidos. Que a implantação do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária – SUASA no território e representa uma oportunidade para a agroindústria familiar e comercialização de seus produtos no território e país com abastecimento dos programas de aquisição de alimentos e alimentação escolar.</p> <p><b>e por outro lado:</b>            Legislação Rigorosa, extensão territorial e o baixo poder aquisitivos da população, a falta de estrutura dos serviços de inspeção nos municípios, de capacitação profissional de técnicos, capacitação dos(as) agricultores familiares, competitividade com grandes empresas</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Construir as condições técnicas e legais para adesão ao Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária.</li> <li>2. Fortalecer o CISAMA e o SIM em todos os municípios do território através de projetos de estruturação dos serviços e de custeio.</li> <li>3. Organizar e apoiar a comercialização em bases cooperativas, projetos estruturais, de logística e de serviços, articulando as iniciativas em rede para acesso aos mercados.</li> <li>4. Construir novas relações de mercado, articulando a oferta com a demanda, a partir de uma pesquisa junto aos consumidores, espaços e canais alternativos de comercialização e mercados institucionais, com a construção de uma marca de identidade territorial.</li> <li>5. Articular e desenvolver atividades de capacitação em processamento e</li> </ol>

<p><b>Pergunta-se:</b> Como implantar, estruturar e capacitar o serviço de inspeção municipal e as agroindústrias familiares para agregação de valor e inserção dos produtos no mercado, valorizando a cultura alimentar e os produtos regionais?</p>	<p>manipulação de alimentos, boas práticas agropecuárias e de fabricação, organização e gestão de agroindústrias familiares, visando a viabilidade dos empreendimentos e produtos de qualidade.</p> <p>6. Apoiar através de projetos agroindustriais os produtos com potencial a Identidade Geográfica.</p>
---	---

Seguindo esta estratégia, o CODETER, em conjunto com a Associação de Municípios da Região Serrana – AMURES, e o Consórcio Intermunicipal de Meio Ambiente, Saneamento Básico, Atenção a Sanidade Agropecuária e Segurança Alimentar da Serra Catarinense – CISAMA, desenvolveu ações em prol da instalação do Serviço de Inspeção Municipal nos municípios da região. Cabe ao CODETER elaborar o projeto que trouxe recursos para a aquisição de equipamentos básicos para o funcionamento do serviço nos municípios.

Formalmente, o Serviço de Inspeção Municipal (SIM) já existe em todos os municípios da Serra. Porém, apenas em Lages está em pleno funcionamento. Segundo informações obtidas junto ao CISAMA, os demais municípios precisam contratar profissionais especializados para atuar no SIM, o que deverá ocorrer em 2012.

A leitura dos dois PTDRS permitiu identificar uma mudança de abordagem com relação ao desenvolvimento. O plano de 2006 se assemelha a uma lista de necessidades de agricultores familiares da região. Não por acaso este plano se mostrou muito limitado no que se refere à ativação dos recursos territoriais.

De modo diverso, o novo PTDRS procura, além de identificar fragilidades, estimular a exploração do capital territorial, isto é, procura incentivar a valorização da cultura local e do meio ambiente para que a região construa uma nova trajetória de desenvolvimento. Apesar das mudanças e dos esforços do núcleo gestor do Conselho de Desenvolvimento Territorial, especialmente da direção deste órgão, ainda é cedo para avaliar os resultados do novo plano.



Figura 9 – Território da Serra Catarinense

## 2.4 As Secretarias de Desenvolvimento Regional de Santa Catarina

Levar o Estado para o interior e contribuir para reverter a litoralização e o êxodo rural em Santa Catarina. Sob este pretexto, e argumentando que a centralização da máquina estatal na capital catalisava a saída de pessoas do campo rumo às cidades litorâneas, o Governo do Estado lançou, em 2003, o Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD).

O PCD propôs a desconcentração<sup>22</sup> da estrutura estatal. No lugar de algumas Secretarias Estaduais setoriais localizadas na capital do Estado, foram implantados Secretarias e Conselhos de Desenvolvimento Regional em várias regiões do Estado<sup>23</sup>. Na proposta, as

<sup>22</sup> Preferimos utilizar este termo no lugar de descentralização, pois esta prevê autonomia dos entes descentralizados, o que não ocorreu concretamente em Santa Catarina.

<sup>23</sup> A alteração da estrutura administrativa estadual foi definida na Lei Complementar estadual nº 243, de 30 de janeiro de 2003. Essa lei extinguiu doze Secretarias estaduais e implantou 29 SDR.

“Secretarias atuavam como agências de desenvolvimento enquanto os Conselhos, constituídos por prefeitos e órgãos representativos da comunidade, atuavam como Fórum de debates permanentes sobre a aplicação do orçamento regionalizado e as prioridades regionais” (LINDER, 2011, p. 67).

No início, foram criadas 29 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) e respectivos Conselhos. Atualmente, são 36 Secretarias Regionais<sup>24</sup>. A divisão espacial das Secretarias não seguiu nenhum recorte espacial já existente, como aqueles delimitados pelas 21 associações de municípios, ou as seis mesorregiões e as 21 microrregiões estabelecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou, ainda, as bacias hidrográficas. No caso da Serra Catarinense, foram constituídas duas Secretarias, a SDR de Lages e a SDR de São Joaquim, dividindo o recorte espacial do território do MDA e da AMURES em duas partes.

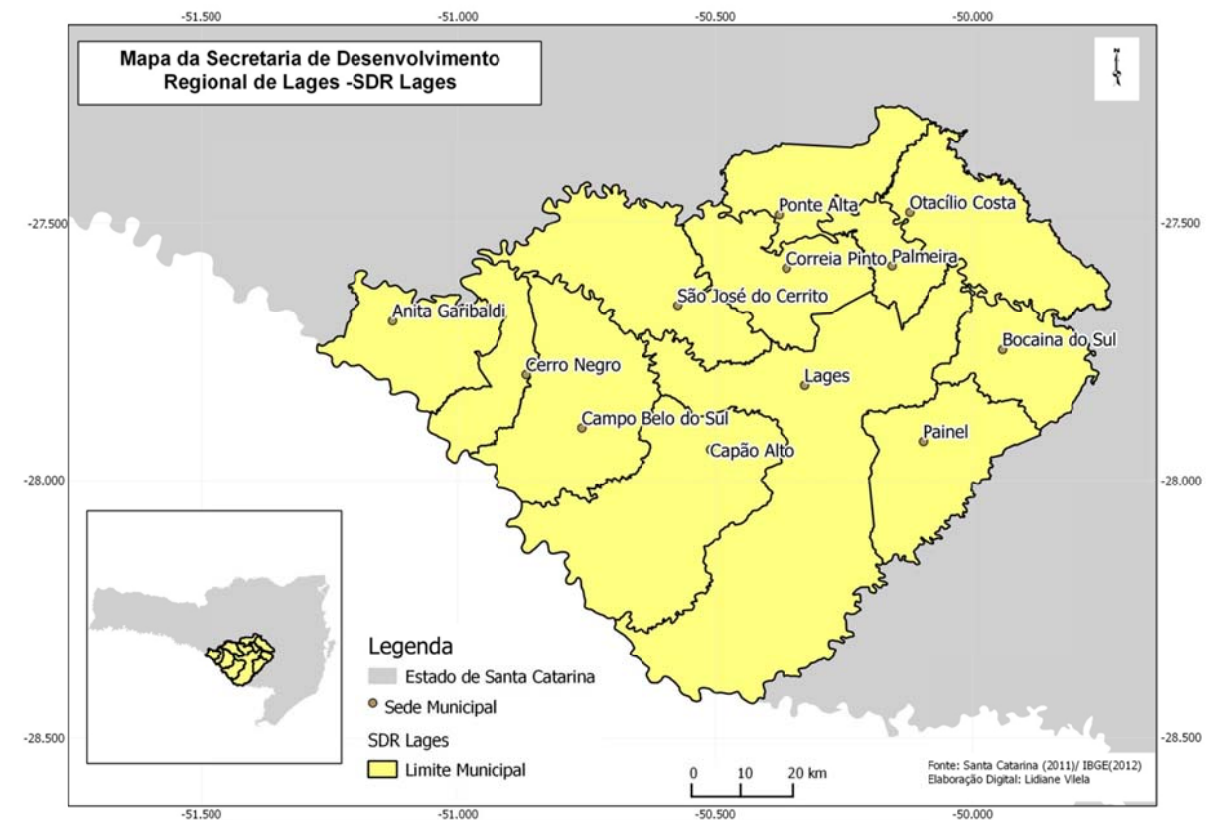


Figura 10 – Mapa das SDR de Lages.

<sup>24</sup> A ampliação se deu em 2007, com a Lei Complementar estadual nº 381, de 07 de maio de 2007.



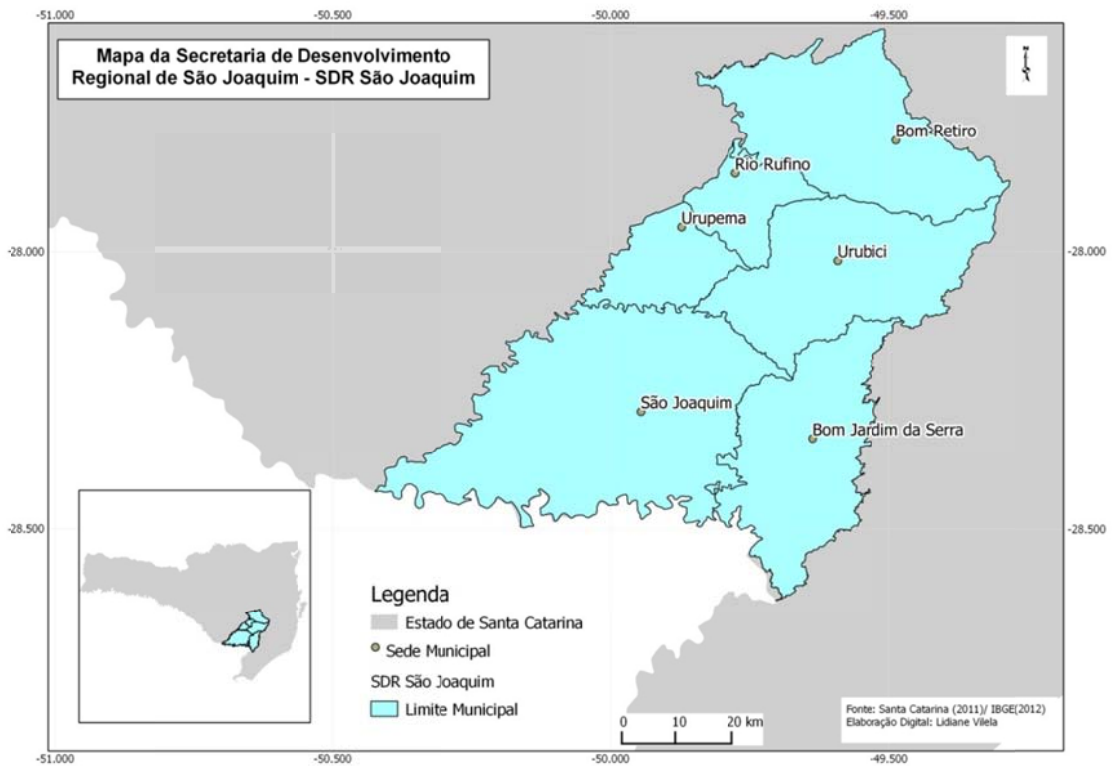


Figura 11 – Mapa da SDR de São Joaquim.

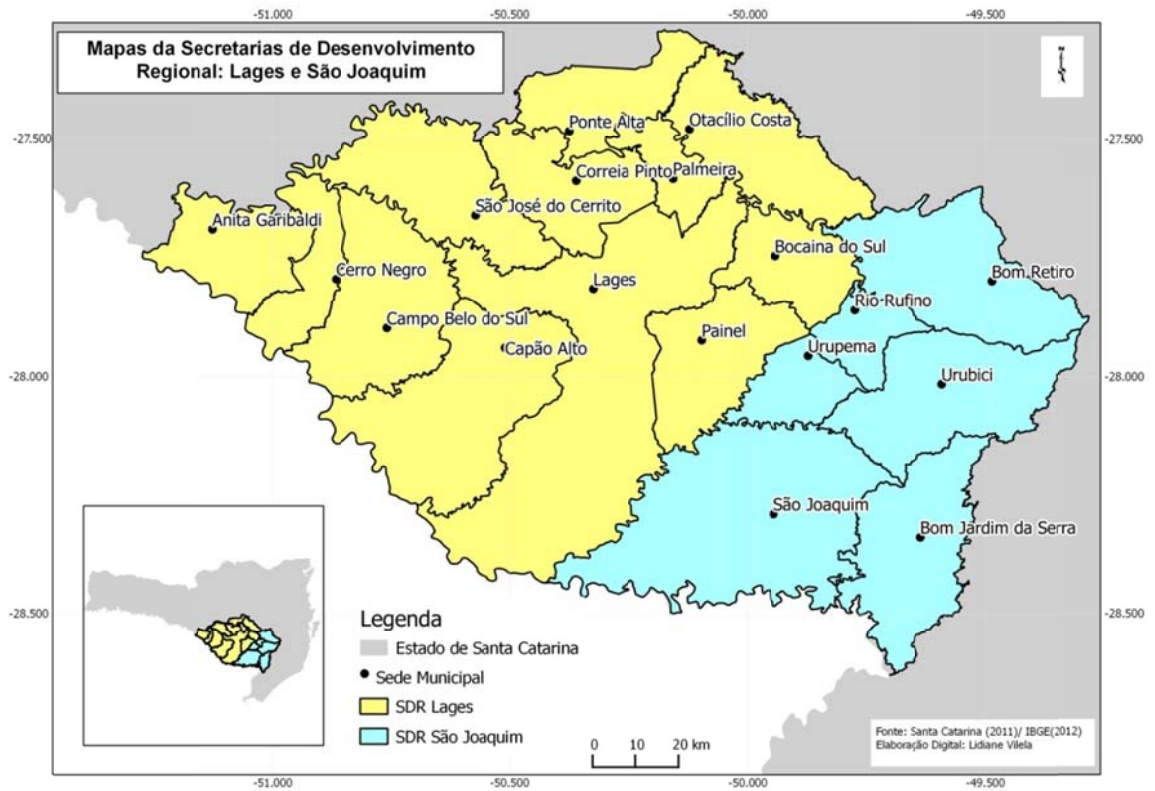


Figura 12: Mapa das SDR de Lages e São Joaquim.

As ações de planejamento dessas SDR, reunidas nos Planos de Desenvolvimento Regional (PDR), estão sujeitas as estratégias estabelecidas pelo Governo do Estado, que foram sintetizadas no projeto “Meu Lugar”. Este projeto, elaborado em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), fundou-se nos princípios e teorias da abordagem territorial, privilegiando, portanto, ações *bottom-up* de cunho intersetorial, valorização dos recursos locais e promoção da autonomia regional.

Além das atribuições de planejamento do desenvolvimento, também cabe às SDR a execução orçamentária e a promoção da participação comunitária. Elas também executam ações das Secretarias setoriais, “apoiando os municípios na execução de seus projetos e a comunidade organizada por meio de convênio ou acordo” (LINDER, 2011, p. 68).

Os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR) funcionam como órgãos de deliberação coletiva. Sua composição é intersetorial e paritária entre representantes do Poder Público Local e da sociedade civil. Participam o Secretário de Desenvolvimento Regional, os prefeitos dos municípios, os presidentes das Câmaras de vereadores e representantes da sociedade civil organizada. Estes representantes sociais são indicados pelo Secretário da SDR<sup>25</sup> ao Governador, que oficializa a inclusão no CDR mediante decreto. Também integram o CDR, mas sem direito a voto, dois representantes da Secretaria de Segurança Pública e um da Secretaria da Fazenda.

Os CDR tem como atribuições apoiar a SDR na elaboração dos Planos de Desenvolvimento Regional, aprovar programas que estimulem o desenvolvimento regional e discutir e aprovar projetos propostos pelos membros do CDR ou pela sociedade civil. Esses projetos devem seguir as diretrizes do PDR e sua execução ainda depende de decisão do Governo do Estado, mesmo que sejam aprovados previamente pelo CDR. Isso desencadeou uma aprovação generalizada e sem critérios dos projetos, sujeitando a execução ao poder e os vínculos que os atores locais têm com o Governo do Estado (NEVES, 2010).

Em síntese, as intervenções do Governo Federal e Estadual se assemelham muito. Tendo a mesma fonte de inspiração, elas propõem a criação de espaços intersetoriais de deliberação coletiva e a transferência de poder decisório e recursos financeiros para que

---

<sup>25</sup> Os Secretários das SDR também são nomeados pelo Governador.

projetos elaborados pelos atores locais, a partir de demandas (problemas e interesses) e potenciais locais (recursos territoriais), sejam concretizados.

O fato é que a estrutura de incentivos dada por essas duas políticas (MDA e SDR) não parece gerar resultados concretos para a Serra Catarinense. São poucas as ações mirando a valorização dos recursos territoriais. Com relação ao queijo serrano e ao pinhão, os responsáveis pela área em cada uma das SDR disseram desconhecer projetos relacionados, mesmo afirmando a importância da valorização de tais produtos para o desenvolvimento da região.

As ações mais concretas partem do CODETER em conjunto com a AMURES, mas ainda não é possível aferir seus efeitos nem vislumbrar perspectivas positivas num horizonte temporal médio. Isso nos remete à seguinte questão: *por que estes estímulos exógenos não foram suficientes para alterar o ambiente institucional das regiões e favorecer ações coletivas de valorização dos recursos territoriais?*

Para responder a essa pergunta, o próximo capítulo discute as proposições da Economia de Proximidade e da Nova Sociologia Econômica que explicam como os incentivos podem gerar a valorização dos recursos territoriais.

### **3. VALORIZAÇÃO DE RECURSOS TERRITORIAIS: OU A CONSTRUÇÃO SOCIAL DOS MERCADOS**

Neste capítulo estão reunidas algumas contribuições da Economia de Proximidade e da Nova Sociologia Econômica (NSE) que podem auxiliar a compreender por que os atores da Serra Catarinense não conseguem agir coletivamente para transformar seus recursos em ativos territoriais específicos.

O capítulo inicia com uma apresentação sobre a Economia de Proximidade, onde se encontra o fundamento teórico para a criação dos espaços de interação coletiva, como o CODETER e os CDR, presentes na Serra Catarinense. Como se verá, este enfoque teórico se mostra limitado para explicar os processos coletivos de ativação dos recursos territoriais. Sem refutá-lo totalmente, propõe-se uma leitura do problema à luz da Nova Sociologia Econômica, destacando o seu principal objeto de estudo, os mercados.

Nesta esteira, adota-se a abordagem político-cultural dos mercados de Neil Fligstein, demonstrando como sua análise da arquitetura dos mercados pode ajudar a identificar os mecanismos que estão impedindo a valorização dos recursos territoriais na Serra Catarinense.

#### **3.1 A Economia de Proximidade: construindo território**

Compreender as dinâmicas de desenvolvimento é um problema central na escola francesa da Economia da Proximidade e ela o faz introduzindo na análise econômica a dimensão espacial, em conjunto com a dimensão histórica. Esta dupla inserção (histórica e espacial) é um desafio aos postulados da teoria Neoclássica, que supõe mercados atemporais e não espacializados. Os economistas da escola francesa, ao contrário, atribuem um papel ativo ao espaço.

Mas o espaço que importa para a escola francesa não deve ser reduzido à noção de distância. Ele tem outro sentido. Está relacionado à noção de proximidade, ou melhor, de uma

tríade de proximidades: geográfica, institucional e organizacional. É, mais especificamente, o espaço-território, resultado de uma construção social, onde a coordenação entre os diferentes agentes pode viabilizar a ativação de recursos e resolução de problemas comuns.

Esta noção de espaço-território representa uma mudança de enfoque: da alocação de recursos para a criação de recursos, na qual os “processos de mercado, em termos de custo de transação e de custo de implantação” (PECQUEUR; ZIMMERMANN, 2005, p. 81) dividem a responsabilidade pela identificação e a valorização de recursos territoriais com as relações não mercantis. Aqui, a interação entre os agentes passa a ser relevante para o desenvolvimento dos mercados e do território.

Desta forma, a escola francesa da proximidade afasta-se do *homo economicus*, a quem “não cabe nenhuma função ativa na economia e nenhum papel social” (IDEM, p. 83) e concebe um novo agente. Este agente tem racionalidade limitada, mas o limite não está na dificuldade em realizar cálculos complexos diante da escassez de informações. Ao contrário, por ter acesso a muitas informações, o agente faz da sua situação no espaço geográfico e da sua rede de relações sociais – isto é, do contexto no qual se situa – um filtro que limita e seleciona as informações. Mais do que limitada, a racionalidade é “situada”<sup>26</sup>.

Esta “situação” do agente no contexto é o que a escola francesa denomina “proximidade”. Quando os agentes a compartilham, a capacidade de coordenação pode emergir e levar ao ajustamento dos interesses individuais, isto é, à ação coletiva. O compartilhamento pode surgir do pertencimento (atributos e características do agente) ou da adesão (livre-arbítrio) de um agente a um conjunto de instituições ou, ainda, da interação em um contexto de relações interpessoais. No primeiro caso, trata-se da proximidade institucional<sup>27</sup>. No segundo, estamos diante da proximidade organizacional. A junção dessas duas proximidades resulta na proximidade organizada, isto é, o potencial de coordenação dos atores.

Para que tenhamos uma resposta mais clara ao questionamento central deste trabalho, é necessário compreender o papel desempenhado pela proximidade geográfica ou espacial na coordenação. Como afirmam Pecqueur e Zimmermann, “em si mesmo, o espaço não é

---

<sup>26</sup> Com este conceito, a Economia da Proximidade quer se colocar entre a visão sociológica supersocializada e a neoclássica subsocializada. Ela parte do individualismo metodológico mas não nega a imersão social dos indivíduos nas redes de relações sociais, tal como defendido por Granovetter (1985).

<sup>27</sup> O conceito de instituições na Economia da Proximidade é o mesmo da Nova Economia Institucional de Douglass North (1990).

gerador de coordenação, mas a coordenação é contingente da existência de formas de proximidade que decorrem do que compartilham os agentes”. Se para gerar tais formas de proximidade (institucional e organizacional) os agentes devem compartilhar representações comuns, a proximidade espacial ou geográfica pode contribuir para facilitar e estruturar este compartilhamento e, conseqüentemente, a coordenação. E como o faz? Viabilizando a interação entre os agentes.

A proximidade geográfica aumenta as chances de interação, pois facilita o encontro e o relacionamento entre agentes que compartilham representações comuns (proximidades não espaciais). A interação, na visão da escola francesa, vai gerar a confiança e as externalidades necessárias à ativação da proximidade organizada, que, por sua vez, manifestar-se-á no espaço sob uma forma especial: o território-construído.

O território-construído, na perspectiva da Economia da Proximidade, surge como uma construção coletiva e corresponde à ativação de um recurso ou à resolução de um problema comum. Desta forma, em um dado recorte espacial, quanto maior a interação entre os atores, maiores as chances de iniciativas coletivas de valorização de recursos.

### **3.1.1 Os Limites da Proximidade**

São notáveis os avanços desta vertente econômica em relação aos postulados da teoria Neoclássica. Ao incluir o espaço, os aspectos cognitivos e as relações sociais concretas na sua análise econômica, a Economia de Proximidade enriquece o padrão canônico de racionalidade e tenta forjar uma noção de mercado mais próxima da realidade.

Em que pesem tais avanços, a teoria parece um pouco frágil na forma como explica a construção da ação coletiva para a valorização de recursos territoriais. Na sua formulação, a Economia de Proximidade prevê que justaposição de interesses individuais de atores que confiam e cooperam uns com os outros vai gerar uma ação coletiva que valoriza um recurso territorial, transformando-o em um ativo.

Indubitavelmente, cooperação e ação coletiva andam juntas. Esta depende da primeira, pois a cooperação proporciona estabilidade das relações entre os atores. Sem relações estáveis, não há ação coletiva e, conseqüentemente, valorização de recurso territorial.

Porém, a confiança, a cooperação e a ação coletiva não devem ser vistas apenas como expressões virtuosas de atores de determinada região que, dispondo dos mesmos recursos (os capitais de BOURDIEU) e de comum acordo (livre arbítrio), negociam seus interesses e estabilizam suas relações criando as bases para a ativação de um recurso territorial.

A realidade se mostra muito mais complexa. Os atores não gozam de igualdade de condições e, também por isso, suas oportunidades de escolha são diferentes. Atores em melhor posição na estrutura social podem obter cooperação com mecanismos tradicionais de dominação e fidelização. Ou, ainda, mediante a capacidade de induzir outros a se engajarem em uma ação coletiva (*“social skill”*), promovendo a construção e reprodução e/ou transformação da ordem social local.

Em poucas palavras, a valorização de um recurso territorial pode ser também a visão de mundo que grupos sociais mais fortes fizeram prevalecer em determinada região e não apenas o resultado de uma ação construída de forma compartilhada e pacífica entre atores sociais.

Outro limite da Economia de Proximidade se refere ao modo pelo qual são abordadas as instituições, as regras formais e informais que regem a ação coletiva. Nos textos são constantes as referências a normas a que atores estão sujeitos. É o que se pode inferir das pesquisas sobre recursos territoriais reunidas na obra de Hervé Gumuchian e Bernard Pecqueur (2007). Nos casos estudados nesta obra, as instituições surgem sob diversas nomenclaturas. Algumas vezes, na forma de política pública (*politics*); em outros casos, surgem como direito de propriedade (intelectual); ou, ainda, como contratos de desenvolvimento (referindo-se a regras de governança).

Apesar das referências, ainda não se encontra desenvolvido um modelo teórico que dê conta de estudar essas instituições em conjunto, como uma estrutura que sustenta – ou impede – ação coletiva. É provável que essa limitação teórica se deva ao próprio conceito de recurso territorial, que, como dito anteriormente, engloba coisas muito distintas, como uma paisagem natural ou um sistema agroalimentar localizado, o que deixa mais árduo o exercício teórico.

Como concluem Gumuchian e Pecqueur (2007), ainda permanece uma zona sombreada que impõe pesquisas complementares. “É necessário tentar formalizar da maneira mais precisa e transparente possível os elementos que criam um terreno fértil potencial para a emergência” do recurso e do ativo territorial (2007, p. 235).

Esses limites, verdadeiros desafios teóricos, podem ser contornados com as contribuições da Nova Sociologia Econômica, principalmente com as ferramentas da abordagem político-cultural dos mercados. Da mesma forma que a Economia de Proximidade, esta abordagem socioeconômica considera os aspectos cognitivos e as relações sociais na análise dos mercados. Contudo, vai além e apresenta um instrumental consistente para compreender a estrutura de funcionamento dos mercados, identificando os elementos que os sustentam bem como as estratégias dos atores nesses mercados.

Mas antes de entrar em detalhes sobre esta abordagem, é necessário introduzir alguns aspectos gerais sobre a Nova Sociologia Econômica, seu campo de estudo e as ferramentas que emprega.

### **3.2 A Valorização dos Recursos Territoriais na perspectiva da Abordagem Político-Cultural**

A divisão do trabalho que afastou a Sociologia da análise dos fenômenos econômicos e o relativo desinteresse da Economia em relação à análise dos mercados (“*market place*”) perde força por volta de 1970 com a emergência da Nova Economia Institucional e da Nova Sociologia Econômica. Embora utilizem abordagens diferentes, ambas colocam o foco no papel das interações humanas ao analisar os mercados (ABRAMOVAY, 2004).

A Nova Sociologia Econômica (NSE) tenta desenvolver uma teoria da ação econômica que não veja o ator numa concepção supersocializada, como na Sociologia, nem subsocializada, como na Economia. Ela “busca seu caminho unindo análises sociológicas e econômicas de maneira a obter uma explicação melhor para os fatos socioeconômicos do que a explicação fornecida pela teoria econômica” (STEINER, 2006, p. 28).

O campo de estudos da Sociologia Econômica é ampliado com a inclusão de alguns temas ausentes na Sociologia Econômica Clássica, como a capacidade empresarial e o papel do direito na economia. Além disso, algumas teorias e conceitos foram revisitados. “Foi nessa conjuntura [por exemplo,] que Mark Granovetter sugeriu que talvez se pudessem fundir as idéias de Karl Polanyi sobre ‘enraizamento’ com a análise de redes” (SWEDBERG, 2004, p. 16).



Nessa esteira, a Sociologia Econômica resgata os mercados como objeto de estudo, engendrando a formulação de novas teorias. Dentre estas, a ideia de que os mercados são o resultado de processos contextualizados de relações sociais que podem ser empiricamente analisados tem significativa importância para o problema central deste trabalho. Analisar o mercado sob este ângulo contribuiu para o entendimento de que existem tanto mercados quanto modos de ativar recursos territoriais, que moldam e são moldados pelas relações que os atores estabelecem localmente entre eles e com o ambiente. Esta também parece ser a opinião de Neil Fligstein.

Ao estudar empiricamente os mercados, o cientista social Neil Fligstein percebeu que a forma como eles se estruturam e funcionam os aproximam da noção bourdieusiana de campo: uma estrutura de relações sociais com regras próprias, onde atores com diferentes dotações de capitais lutam por uma posição melhor.

Transferindo para suas análises, Fligstein percebeu que num determinado mercado existem firmas que dominam (*incumbents*) e outras de menor poder (*challengers*). As dominantes procuram constantemente estabilizar as relações com outros atores (outras firmas dominantes, fornecedores, consumidores, governos) para escapar de uma concorrência ruinosa baseada em preços. Para isso, as dominantes utilizam as regras culturais locais válidas para reproduzir legitimamente seu poder e manter sua posição dominante. Essas regras culturais “contem elementos cognitivos [,] definem as relações sociais, e ajudam as pessoas a interpretar sua própria posição num conjunto de relações sociais” (FLIGSTEIN, 2001, p. 15). Enfim, elas moldam a estrutura social dos mercados<sup>28</sup> estabelecendo regras para as interações e determinando quem são os que se beneficiam mais (*incumbents*) e os que se beneficiam menos (*challengers*).

Os *challengers*, por sua vez, encaixam-se na “lógica dominante de um mercado estável, seja encontrando uma brecha (por exemplo, um nicho) ou imitando as empresas dominantes” (FLIGSTEIN, 2001, p. 15)<sup>29</sup>. Assim, os *challengers* contribuem para legitimar as relações de dominação, promovendo a perpetuação da estabilidade de um dado mercado, ou produzem alterações nas regras estabelecidas de forma a subverter relações de poder que

---

<sup>28</sup> Como afirma Abramovay (2001, p. 304) “mercados são muito mais que mecanismos destinados à formação dos preços. Eles são tipos específicos de estruturas sociais, ou seja, ‘interações recorrentes e padronizadas entre atores, mantidas por meio de sanções’ (Swedberg, 1994, p. 255)”.

<sup>29</sup> A estabilidade a que se refere Fligstein não significa inércia, imutabilidade dos mercados. Os mercados estão sujeitos a mudanças em razão da correção de forças entre dominantes e desafiantes.

lhes são desfavoráveis” (BEDUSCHI, 2007, p. 106) e, desta forma, obter melhores posições na estrutura social.

Esse modo de analisar os mercados é denominado por Fligstein de abordagem político-cultural e envolve, assim como a Economia de Proximidade, a análise das relações concretas entre os atores e aspectos cognitivos<sup>30</sup>.

Para aplicar esta abordagem, Fligstein definiu (a) o que são mercados, (b) que tipo de campo são os mercados e (c) quais são as organizações sociais<sup>31</sup> necessárias para fazer com que existam mercados estáveis na forma de campos.

Com relação ao primeiro ponto, o cientista definiu mercados como arenas onde ocorrem a produção e comercialização de bens ou serviços – estes bens ou serviços podem ser detentores de atributos territoriais, isto é, recursos territoriais. Além disso, os mercados são caracterizados por trocas estruturadas, que demandam regras e estruturas para sua existência. Sem elas, os investimentos tendem a ser menores e as trocas passam a ser eventuais, colocando em risco a existências do próprio mercado.

Mas para que o mercado seja estável, adquirindo o status de campo, além dessas trocas estruturadas, o produto ou serviço deve ser legitimado pelo consumidor, e “os fornecedores [devem estar] aptos a produzir um status hierárquico no qual os maiores fornecedores dominam o mercado e conseguem reproduzir a si mesmos periodicamente”. (FLIGSTEIN, 2001, p. 31). Para isso, “os atores criam organizações para produzir o bem e estabelecem relações sociais com os competidores para governar a concorrência” (IDEM, p. 31). Assim, as incumbentes definem o funcionamento do mercado e da concorrência, possibilitando que elas se mantenham na posição dominante e as desafiantes na posição menos favorecida.

Essa definição pode se útil para explicar como funcionam atualmente os mercados do pinhão e do queijo serrano, identificar as posições dos atores na estrutura desses mercados e, com isso, verificar qual ou quais atores estão definindo as regras de funcionamento e concorrência que dificultam a alternância de posições. No caso do pinhão, por exemplo, a maioria dos que produzem dispõem de menores níveis de capitais (são “*challengers*”),

---

<sup>30</sup> Esses aspectos cognitivos formam um quadro interpretativo (conjunto de regras) para o funcionamento dessas relações.

<sup>31</sup> Organização social é “a totalidade [(relações sociais e aspectos cognitivos)] que produz condições estáveis para os grupos privilegiados e os não tão privilegiados na sociedade” (FLIGSTEIN, 2001, p. 30).

cabendo aos intermediários (os “incumbentes”) definir preços, formas de pagamento e comercialização do produto. No capítulo 5, isso será visto em detalhes.

O último ponto, os elementos cognitivos e as relações sociais – ou seja, os tipos de organizações sociais – necessários para criar mercados estáveis podem ser entendidos como estruturas que sustentam os mercados e que são sintetizados em quatro tipos de regras: (a) direitos de propriedade, (b) estruturas de governança, (c) regras de troca e (d) concepções de controle. É justamente este ponto que poderá clarear as zonas ainda sombreadas das pesquisas sobre recursos territoriais. Essas quatro categorias de instituição podem ser entendidas como aqueles elementos necessários à criação de terrenos férteis para a emergência dos recursos territoriais e que até agora não foram identificado pela Economia de Proximidade.

As normas relativas aos direitos de propriedade determinam quem são os legítimos detentores do lucro da atividade produtiva num dado mercado. Eles definem as relações sociais entre quem os detém e os demais atores sociais, estabilizando os mercados ao esclarecer “quem está arriscando o que e quem recebe a recompensa numa situação particular de mercado” (FLIGSTEIN, p. 33). Pode-se inclusive afirmar que as normas relativas aos direitos de propriedade facilitam o cálculo do ator racional, sabendo quanto vai investir e quanto poderá ter de retorno.

As estruturas de governança são as normas e práticas que definem as formas legais e ilegais de controle da concorrência. Elas determinam como as próprias empresas se estruturam e como ocorrem as relações de cooperação e concorrência dessas firmas nos mercados. Sem clareza sobre as regras de concorrência, pode haver desestabilização do mercado e sua possível extinção ou a criação de outro mercado.

Mercados estáveis também dependem do estabelecimento regras de troca. Tais regras determinam padrões para a realização das transações, como pesos e medidas, regras sanitárias e fitossanitárias, moedas, formas de transporte, etc. Para os mercados de produtos de origem animal, como o queijo e leite, as regras sanitárias costumam ser muito rígidas, dificultando o acesso de pequenos produtores ao mercado formal. Em todo caso, tais regras não deixam de ser necessárias, pois facilitam as trocas ao garantir que os produtos serão ou funcionarão do modo que devem ser.

Por último, mercados estáveis também dependem da consolidação de concepções de controle, isto é, de uma “concepción de mundo que permite que las relaciones entre dominantes y dominados pueda ser establecida y reproducida a lo largo del tiempo” (ABRAMOVAY, 2006, p. 66). Trata-se de um conjunto de práticas e compreensões de uma

sociedade sobre a forma como um mercado particular se organiza e funciona, “bem como a descrição das reais relações sociais de dominação que existem neste mercado” (FLIGSTEIN, 2001, p. 35) refletindo a forma como ele se estrutura.

A existência dessas quatro regras pode garantir a existência de mercados estáveis, o que é muito diferente de afirmar que não haverá mudanças, que os mercados não estão sujeitos a instabilidades. Estão e por isso mesmo os governos intervêm para produzir regras que mantenham a estabilidade ou que gerem novos mercados<sup>32</sup>.

Disto tudo, pode-se concluir que o Estado também é responsável pela criação e estabilização de mercados, e não apenas os atores que atuam diretamente neles, produzindo ou adquirindo bens e serviços. Além disso, mercados são dependentes de instituições, que

“reflejan la propia correlación de fuerzas y la manera como, a cada momento de su historia, una sociedad define las cuatro reglas mencionadas arriba – derechos de propiedad, estructura de gobernanza, reglas de intercambio y concepción de control – en torno a los cuales se organiza la interacción de los individuos y de los grupos sociales en los mercados” (ABRAMOVAY, 2006, p. 67).

A valorização de um recurso territorial também pode ser vista nesta perspectiva: a existência de condições favoráveis pode criar a estabilidade que permite que atores ajam coletivamente para identificar o recurso e o transformá-lo em um ativo territorial, isto é, produzam-no e comercializem-no em um mercado específico.

Uma rápida olhada nos mercados do pinhão e do queijo serrano é suficiente para perceber que são mercados estáveis, nos quais estes produtos são tratados como *commodities*, e seus produtores, os atores da Serra Catarinense, podem ser vistos como *challengers*, isto é, atores menos favorecidos na estrutura desses mercados.

Com fundamento nessas quatro categorias de regras aplicadas e nas considerações iniciais sobre esses mercados e recursos territoriais é que se formular a hipótese forte para compreender os bloqueios à valorização coletiva dos recursos territoriais na Serra Catarinense: *é a inércia de uma dada estrutura social de mercado e a fragilidade das intervenções dos Governos federal e estadual que impedem que os atores da Serra Catarinense valorizem coletivamente seus recursos para transformá-los em ativos territoriais, isto é, criando novos mercados para seus produtos com identidade territorial.*

Diante de uma estrutura social que restringe o acesso da maioria dos produtores aos serviços técnicos especializados e a novos circuitos de comercialização, não são

---

<sup>32</sup> Os desafiantes (*challengers*) também podem gerar instabilidades nos mercados como, por exemplo, influenciando na criação de novas regras ou na alteração daquelas estabelecidas.

desenvolvidas capacidades produtivas e comerciais, conseqüentemente, impedindo a transformação dos recursos em ativos territoriais, que resultem na criação de novos mercados. E as duas intervenções analisadas, a política territorial do MDA e as Secretarias de Desenvolvimento Regional, não parecem contribuir para alterar a situação.

Feitas as considerações sobre o problema e a hipótese orientadora desta pesquisa, o próximo capítulo adentra nas estruturas sociais dos mercados do queijo serrano e do pinhão.

## **4. OS MERCADOS E RECURSOS TERRITORIAIS: O CASO DA SERRA CATARINENSE**

Neste capítulo serão analisadas as estruturas dos mercados do queijo serrano e do pinhão da araucária à luz da abordagem político-cultural dos mercados. Isso implicará colocar sob o foco as regras que tornam esses mercados estáveis: os direitos de propriedade, as estruturas de governança, as regras de troca e as concepções de controle. A partir disso, será possível desenhar as estruturas destes mercados e compreender as razões que impedem a criação de novos mercados, ou melhor, a transformação destes recursos territoriais em ativos específicos.

### **4.1 O Queijo e Seus Mercados**

A primeira característica marcante do mercado nacional de queijos é a existência de dois grupos: de um lado, laticínios de pequeno porte, muitas vezes empregando mão de obra exclusivamente familiar, que produzem e comercializam informalmente; e do outro, empresas de médio e grande porte que produzem e comercializam seguindo os padrões estabelecidos pelo Serviço de Inspeção Federal (SIF).

Não existem números para aferir, mas o Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (SEBRAE) estima que o primeiro grupo representa a esmagadora maioria dos produtores e é responsável por 40% do queijo produzido no Brasil, enquanto os 60% restantes são produzidos pelas médias e pequenas empresas.

A produção do queijo no Brasil tem crescido vertiginosamente, como demonstra a tabela abaixo. Em parte, esse crescimento se deve ao aumento do poder aquisitivo da população após o Plano Real.

Tabela 4 – Produção de Queijo por Laticínios sob o SIF – x 1.000t (não inclui queijos especiais)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Volume 1000 ton.</b>	191,7	206,6	248,6	286,2	318,5	350,4	376,0	402,8	423,8	449,6	477,3	477,3	500,0	543,5	572
<b>Var. %</b>	3,0	7,8	20,3	15,1	11,3	10,0	7,3	7,1	5,2	6,1	6,2	0,0	4,8	8,7	5,2

Fonte: SEBRAE, 2008.

Com relação a valores, não há números disponíveis para todos esses anos. Mas de acordo com o estudo apresentado pelo SEBRAE (2008), o faturamento das empresas que atuam sob SIF foi de R\$ 3,5 bilhões em 2005 e R\$ 3,7 bilhões em 2006, representando um crescimento de 5,7%.

Ainda de acordo com este estudo, a produção brasileira concentra-se em mercados comoditizados. Em 2005, esses mercados respondiam por 68% da produção de queijos. São considerados commodities os queijos prato, mussarela, minas frescal e queijo ralado. O restante, 32%, era de queijos fundidos, processados e queijos finos. Como veremos a seguir, a forma como está estruturado o mercado coloca o queijo serrano entre os comoditizados, desperdiçando o potencial retorno econômico que os atores locais poderiam obter com a construção de um novo mercado para este produto.

#### 4.1.1 O Mercado do Queijo Serrano Catarinense

Em Santa Catarina, a situação não é muito diversa da nacional. Embora o número de produtores legalizados seja relativamente maior que a média nacional, como apontam fontes entrevistas na CIDASC, parte importante da produção é realizada por laticínios informais, funcionando em instalações precárias e com mão de obra majoritariamente familiar. Nessas unidades, a produção e a produtividade costumam ser baixas e a renda obtida é um complemento ao orçamento familiar.

Sob o argumento de proteger a saúde do consumidor, a CIDASC deflagrou uma operação de fiscalização para combater os produtores clandestinos. Foram fechadas unidades produtivas e estabelecimentos comerciais em várias partes do Estado de Santa Catarina,

muitos dos quais na região da Serra Catarinense. A ação da CIDASC, que contou com o apoio do Ministério Público Estadual, teve um forte impacto no mercado de queijo, incluindo-se o do queijo serrano, pois eliminou muitos intermediários e restringiu severamente os canais de comercialização para a maioria dos produtores. Outro reflexo desta ação, e que atinge diretamente a pesquisa, foi o medo difundido entre os produtores rurais, que passaram a recusar visitas de técnicos (extensionistas, de serviços de inspeção municipal etc.) e de pesquisadores.

Atualmente, existem três tipos de produtores de queijo serrano: o informal, o formal com selo de inspeção municipal e o formal com selo de inspeção federal.

O produtor informal é o produtor-padrão do queijo serrano. Segundo técnicos da Epagri, estima-se que existam 2000 produtores nessa categoria em todos os municípios da região serrana catarinense. Seus insumos são obtidos na propriedade rural, da qual geralmente é o dono<sup>33</sup>. A mão de obra é familiar e a mulher tem participação constante<sup>34</sup>. Os procedimentos são rústicos, tradicionais, e foram passados de geração para geração. Boa parte dos equipamentos utilizados na produção são adaptados ou até mesmo feitos pelos próprios produtores. Em geral, o local de produção, chamado de “quarto do queijo” (queijaria), é anexo ao galpão onde o gado é manuseado e sem proteção adequada contra insetos. O material predominante é a madeira, tanto das instalações quanto dos equipamentos (prensa, escorredor).

A produtividade e a produção são baixas, melhorando nas estações mais quentes, quando as pastagens aumentam e elavam a quantidade de leite produzido. Segundo dados da Epagri (2010) obtidos em entrevista com 40 produtores informais da região, 43% produzem disseram produzir o ano inteiro, o que indica uso de melhoramentos de pastagem e/ou ração. 5% produz somente no outono e inverno e 43% produz somente na primavera e verão. O gado utilizado também varia: raça mista (mistura de gado de origem europeia com zebuínos) e de raças com aptidão leiteira como Jérsei e Holandês. Também são utilizadas raças mais adequadas ao corte, como Indubrasil, Guzerá e Charolês, muito presentes na região.

A forma de comercialização destes produtores também se alterou após a fiscalização da CIDASC. A regra é a venda para conhecidos, com que os produtores já mantinham contato

---

<sup>33</sup> Não existem dados sobre o tamanho das propriedades onde atuam esses produtores informais. Tomando-se como referência os entrevistados que se enquadravam nesta categoria, a área das unidades variam entre 10 e 200 hectares.

<sup>34</sup> “Em muitas propriedades o queijo representava uma fonte de renda para a mulher (Epagri, 2010, p. 39).



frequente. Raros são os casos em que os produtores entrevistados admitiam ainda vender para estabelecimentos comerciais ou para intermediários. A venda direta não fez diminuir o preço pago pelo produto, mas reduziu a quantidade vendida. Isso teve impacto direto na renda familiar, principalmente dos pequenos e médios pecuaristas (EPAGRI, 2010). O que não é vendido fica para o consumo da própria família ou serve como moeda de troca por outras mercadorias em transações com vizinhos e comerciantes locais.

A segunda categoria de produtor é a formal com selo de inspeção municipal (SIM). Até a última visita de campo, existiam apenas dez produtores nessa categoria, todos localizados em Lages, pois é única cidade onde o SIM está ativo – nas outras cidades da Serra, o serviço ainda não entrou em funcionamento.

O perfil deste produtor é ligeiramente diferente do produtor informal. Ele possui uma rede de contatos ampla, maior e mais diversificada do que a dos produtores informais. Em geral, ele tem melhores informações sobre métodos produtivos e mercado. Conhece mais opções de crédito e projetos envolvendo a cadeia produtiva. Além disso, tem maior acesso aos serviços técnicos.

O tamanho das propriedades varia. No caso dos produtores entrevistados, havia propriedade com 12 hectares e com 250 hectares. Todos eles tinham título de propriedade da terra.

A mão de obra predominante é familiar, mas há produtores com mão de obra contratada. O insumo principal, o leite, é integralmente produzido na propriedade rural. Para isso, conta com gado com aptidão leiteira que é tratado com ração (milho, farelo de soja) e com equipamentos modernos, como ordenhadeira mecânica. Mas boa parte dos equipamentos ainda é adaptada ou construída pelos produtores, pois como dizia um entrevistado “não há um bom mercado na região. Quando a gente encontra alguma coisa, não costuma ser certa para volume de produção ou o tipo de produto que a gente faz. Temos que nos virar”.

Os procedimentos utilizados na produção misturam receita antiga com leite cru, transmitida entre gerações, com novas técnicas, respeitando padrões sanitários mínimos estabelecidos pelo SIM. As instalações da queijaria são em alvenaria, destacadas do galpão onde ocorre a “lida com o gado”, e contam com proteção contra insetos, como telas nas janelas e vedação nas portas. As paredes são revestidas com cerâmica e madeira não é empregada nem mesmo no processo de cura dos queijos. O SIM possibilitou que as queijarias

fossem menores que o padrão do SIF e do SIE, dando condições para que esses produtores conseguissem construir a unidade. Aliás, salvo um produtor que obteve crédito através do PRONAF<sup>35</sup>, todos os outros utilizaram recursos próprios para a construção da queijaria.

O SIM também permitiu que o queijo fosse elaborado com leite cru e com tempo de cura inferior aos sessenta dias estabelecidos pelo SIF e SIE. Por outro lado, enquanto o SIM de Lages não aderir ao Sistema Brasileiro de Inspeção (SISBI), a comercialização dos produtos com o SIM não podem passar dos limites municipais. Ou seja, o produto feito em Lages só pode ser comercializado em Lages. Enquanto são poucos os produtores e muitos os interessados em adquirir, a situação favorece o produtor: ele tem poder para negociar o valor do queijo com o comerciante ou o consumidor final, ainda que seja um poder limitado<sup>36</sup>. Aliás, quase a totalidade da sua produção é adquirida por mercados locais, geralmente de médio porte.

Diferentemente do produtor informal, este produtor tem uma visão de futuro positiva sobre a produção e deseja investir mais para aumentá-la. Ele acredita que o queijo serrano deva ser tratado de forma diferente dos outros queijos, pois carrega a “tradição dos antepassados” e “tem um gosto diferente por causa da pastagem e do clima da Serra”. Aliás, este tipo de produtor conhece o projeto conduzido pela Eagri que visa obter uma indicação geográfica para o queijo serrano e acredita que isso será importante para os produtores locais e para o desenvolvimento da região.

O produtor formal com selo de inspeção federal, terceira categoria de produtor, é o que podemos chamar de “*free rider*” em relação ao que representa a expressão “queijo serrano” no mercado. Como não há uma propriedade registrada sobre o queijo serrano, ele utiliza este nome mesmo elaborando o queijo com técnicas diferentes, como a pasteurização do leite, e em cidades fora da região serrana. Assim, aproveita a estrada aberta pelo “verdadeiro” queijo serrano para conquistar o consumidor desinformado.

Este produtor se equipara ao que Fligstein denominou empresas incumbentes. Eles detem a maior fatia do mercado, mesmo produzindo um queijo diferente do serrano. Suas instalações são modernas, com equipamentos automatizados que lhe proporcionam melhor

---

<sup>35</sup> Segundo relatos deste produtor, o processo junto ao agente financeiro levou dois anos para ser aprovado, pois, nas suas palavras, o responsável na agência bancária não sabia operar esta linha de crédito nem entendia o projeto. A propósito, produtor contou com apoio de um técnico da Eagri e do SIM para elaborar o projeto.

<sup>36</sup> Todos disseram que conseguem obter a margem de lucro desejada.

produtividade a a produção em larga escala. A mão de obra é majoritariamente contratada, embora a família também participe ativamente.

O leite necessário à produção é adquirido de vários pequenos e médios pecuaristas, que estão sob rigoroso controle de qualidade destes produtores, funcionando em modelo de integração vertical. Os demais insumos são obtidos em cidades maiores, onde o comércio é mais forte.

Ele tem acesso a muitas informações de mercado, sabe gerir bem o seu negócio e participa de feiras do setor para se manter atualizado. Nos dois casos consultados, o produtor participa de associações de produtores e não acha importante que os pecuarista se organizem em associação(!), provavelmente porque eles podem ter maior poder na comercialização do leite diminuindo as margens de produção.

Seu produto circula na localidade onde é produzido e em regiões diversas do Estado. Ele consegue colocar o produto em locais muito diferentes, desde gôndolas de grandes supermercados até estabelecimentos mais simples, como bodegas de beira de estrada. Para fazer isso, mantém o padrão da produção (quantidade e qualidade) e consegue uma margem melhor controlando com mais facilidade os fatores que influenciam no preço final do produto, como o preço do leite e as perdas/ganhos obtidas no gerenciamento da produção. Nas entrevistas com os comerciantes, foi possível perceber que o preço estabelecido por estes produtores pressiona para baixo o preço dos outros produtores. Os comerciantes entrevistados disseram o preço pago pelo queijo feito com leite cru é sempre maior. Mas afirmaram que a diferença não pode ser muito grande, pois o consumidor “sempre questiona por que um produto da região custa mais que outro que vem de longe”.

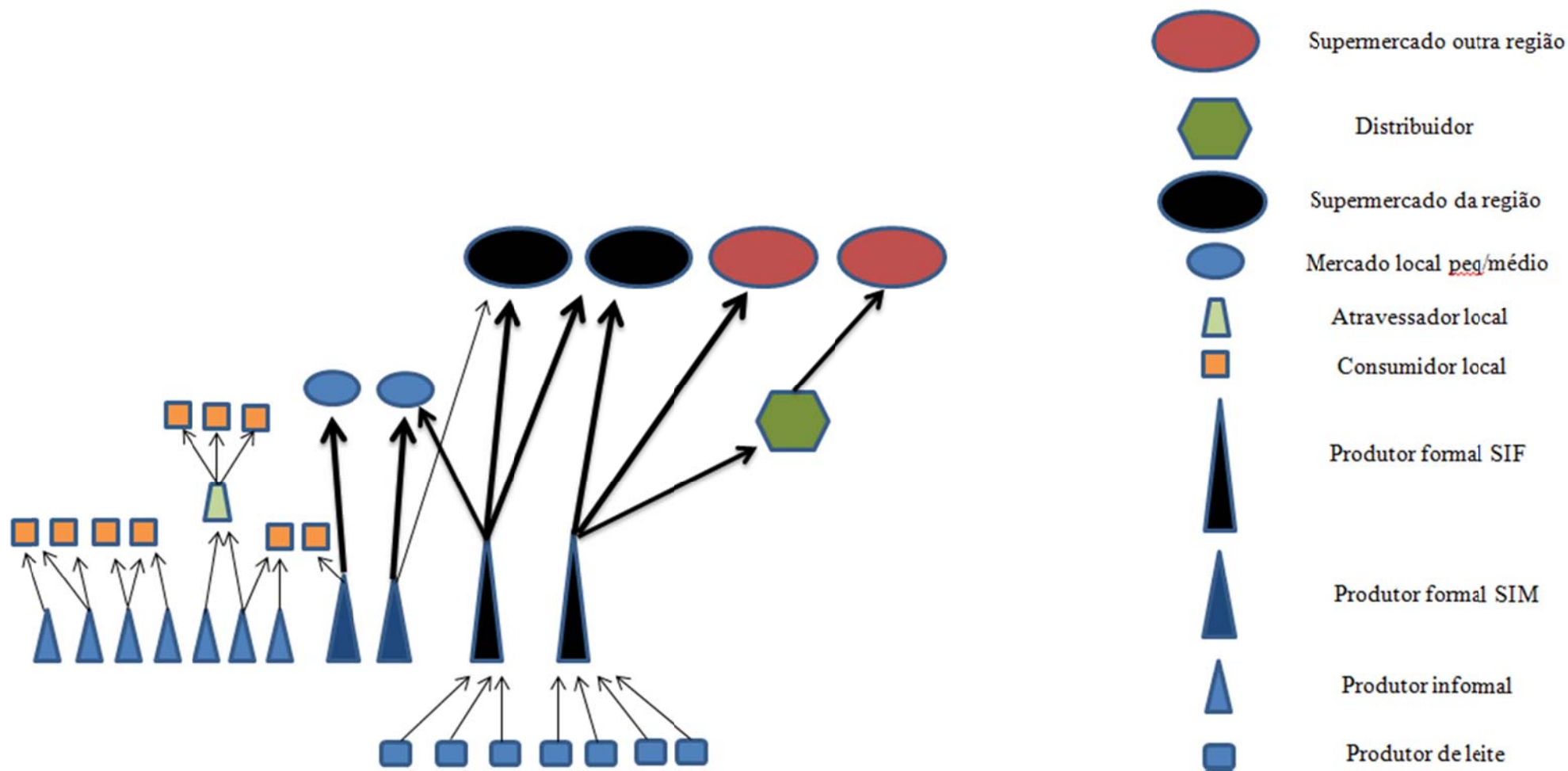
Para esta categoria de produtor, assim como para o produtor com selo do SIM, o queijo é a principal fonte de renda. Mas ele não produz apenas o “tipo serrano”. Ele oferece um mix de produtos lácteos, que muitas vezes são vendidos de forma casada aos comerciantes.

O esquema abaixo<sup>37</sup> ajuda a ilustrar a estrutura e os agentes envolvidos neste mercado:

---

<sup>37</sup> A setas mais escuras representam volumes maiores comercializados.

Figura 13 – Esquema da Estrutura do Mercado do Queijo Serrano



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com base nas observações anteriores e na estrutura é possível que o produtor formal com selo de inspeção federal e o agente incumbente neste mercado. São os maiores fornecedores e têm poder para determinar regras de funcionamento deste mercado.

As atuais normas sobre produção e comercialização do queijo não fixam padrões para o queijo serrano, como modo de produção, região, ingredientes etc. Os serviços de inspeção municipal também não definem exatamente o queijo serrano e não permitem a venda além dos limites do território municipal (enquanto não fizerem parte do SISBI, como dissemos anteriormente). Em outras palavras, as atuais regras de troca do mercado, embora estabeleçam condições sanitárias mínimas, não vedam o uso termo “serrano” pelo produtor com SIF, gerando um ganho para este, que produz um queijo de menor valor e sem feito fora da região e com receita própria. Essa liberdade tem confundido muitos consumidores, que não identificam diferenças entre queijo “adjetivado” com o outro, feito na serra catarinense, seguindo a tradição local.

Podendo colocar legalmente seu produto em qualquer praça de comércio, em quantidade e padrões constantes, o produtor com SIF também estabelece uma forma desigual de concorrência. Ele atinge mercados maiores e supermercados e consegue atender uma exigência comum destes comerciantes: volumes e padrões constantes dos produtos, algo mais fácil de ser conseguido diante das suas condições de produção. Assim, formas de governança estabelecidas também lhe oportunizam ganhos difíceis de serem obtidos pelos produtores que atualmente estão sob o SIM e impossível para os produtores informais.

Assim, são também do produtor com SIF os maiores resultados financeiros. Isto é, da forma como estão postos os direitos de propriedade, ele é o maior beneficiário deste mercado. Os produtores formais com SIM também atingem as margens de lucro que desejam, mas essa condição pode ser momentânea. Como são poucos produtores nesta condição, a demanda ainda supera a oferta e isso lhes garante maior poder de barganha. Porém, com adesão de outros produtores ao SIM, a concorrência aumentará e poderá pressionar os preços negativamente. Somente com a adesão do SIM ao SISBI, a concorrência se manterá em níveis sadios para esta categoria por mais tempo.

Os produtores informais se veem distantes de um mercado mais dinâmico. As normas criadas pelo SIM são menos rigorosas, mas ainda estão distante da sua

realidade. Sem formação, sem apoio técnico efetivo do Estado – são poucos e mal equipados os técnicos da Epagri dos serviços de inspeção municipal, e as SDR não oferecem nenhum tipo de apoio – eles não têm condições de elaborar um projeto para acessar linhas de crédito subsidiadas e construir a queijaria nos moldes estabelecidos pelo SIM. No seu horizonte há apenas a forma tradicional de produção e comercialização, de baixa produtividade e venda aos conhecidos. Enfim, as concepções de controle sobre os recursos disponíveis lhes abrem poucas ou nenhuma perspectivas de mudança neste mercado, restando aos produtores mais “capitalizados” o domínio da atividade. O discurso constante nas entrevistas com estes produtores é de que não havia mais nada para fazer no campo, a não ser produzir para comer e contar com a aposentadoria.

Essas colocações desenham um quadro de estabilidade do mercado do queijo serrano, em que empresas incumbentes determinam as dinâmicas desses mercados diante da fragilidade dos desafiantes (“*challengers*”) e da debilidade das intervenções estatais – quando não sua completa ausência. Aliás, muitas vezes os incentivos criados pelo estado são contraditórios, como é o caso da aposentadoria especial para o produtor rural e algumas linhas de acesso ao crédito<sup>38</sup>.

O quadro negativo, no entanto, começa a ser iluminado pelas perspectivas de criação de uma indicação geográfica para o queijo serrano, contemplando produtores locais e seus conhecimentos tradicionais. O projeto, coordenado pelo escritório regional da Epagri de Lages, pode resultar na criação de uma propriedade intelectual que restringirá o uso da expressão “queijo serrano” ao produto feito com leite cru dentro da Serra Catarinense. Isso poderá alterar as regras de troca e, associado à ampliação dos serviços de inspeção municipal e ao aumento do suporte técnico e do crédito aos produtores, poderá ajudar a criar um novo mercado, do verdadeiro queijo serrano.

## 4.2 O Mercado do Pinhão da Araucária

---

<sup>38</sup> Há instituições que oferecem microcréditos apenas para micro empreendedor, situação jurídica que retira do produtor rural o direito aposentadoria especial. Isso faz com que muitos deixem de acessar o crédito, desestimulando a atividade produtiva.

Assim como queijo serrano, o mercado do pinhão também encontrou sua estabilidade. Contudo, aqui a força da inércia é muito maior. Há duas barreiras fortes para a criação de um novo mercado que valorize os atributos territoriais associados a este produto: “o valor simbólico inferior” atribuído à atividade (FERT NETO, 2011) e a falta de informações concretas sobre o mercado do pinhão, que torna mais difícil destinar ações para a valorização do produto.

O interesse por este mercado ainda é relativamente baixo. São poucas pesquisas e, por parte do Estado, praticamente inexistem intervenções mais consistentes em favor dos produtores. E como informalidade é a regra deste mercado, estudá-lo é uma tarefa árdua. Para visualizar um pouco dos cenários nacional e regional é preciso recorrer dados da Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura do IBGE.

Segundo dados deste censo, a produção do pinhão concentra-se em três Estados, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. Dos três, o Estado catarinense é o maior produtor – no acumulado do período entre 1990 e 2010 (Tabela 5). No entanto, o Paraná apresenta crescimento contínuo da produção nos últimos anos, o que pode levar o estado a superar a produção catarinense.

Tabela 5 – Produção de Pinhão Estados Produtores (toneladas)<sup>39</sup>

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Brasil</b>	5.237	5.351	5.230	4.702	4.417	4.403	4.396	4.518	4.609	5.203	4.887	4.768	5.066	5.715
<b>Minas Gerais</b>	903	925	695	681	655	399	277	242	213	195	272	277	304	276
<b>São Paulo</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	355
<b>Paraná</b>	1.097	1.299	1.392	1.321	1.056	1.081	1.167	1.407	1.712	1.850	1.792	2.007	2.253	2.536
<b>Santa Catarina</b>	2.708	2.603	2.580	2.150	2.139	2.285	2.276	2.275	2.051	2.488	2.137	1.788	1.790	1.799
<b>Rio Grande do Sul</b>	528	524	562	550	568	637	676	594	632	671	686	696	719	749

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura (IBGE, 2011).

A Produção em Santa Catarina também se concentra em algumas regiões, como mostra a tabela 6. Destacam-se as regiões de Lages (Serra Catarinense) e Joaçaba. Em

<sup>39</sup> Em que pese se tratar de dados oficiais, as informações do Censo devem ser estudadas com cautela. Não há separação entre produtores que colhem pinhão para o comércio daqueles que o usam para consumo próprio

2010, a Serra Catarinense respondeu por aproximadamente 55% do pinhão produzido em Santa Catarina, o que denota a importância econômica deste produto na região.

Tabela 6 – Produção de Pinhão por Regiões Produtoras de Santa Catarina

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Chapecó</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-
<b>Xanxerê</b>	110	93	103	102	98	100	121	121	104	80	69	76	68	81
<b>Joaçaba</b>	466	513	551	535	557	572	572	572	435	876	620	555	536	518
<b>Concórdia</b>	120	70	69	70	32	46	46	46	42	37	29	27	22	22
<b>São Bento do Sul</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	5	5	5
<b>Curitibanos</b>	145	153	166	161	168	163	198	197	166	173	176	181	175	171
<b>Campos de Lages</b>	1.866	1.774	1.692	1.282	1.284	1.405	1.339	1.339	1.304	1.322	1.239	944	981	1.001

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura (IBGE, 2011).

O sistema de produção é muito rudimentar. Como relatado anteriormente, o trabalho manual prevalece e os equipamentos para coleta e beneficiamento, quando existentes, são adaptações. Por exemplo, para vender o pinhão pronto para consumo, em forma de farinha ou inteiro descascado, não existem equipamentos apropriados e o normal é cozinhar e depois descascar um a um manualmente. Tentando melhorar o processo, uma cooperativa localizada em Urubici transformou uma máquina de massa de macarrão num descascador de pinhão (Figuras 13 e 14). Ainda assim, o pinhão deve ser cozido e inserido quente, um a um e manualmente, na máquina. A tarefa, segundo um entrevistado, é penosa e tem deixado muitos produtores com dores nas mãos e braços, impedindo jornadas prolongadas ou repetidas.



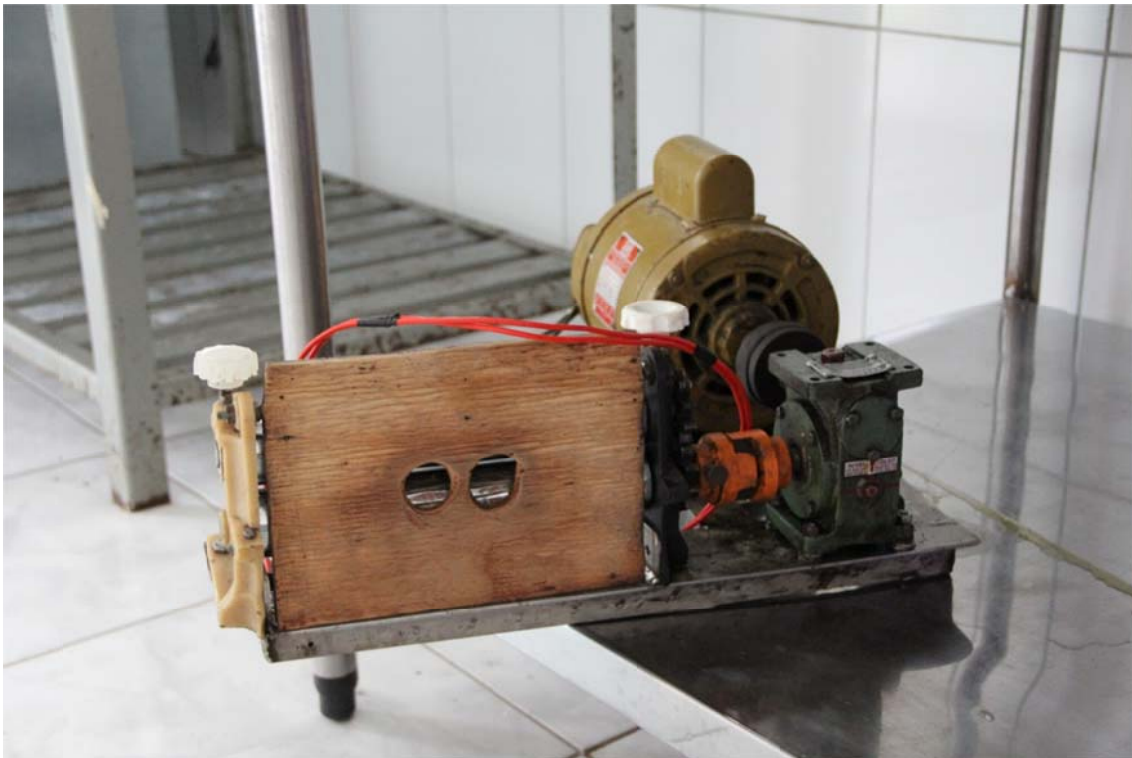


Figura 14 – Máquina Adaptada para Descascar Pinhão

Fonte: Elaborada pelo autor.



Figura 15 - Máquina Adaptada para Descascar Pinhão

Fonte: Elaborada pelo autor.

Em geral, aos homens cabe a colheita das pinhas – mulheres e crianças colhem apenas o que está no chão. A debulha (separar o pinhão das falhas) costuma ser atividade das mulheres, assim como o processamento do pinhão. São elas que cozem e descascam a semente, preparando-a para vender inteira ou na forma de farinha, que é utilizada num prato típico da região, a paçoca de pinhão.

Como não existem espaços adequados para o armazenamento do produto *in natura*, o produtor não pode esperar muito tempo para vender sua produção. Para enfrentar o problema, alguns produtores processam o pinhão e o congelam. Deste modo, recebem mais pelo produto do que quando o vendem *in natura*.

A estrutura do mercado é composta por muitos agentes diferentes. Via de regra, há muitos produtores, muitos intermediários, poucas cooperativas, poucos distribuidores e muitos mercados e supermercados.

Os produtores são de dois tipos<sup>40</sup>: o produtor padrão, que vende sua produção *in natura* para intermediários e/ou cooperativas; e o produtor industrial, que processa a maior parte da sua produção e a vende diretamente para mercados. Este tipo de produtor não é muito comum na região.

O produtor padrão é um agricultor, geralmente proprietário da área onde o pinhão é colhido. Mas também é comum casos de colheita em parceria, na qual o proprietário contrata a colheita com terceiros, que lhe pagam com um percentual da produção que varia entre 20 e 50%. Este tipo de produtor não tem acesso a recursos financeiros nem a assistência técnica. Também não dispõe de muitos canais de comercialização. Sua condição sempre “esteve associada a baixos níveis de renda e baixas condições de trabalho” (FERT NETO, 2011).

Todos os produtores de pinhão entrevistados que se enquadravam nesta categoria afirmaram dispor de poucas alternativas de comercialização. Em geral, a produção é vendida para atravessadores, tanto locais quanto de outras regiões e estados. Quando questionados porque esse era o canal escolhido com mais frequência, a resposta se repetia: os atravessadores pagam à vista. A maioria tem receio de ser enganada ou de não conseguir vender a produção antes que o pinhão se estrague.

Esses atravessadores podem ser locais (pequenos comerciantes da região), regionais (comerciantes maiores da região) ou atravessadores “de fora” (comerciantes maiores que não residem na Serra Catarinense). Todos eles costumam repetir a operação de comprar com os mesmos produtores, porque “um confia no outro”. Os atravessadores vão até a propriedade do produtor, acertam o preço, pagam à vista e carregam o caminhão praticamente na mesma hora.

Além dos atravessadores, os produtores também vendem para mercados locais, diretamente para alguns consumidores e para cooperativas. Estes dois últimos canais são ainda pouco utilizados na Serra Catarinense. Aliás, muitos dos que vendem para as cooperativas também vendem para atravessadores. Segundo os produtores entrevistados, os atravessadores chegam a oferecer preços melhores e pagam sempre à vista. Cientes disto, as cooperativas têm procurado utilizar a mesma estratégia, pagando à vista ou adiantando parte do pagamento para os produtores. Também lutam para

---

<sup>40</sup> Esta classificação foi elaborada pelo autor tão-somente para distinguir os dois tipos de produtores em razão de suas capacidades e métodos produtivos.

convencer o produtor sobre os ganhos que podem ter com o produto processado. Mas, nas palavras de um representante da principal cooperativa, “não é fácil, pois, o produtor já tem uma relação forte com o atravessador”.

Os atravessadores regionais e alguns locais revendem o produto para supermercados situados fora da região e para centrais de abastecimento (CEASA). Estes, por sua vez, também revendem para outros supermercados e, incrivelmente, para supermercados localizados na própria Serra Catarinense. Isso acontece porque os supermercados maiores compram grandes volumes e procuram adquirir produtos com nota fiscal. Os produtores não conseguem atender a demanda nem costumam emitir notas fiscais. Normalmente, o atravessador é primeiro ator na cadeia a emitir nota fiscal<sup>41</sup>.

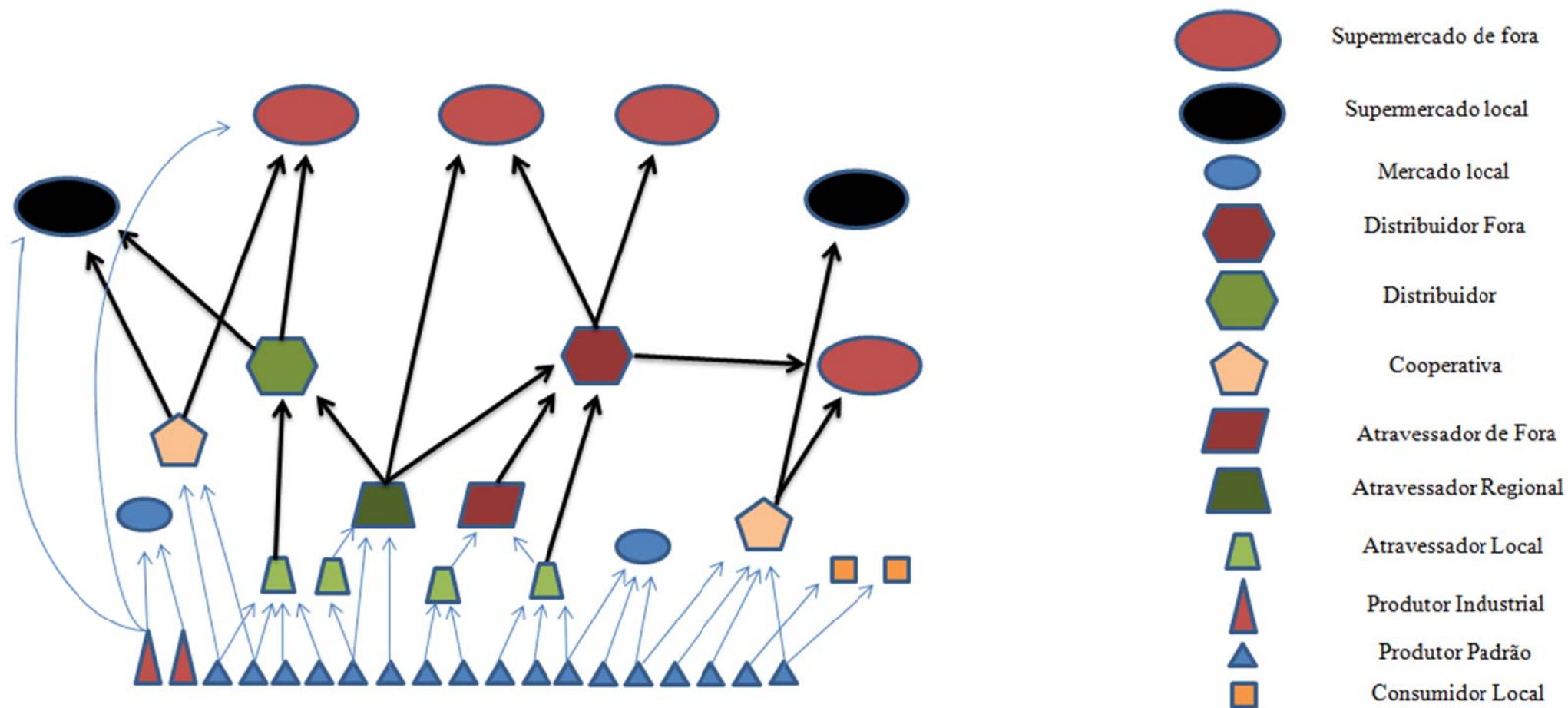
A figura abaixo (Figura 16<sup>42</sup>) sintetiza o esquema do mercado do pinhão na Serra Catarinense e suas ramificações externas.

---

<sup>41</sup> A propósito, a maioria dos atravessadores emite a nota fiscal na cidade de Santo Amaro da Imperatriz, a 30 km da capital Florianópolis e a 110 de Bom Retiro, a cidade serrana mais próxima.

<sup>42</sup> As setas escuras representam maiores volumes comercializados.

Figura 16 – Esquema da Estrutura do Mercado do Pinhão



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os atravessadores exercem um papel central neste esquema. Eles têm uma noção mais exata do mercado, suas regras e fluxos. Dispondo de mais capitais (na forma bourdieusiana: organizacional, financeiro, informacional, social) que os produtores, que estão pulverizados na região e não atuam de forma conjunta, os atravessadores têm maior poder na negociação do produto. A confiança gerada pelas repetidas operações contribui para que os produtores cooperem e mantenham os atravessadores em posição melhor na estrutura do mercado. Além disso, atuando na formalidade (ao menos parcialmente), os atravessadores podem emitir nota fiscal e assim ampliam suas opções de venda do produto. E não apenas isso: a formalidade também lhes permite usufruir de benefícios oferecidos pelo Estado, como isenção de ICMS sobre o pinhão, decretada no ano de 2011, e cujos ganhos não foram repassados aos produtores.

Os produtores industriais, por outro lado, escapam da dominação dos atravessadores. Dispondo de mais recursos, conseguem agregar valor ao produto e vender diretamente aos mercados e supermercados. Porém, este tipo de produtor existe em número reduzido e sua atuação se dá de forma isolada, ocupando uma pequena parte do mercado. Isto os coloca como *challengers* na estrutura do mercado do pinhão

E isto também vale para as cooperativas, que desenvolvem um trabalho interessante, mas ainda restrito ao universo dos agricultores familiares. São poucos os produtores atendidos e há evidentes dificuldades de inserção dos produtos em circuitos de comercialização mais dinâmicos. Sobre este ponto, pode-se afirmar que há uma verdadeira barreira ideológica mantida de pé pelos operadores da principal cooperativa da região: eles optaram por não vender seus produtos nas maiores redes de supermercados porque consideram que o lucro obtido pelo supermercadista é superior à margem de lucro que o produtor consegue. E, assim, fecham circuitos de comercialização para seus cooperados.

Da forma como se configura este mercado, é difícil vislumbrar uma desestabilização que venha a promover o produtor padrão para uma melhor posição na estrutura ou, até mesmo, alça-los à posição do produtor industrial. Para que isso ocorra num horizonte de tempo razoável, será necessário alterar as regras do mercado, estimulando a ação conjunta dos produtores para que recriem este mercado ou criem um novo, onde os produtos obtidos a partir do pinhão sejam valorizados por suas características territoriais (origem da produção, formas de produção, etc.).

Em síntese, seria necessário alterar as quatro regras que estruturam o mercado atual do pinhão. A começar pelas regras de troca: tal como estão postas hoje, não existe favorecimento aos produtores da Serra Catarinense. O produto serrano pode facilmente ser misturado aos que são obtidos em outros lugares, como Paraná e Rio Grande do Sul, mesmo que haja diferenças de sabor e tamanho<sup>43</sup>. Assim, aumenta a concorrência entre os produtores, pressionando o preço para baixo, o que favorece ainda mais os atravessadores.

Também há muita flexibilidade quanto à emissão de nota fiscal. O atravessador emite em qualquer cidade, inclusive naquelas onde não há sequer uma araucária, distorcendo demasiadamente os dados formais sobre o mercado. A receita que poderia ir para o município produtor e favorecer indiretamente os produtores – com serviços e bens públicos, por exemplo – é desviada para outras localidades.

Nos dois casos, a obrigatoriedade de indicação da origem do produto (na nota e nos locais de venda), acompanhada de fiscalização, permitiria maiores ganhos aos produtores. Seus produtos teriam uma nova colocação no mercado. Que pode se reverter em preço maior, e a receita tributária seria revertida em prol da região.

A estrutura de governança existente também favorecem majoritariamente os atravessadores, pois não estimula a concorrência entre eles e nem incentiva claramente a cooperação entre produtores. Poucos compradores (atravessadores e mercados locais) diante de uma oferta grande de produtores atuando isoladamente forma uma relação desequilibrada entre estes dois grupos. Se não houver outros canais em que os produtores possam vender o pinhão, este esquema de dominação tende a se manter e ser reforçado pelos laços de confiança que se estabelecem entre produtor e atravessador. Uma alternativa a este esquema tem sido a compra do pinhão para merenda escolar, realizada pelo Estado. Mas para que esta medida tenha mais força, é fundamental atingir um grande número de produtores e realizar o pagamento de imediato, o que não vem ocorrendo ainda.

Essas mudanças também poderiam favorecer a alteração das concepções de controle sobre os recursos. Para os produtores, suas condições não permitem fazer frente

---

<sup>43</sup> Não há estudos que apontem essas diferenças. Porém, produtores, agentes das cooperativas e atravessadores afirmaram que o produto da Serra é diferente em relação ao pinhão do Paraná, São Paulo e Minas Gerais.

aos atravessadores. Eles não enxergam alternativas para driblar as precárias condições. E com o preço do pinhão em queda somado a melhores oportunidades de obtenção de renda em outras atividades – como o trabalho com a uva vinífera – a situação tende a se agravar, afastando os produtores da atividade. Foi constante a reclamação de que falta mão de obra para retirar o pinhão, pois o risco da atividade não é compensado pela retribuição econômica. Continuando assim, fica ainda mais difícil imaginar uma ação conjunta dos produtores.

Assim, fica claro que os maiores detentores dos direitos de propriedade, aqueles que auferem a maior parte do lucro deste mercado, não são os produtores, mas sim os atravessadores e os supermercadistas, cujos riscos são muito inferiores em relação aos ganhos. Sem alterar as formas tradicionais de comercialização e sem romper minimamente os esquemas de dominação, os produtores continuarão a ganhar pouco e a atividade permanecerá associada a baixos níveis de renda e ao valor simbólico inferior, comum das atividades extrativistas.

É, de fato, um mercado permeado por formas tradicionais de troca e esquemas de dominação, que mantém os atores menos privilegiados, os produtores, na pior situação dentro da estrutura social. Sem apoio técnico, sem recursos financeiros e diante da falta de circuitos de comercialização alternativos, o produtor tende a abandonar a atividade ao encontrar uma nova fonte de renda, desperdiçando a oportunidade de transformar o pinhão e seus subprodutos em ativos territoriais específicos.



## 5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Diante das evidências empíricas apresentadas, é possível verificar que a resposta formulada à pergunta “*quais são os constrangimentos na Serra Catarinense que explicam a dificuldade de mobilização coletiva de seus atores para transformar seus recursos em ativos territoriais específicos?*” foi confirmada.

Nos vários contatos tidos em pesquisa de campo ficou claro que os atores locais, públicos e privados, têm consciência de que seus recursos (neste caso o queijo e pinhão serrano) podem se transformar em ativos específicos e ajudar a promover o desenvolvimento da região. Portanto, não se deve atribuir à falta de consciência dos envolvidos a responsabilidade pela “inativação”. Pelo contrário, estão cientes e procuram se movimentar em direção à valorização dos recursos territoriais. No entanto, este movimento encontra barreiras, constrangimentos que atingem atores-chave deste processo.

Em primeiro lugar, existem mercados estabilizados para pinhão e queijo serrano nos quais os atores da Serra Catarinense não são os mais favorecidos. Vistos sob o ângulo da Nova Sociologia Econômica, esses mercados apresentam estruturas sociais bem determinadas, em que os atores da Serra, ocupam uma posição menos privilegiada. Este atore não conseguem romper os esquemas tradicionais de dominação impostos por atores mais privilegiados nem alterar as regras de funcionamento deste mercado ou até mesmo criar novos mercados, isto é, ativar recursos específicos.

Os atores mais privilegiados (atravessadores, grandes empresas), que dispõem de mais canais de comercialização, recursos financeiros, informações e melhor conhecimento dos mercados são majoritariamente de fora da região. Para eles, a transformação de um recurso num ativo específico pelos atores serranos pode significar perda do mercado ou da melhor posição na estrutura dos atuais mercados. Para isso, lançam mão de seus capitais para obter cooperação dos atores da serra e assim manter sua posição na estrutura.

Em segundo lugar, há um ambiente conflituoso que bloqueia formas cooperação entre atores locais. Prefeituras, Governo Estadual, Governo Federal, universidades, cooperativas, ONG's, associações comerciais encontram dificuldade em “falar a mesma língua”. Isso indica que a aproximação não é sinônimo de interação construtiva. Muitas

instituições até compartilham o mesmo ponto de vista, como é o caso dos objetivos dos planos de desenvolvimento das SDR e do CODETER, mas ainda não encontram dificuldades para atuar em conjunto.

No entanto, não se pode negar que não houve avanços recentes neste campo. O mais notável talvez seja a relação entre a AMURES e o CODETER, que compartilham a mesma base territorial (os 18 municípios), quadro funcional, espaço físico e estão desenvolvendo projetos em conjunto. O resultado dessa parceria pode ser visto na criação do CISAMA e dos serviços de inspeção municipal, que poderão ajudar a impulsionar a valorização do queijo serrano. Essa observação vem acompanhada de um questionamento: não seria o caso de fundir as duas SDR em uma que tomasse como base territorial os 18 municípios da Serra Catarinense para facilitar a governança regional?

Estes dois pontos estão diretamente ligados ao terceiro, que é a relativa fragilidade das intervenções dos governos federal e estadual. Ainda que seja difícil avaliar se as intervenções estão atingido os objetivos propostos – especialmente no que se refere ao estímulo de ações coletivas para a valorização de recursos territoriais-, foi possível identificar alguns problemas na implementação destas intervenções.

Em primeiro lugar, a participação nos espaços colegiados é limitada, seja por persistir uma lógica setorial de composição dos órgãos colegiados, seja por restringir o acesso àqueles que não têm vínculos com os poderes constituídos (Estado e Municípios). No primeiro caso, o CODETER parece caminhar para superação deste limite ao dar mais espaço em sua composição para atores de outros segmentos. No segundo, que toca diretamente as SDR, não se vislumbram melhorias num horizonte temporal razoável.

O segundo problema diz respeito ao planejamento do desenvolvimento da região. Apesar da evolução dos planos e projetos, permanece a sensação de que os atores ainda não internalizaram uma lógica de planejamento nem perceberam o sentido da abordagem adotada nas políticas, refletindo planos e projetos insuficientes diante dos desafios que desejam enfrentar.

Obviamente, o quadro relatado não é exclusividade da Serra Catarinense. Outras regiões se encontram em situação semelhante: um grande potencial representado pela existência de recursos territoriais pouco aproveitados pelos atores locais.

Com vistas à melhoria das ações públicas e à promoção do desenvolvimento das regiões rurais sob o enfoque territorial, é fundamental que uma nova – ou renovada – estrutura de incentivos seja implementada, tendo como premissas:

a) *Formação de gestores públicos e agentes envolvidas com políticas públicas:* é necessário desenvolver programas de formação contínua para gestores públicos e demais atores envolvidos na elaboração e implementação de políticas públicas, sobretudo no nível local e regional. Há uma grande deficiência de formação nesses níveis, causada em parte pela excessiva concentração de atribuições e recursos nas mãos da União, que tornou os municípios dependentes e meros reprodutores das decisões do governo central. Além disso, durante muitos anos a questão regional foi considerada secundária, não havendo instrumentos nem práticas reiteradas de planejamento e ação conjuntas entre cidades – exceção feita a Santa Catarina e Rio Grande do Sul, onde as associações de municípios se encontram em atividade há mais de 30 anos. E quando havia ações regionalizadas, costumavam acontecer de cima para baixo, como as regiões metropolitanas. A complexidade das políticas e dos temas tratados atualmente de pessoas mais capacitadas para que a aplicação dos poucos recursos públicos possa trazer sempre melhores resultados. No caso da Serra, isso poderia contribuir para a internalização da abordagem territorial pelos atores locais, refletindo em ações mais eficientes, principalmente das SDR.

b) *Sistema de Governança:* a variada gama de instrumentos jurídico-políticos existentes e os diferentes recortes regionais em que esses instrumentos atuam precisam reunidos e articulados num sistema local de governança, para que as forças se somem e indiquem um caminho a seguir. Da forma como está, os incentivos de uma política encontram oposições em outra do mesmo nível de governo e de níveis diferentes (como incentivar o empreendedorismo com linhas de crédito sem tolher o direito à aposentadoria especial do agricultor?), planos municipais conflitam com ações regionais e estas entre si. Um sistema de governança regional poderá reagrupar os diferentes instrumentos, esclarecer as controvérsias entre os atores que os pilotam e elaborar estratégias para que estes instrumentos formem uma estrutura de incentivos que leve a região para uma mesma direção. Com formação e sistema de governança será mais fácil coordenar políticas setoriais e territoriais.

c) *Adoção da lógica de sistemas ou arranjos produtivos localizados*: os mercados são constituídos por uma multiplicidade de atores, cada qual agindo em diferentes partes do sistema. Por tal razão, não se pode atribuir a uma única categoria de ator – como os agricultores familiares - os méritos pela valorização de um recurso territorial. O empoderamento dos atores menos privilegiados deve vir acompanhado de uma proposta de reorganização dos processos produtivos e das relações entre os atores. Adotar uma abordagem por sistemas produtivos localizados (ou arranjo produtivos) contribui para uma melhor compreensão dos mercados, dos atores envolvidos e da importância de seus papéis na ativação de um recurso territorial.

d) *Incentivo ao associativismo e cooperativismo*: paralelamente à adoção da abordagem por sistemas localizados, estimular o associativismo e cooperativos dos atores envolvidos na produção e comercialização de um ativo para que em conjunto se fortaleçam e consigam alcançar mercados mais dinâmicos, onde a competição tende a ser maior.

e) *Apoio técnico especializado aos pequenos produtores*: o empoderamento de boa parte dos atores da Serra Catarinense passa por um suporte técnico mais constante e adequado às suas necessidades. Para isso, é necessário aumentar o número de extensionistas lhes disponibilizar mais recursos e capacitação nas áreas prioritárias onde atuam. Além disso, o apoio técnico também pode ser alcançado pelo estímulo à produção de inovação com as instituições de pesquisa locais, para que ofereçam respostas mais eficientes aos problemas que os pequenos produtores enfrentam, como falta de equipamentos adequados, melhorias nos processos produtivos etc.

f) *Proteção dos produtos artesanais*: no Brasil, não há diferenciação entre produtos artesanais e não artesanais. Um pequeno empreendedor – rural ou não rural – que produz em pequena escala, usando ou não métodos tradicionais, está sujeito às mesmas regras impostas a uma grande indústria. Essa situação torna a competição inviável ao pequeno empreendedor, que não consegue fazer frente aos rigores da lei e à força política e econômica de uma grande empresa. Portanto, desestimula o empreendedorismo e pode colocar em risco a existência de um ativo territorial. É vital que os desiguais sejam tratados desigualmente na medida de suas desigualdades, isto é, deve-se pensar numa legislação de âmbito nacional que de diretrizes gerais aos Estados

para que determinem o que é um produto artesanal e/ou típico, criando diferenças tributárias, linhas de crédito especiais e certificação para produtos elaborados por esses produtores.

g) *Estímulo à criação de cooperativas de crédito e agentes locais de créditos especializados*: é normal que agentes de crédito de agências bancárias maiores não estejam acostumados a operar linhas de crédito para empreendedores do meio rural. Os projetos costumam ser muito específicos e os operados não recebem a devida capacitação que lhes permita avaliar com a celeridade e qualidade devidas. Agentes e cooperativas especializadas podem acessar com mais facilidade os produtores rurais e lhes oferecer produtos e serviços mais adequados às suas necessidades.

h) *Indicações Geográficas e Marcas Coletivas*: estes instrumentos têm se mostrado importantes na organização de cadeias produtivas e de mercados, trazendo benefícios aos seus detentores. No entanto, é bom manejar com moderação para que não reforce as estruturas sociais vigentes, dificultando ainda mais a vida daqueles que não participam do clube. No caso do queijo serrano, para o qual há um projeto de indicação geográfica em curso, será fundamental buscar o engajamento dos atores locais durante a execução deste projeto, para que se sintam parte e difundam seus resultados pela região, possibilitando o acesso e a adesão de novos atores.

## BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo. Para una teoría de los estudios territoriales. In: MANZANL, Mabel; NEIMAN, Guillermo; LATTUADA, Mario (Org.). **Desarrollo Rural: organizaciones, instituciones y territorio**. 1ª ed. Buenos Aires: Fund. Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad – CICCUS, 2006.

\_\_\_\_\_. O Capital Social dos Territorios: repensando o desenvolvimento rural, in – LEITE, Pedro Sisnando *et alii* (orgs.). **Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: MDA, 2000.

AMURES. Associação dos Municípios da Região Serrana. **Municípios**. Disponível em <<http://www.amures.org.br/municipios/index.php>>. Acessado em 10 jan 2010.

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos. **Assentamentos Rurais e Conservação da Natureza: do estranhamento à ação coletiva**. São Paulo: Iglu Editora/FAPESP, 2003.

\_\_\_\_\_. **Participação, Aprendizagem Social e Desenvolvimento de Regiões Rurais**. 2006. 169 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. Los desafios de la investigación en territorios rurales: actores, intereses y habilidades sociales, in BENGOA, J (ed.), **Territórios rurales: movimientos sociales y desarrollo territorial em América Latina**. Santiago de Chile: Catalonia: 2007.

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos; ABRAMOVAY, Ricardo. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais, **Nova Economia**, 2004, 14, p. 35-70.

BOURDIEU, Pierre. O Campo Econômico, **Política & Sociedade**, 2005, 6, 15-57.

\_\_\_\_\_. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.

BAGNASCO, Arnaldo. **La Costruzione Sociale del Mercato: studi sullo Sviluppo di Piccola Impresa in Italia**. Bologna: Il Mulino, 1988.

BÚRIGO, Fábio Luiz; CAZELLA, Ademir A. O Desenvolvimento Territorial no Planalto Catarinense: o difícil caminho da intersectorialidade. **Revista Extensão Rural**, DEAER/CEPEGE<sub>x</sub>R – CCR – UFSM, Ano XV, Jan-Jun, 2008.

BÚRIGO, Fábio Luiz, CAZELLA, Ademir Antonio. Impasses do Desenvolvimento Territorial na Serra Catarinense: limitação agroecológica frente à expansão do ‘deserto verde’, *in* CAZELLA, Ademir Antonio; BONNAL, Philippe. Bonnal, MALUF, Renato (org.), **Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**, Maud, Rio de Janeiro, 2009.

CAZELLA, Ademir A.; CARRIÈRE, Jean-Paul. Abordagem introdutória ao Conceito de Desenvolvimento Territorial. **Eisforia**, 4, 23-47, 2006.

CAMANGI, Roberto. **Competitivité Territoriale** : la recherche d’avantage absolu. **Reflets et Perspectives**, XLV, 2006/1, p. 95.

CECCHI, Claudio. **Rural Development and Local Systems: the case of ‘Maremma Rural District’**. 2001. 329 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Departamento de Planejamento Urbano e Regional. Universidade do País de Gales, Cardiff, 2001

COLETTIS, Gabriel ; PECQUEUR, Bernard. Révélation de Ressources Spécifiques et Coordination Située, **Revue Economie et Institutions**, 6 e 7, 111-128, 2005.

CORRADO, Federica. **La Risorsa Territoriale nello Sviluppo Locale**. Firenze: Alinea, 2005.

CUNHA, Fernando Monteiro. **Para além da participação: aprendizagem social na gestão de recursos hídricos**. 2009. 194 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

DAMO, Márcia Sartori; TURNES, Valério Alcício. Relatório de Pesquisa: Diagnóstico do Capital Social da Região de São Joaquim, **Relatório do Capital Social Região de São Joaquim**, Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

ECHEVERRI, Rafael; SOTOMAYOR, Octavio. **Estrategias de gestión territorial en las políticas públicas en Iberoamerica**. Disponível em <[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/43032/LCW\\_376.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/43032/LCW_376.pdf)>. Acessado em 14 abr 2012.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento**. Disponível em: <[http://www.cnpt.embrapa.br/biblio/bp/p\\_bp54\\_3.htm](http://www.cnpt.embrapa.br/biblio/bp/p_bp54_3.htm)>. Acessado em 13 out 2012.

FAVARETO, Arílson. **Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão**. São Paulo: Iglu/FAPESP, 2007.

FLINGSTEIN, Neil. **Social Skill and Theory of Fields**. Disponível em: <<http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=iir/ccop>>. Acessado em: 15 maio de 2009.

\_\_\_\_\_. **The Architecture of the Markets**. An Economic Sociology of the Twenty-First-Century Capitalist Societies. Princeton: Princeton University Press, 2001.

FLORES, Murilo. La identidad cultural del territorio como base de una estrategia de desarrollo sostenible, **Opera**, 2008, 7, 35-54.

GALVANESE, Carolina Simões. **Dilemas do planejamento e as instituições do desenvolvimento sustentável**: Estudo sobre as barragens e a questão regional no Vale do Ribeira. 2009. 180 f. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Programa de Pós-graduação em Energia, Universidade Federal do Abc, Santo André, 2009.

GEISER, Gustavo Caminoto. **O pólo madeireiro e suas implicações no desenvolvimento da região dos campos de Lages, Santa Catarina**. 2006. 93 f. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) Pós-Graduação em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

GRANOVETTER, Mark. Les institutions économiques comme constructions sociales: un cadre d'analyse. In: ORLÉAN, André. **Analyse économique des conventions**. Paris: Press Universitaires de France, 1994.

\_\_\_\_\_. Economic Action and Social Structure: the problem of the embeddedness, **American Journal of Sociology**, 1985, 91, 841-510.

\_\_\_\_\_. **The Strength of Weak Ties: a network theory revisited**. Disponível em: <[http://www.si.umich.edu/~rfrost/courses/SI110/READINGS/In\\_Out\\_and\\_Beyond/Granovetter.pdf](http://www.si.umich.edu/~rfrost/courses/SI110/READINGS/In_Out_and_Beyond/Granovetter.pdf)>. Acessado em: 29 mar 2009.



GUMUCHIAN, Hervé; PECQUEUR, Bernard. **La Resource Territorial**. Paris: Economica, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário 2006. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.shtm>>. Acessado em: 11 fev 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico. Disponível em <<http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/cd2010NFM.asp>>. Acessado em: 05 jan 2011.

\_\_\_\_\_. Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura. Disponível em <<http://sidra.ibge.gov.br/bda/acervo/acervo2.asp?ti=1&tf=99999&e=c&p=VS&v=144&z=t&o=18>>. Acessado em 02 fev 2011.

\_\_\_\_\_. SIDRA. Produto Interno Bruto dos Municípios. Disponível em <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/PIBMun/default.asp?o=37&i=P>>. Acessado em 11 out 2012.

LINDER, Mariana Canadas. **A Contribuição das SDRS para o Desenvolvimento Regional em Santa Catarina no Período Recente: o caso de São Joaquim**. 2010. 100f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Fundação Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2010.

MARCON, Maria Teresinha de Resenes. **A Trajetória dos Processos de Regionalização no Estado de Santa Catarina: escalas geográficas e atores sociais**. 2009. 422 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Santa, Florianópolis, 2009.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Territórios rurais**: conceito. Disponível em <<http://sistemas.mda.gov.br/sdt/index.php?sccid=476>>. Acessado em 10 mar 2010).

\_\_\_\_\_. Sistema de Informações Territoriais. **Territórios Rurais**. Disponível em <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php>>. Acessado em 18 fev 2012.

MUNARIM, Antonio. **A práxis dos movimentos sociais na região de Lages**. 1990. 307 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997.

NEVES, Luiz Alberto. **A Secretaria de Desenvolvimento Regional de Rio do Sul e os Recursos Públicos Aplicados na Região no Período de 2004 a 2007**. 2009. 100f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Pós-graduação em Desenvolvimento Regional, Fundação Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2009.

NORTH, Douglas C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OCDE. Politiques Territorialisées de Développement Rural. **Études de cas**: Toscane (Italie). Disponível em: <[www.ocde.org](http://www.ocde.org)>. Acessado em: 23 out 2007.

ORTEGA, Antônio C. **Territórios Deprimidos**. Desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas/Uberlândia: Ed. Alínea/Edufu, 2008.

PACCIANI, Alessandro. La Maremma Distretto Rurale: un nuovo modello di sviluppo nella consapevolezza della propria identità. Roccastrada: Editrice Il Mio Amico, 2003.

PACCIANI, Alessandro; BELETI, Giovanni; MARESCOTTI, Andrea; SCARAMUZZI, Silvia. Sistemi produttivi locali e risorse organizzative nella costruzione della tipicità dei prodotti agricoli.

PECQUEUR, Bernard. **Le Développement Local**. Paris: Syros, 1989.

\_\_\_\_\_. A Guinada Territorial da Economia Global. **Eisforia**, 4, 81-103, 2006.

PECQUEUR, Bernard ; ZIMMERMANN, Jean Benoît. Fundamentos de uma economia da proximidade. In: DINIZ, Clelio Campolina; LEMOS, Mauro Borges (org.). **Economia e Território**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005.

PUTNAM, Robert. **La Tradizione Civica Nelle Regione Italiane**, Mondadori, Milão, 1993.

RANABOLDO, C., SCHEJTMAN, A. (eds.). **El valor del patrimonio cultural: territorios rurales, experiencias y proyecciones latinoamericanas**. Disponível em: <[http://www.rimisp.org/proyectos/seccion\\_adicional.php?id\\_proyecto=188&id\\_sub=362](http://www.rimisp.org/proyectos/seccion_adicional.php?id_proyecto=188&id_sub=362)>. Acessado em: 12 jan 2010.

RAUD, Cécile. As Contribuições da Sociologia Econômica à Compreensão das Dinâmicas Territoriais de Desenvolvimento. *In*: THEIS, Ivo M. (org). **Desenvolvimento e Território: Questões teóricas, evidências empíricas**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, pp. 25-54.

RAUD, Cecile. **Indústria, Território e Meio Ambiente no Brasil: perspectivas da industrialização descentralizada a partir da experiência catarinense**, Editora da UFSC, Florianópolis, 1999.

ROUX, Emmanuel; VOLLET, Dominique; PECQUEUR, Bernard. Coordinations d'acteurs et valorisation des ressources territoriales Les cas de l'Aubrac et des Baronnies. **Economie Rurale**, 293, Mai-Juin 2006, pp. 20-37.

SABOURIN, Éric ; CARON, Patrick; TONNEAU, Jean-Philippe. Dinâmicas Territoriais e Trajetórias do Desenvolvimento Local: reflexões a partir de experiências no Nordeste brasileiro.

SANTA CATARINA. Secretaria de Desenvolvimento Regional de Lages. **Mapa**. Disponível em < <http://lgs.sdr.sc.gov.br/>>. Acessado em 17 jun 2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Desenvolvimento Regional de São Joaquim. **Mapa**. Disponível em <http://www.sjq.sdr.sc.gov.br/>. Acessado em 17 jun 2011.

STEINER, Phillip. **A Sociologia Econômica**. Editora Atlas: São Paulo, 2006.

SWEDBERG, Richard. Sociologia Econômica: hoje e amanhã. **Tempo Social**, 2004, 16(2), 7-34.

TRIGILIA, Carlo. **Sociologia Economica: temi e percorsi contemporanei**. Il Mulino: Bologna, 2002.

\_\_\_\_\_. **Sviluppo Locale**. Un progetto per l'Italia. Roma: Laterza, 2005.

VELLOSO, Carolina. Q. **Indicação Geográfica e Desenvolvimento Territorial Sustentável: a atuação dos atores sociais nas dinâmicas de desenvolvimento territorial a partir da ligação do produto ao território**. 2008. 157 f. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) Pós-Graduação em Agroecossistemas, Universidade Federal de Santa, Florianópolis, 2008.

VIEIRA, Paulo F. Rumo ao Desenvolvimento Territorial Sustentável: esboço de roteiro metodológico participativo. **Eisforia**, 4, 246-309, 2006.

VIRGINIE, Amilien. Preface: About Local Food. **Anthropology of food**. 5, 2005.  
Disponível em <<http://aof.revues.org/305>>. Acessado em 25 jul 2012.

ZECCA, Adriana Graziela Desiré. **Curso: Introdução à Fruticultura**. Disponível em <<http://www.cesnors.ufsm.br/professores/zecca/fruticultura-efl/cursofruticultura.doc>>. Acessado em 25 jul 2012.