



Desenvolvimento territorial:

**políticas públicas brasileiras,
experiências internacionais
e a Indicação Geográfica como referência**

Valdir Roque Dallabrida
(Organizador)

apoio:



DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL:

políticas públicas brasileiras, experiências internacionais e
a Indicação Geográfica como referência

Comitê Científico

Ary Baddini Tavares (UNIMESP)

Daniel Arruda Nascimento (UFPI)

Deyve Redyson (UFPB)

Eduardo Kickhofel (UNIFESP)

Eduardo Saad Diniz (USP, Ribeirão Preto)

Jorge Miranda de Almeida (UESB)

Marcia Tiburi (Mackenzie)

Marcelo Martins Bueno (Mackenzie)

Maria J. Binetti (CONICET, ARG)

Patrícia C. Dip (UNGS/CONICET, ARG)

Saly Wellausen (Mackenzie, Pres.)

Valdir Roque Dallabrida
(Organizador)

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL:

políticas públicas brasileiras, experiências internacionais e
a Indicação Geográfica como referência

1ª edição

Editora LiberArs
São Paulo
2014

Desenvolvimento Territorial: políticas públicas brasileiras, experiências internacionais e a Indicação Geográfica como referência
© 2013, O organizador

Direitos de edição reservados à
Editora Liber Ars Ltda

ISBN 978-85-64783-44-7

Editores

Fransmar Costa Lima
Lauro Fabiano de Souza Carvalho

Revisão e supervisão técnica e ortográfica

Valdir Roque Dallabrida
Maria Luíza Milani

Editoração

Cesar Lima

Imagem de Capa

Fabio Costa
Universidade do Contestado

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – CIP

D15d	Dallabrida, Valdir Roque Desenvolvimento territorial: políticas públicas brasileiras, experiências internacionais e a indicação geográfica como referência / Valdir Roque Dallabrida (org.) - São Paulo: LiberArs, 2014. ISBN 978-85-64783-44-7 1. Desenvolvimento Regional – Santa Catarina 2. Workshop – Santa Catarina 3. Desenvolvimento Territorial – Atividade Econômica I. Título CDD 338.9 CDU 338
------	--

Bibliotecário responsável: Neuza Marcelino da Silva – CRB 8/8722

Todos os direitos reservados. A reprodução, ainda que parcial, por qualquer meio,
das páginas que compõem este livro, para uso não individual, mesmo para fins didáticos,
sem autorização escrita do editor, é ilícita e constitui uma contrafação danosa à cultura.
Foi feito o depósito legal.

Editora LiberArs Ltda

www.liberars.com.br
contato@liberars.com.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	9
 PRIMEIRA PARTE	
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL:	
INTRODUÇÃO TEÓRICA E SUA PRÁTICA (SC E PR)	
 DO DEBATE TEÓRICO SOBRE DESENVOLVIMENTO	
TERRITORIAL AOS DESAFIOS DE SUA PRÁTICA:	
A INDICAÇÃO GEOGRÁFICA COMO ALTERNATIVA	
VALDIR ROQUE DALLABRIDA (UNC)	17
 AS PAISAGENS DO MATE NO PLANALTO NORTE CATARINENSE	
ANÉSIO DA CUNHA MARQUES (ICMBio)	
VALDIR FRIGO DENARDIN (UFPR)	
MAURÍCIO SEDREZ DO REIS (UFSC)	
CELINA WISNIEWSKI (UFPR).....	33
 SISTEMAS TRADICIONAIS E AGROFLORESTAIS DE ERVA MATE E IMPACTOS	
NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL:	
O CENTRO-SUL DO PARANÁ E NORTE CATARINENSE	
FRANCISCO PAULO CHAIMSOHN; NEURI CARNEIRO MACHADO;	
EDNILSON PEREIRA GOMES (IAPAR)	
GILCIMAR ADRIANO VOGT; GILBERTO NEPPEL;	
ADRIANO MARTINHO DE SOUZA (EPAGRI)	
ANÉSIO DA CUNHA MARQUES (ICMBio)	47
 INICIATIVAS RESULTANTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	
NO ESTADO DE SANTA CATARINA	
GILBERTO NEPPEL; GILCIMAR ADRIANO VOGT (EPAGRI)	55
 DINÂMICAS TERRITORIAIS SUSTENTÁVEIS EM SANTA CATARINA (BRASIL):	
AÇÕES, DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA CONSTRUÇÃO	
DE CESTAS DE BENS E SERVIÇOS COM IDENTIDADE CULTURAL	
MAURO DE BONIS ALMEIDA SIMÕES (UDESC)	
CLAIRE CERDAN (CIRAD - FRANÇA - UFSC)	
CLAUDIA RANABOLDO (RIMISP - CHILE)	
FABIANA JACOMEL; SIMONE POLETTO (UFSC/ONG AMA)	
CAROLINE SCHIO; MARIANA ALICANTE POLICARPO (UFSC)	
SERGIO LEITE GUIMARÃES PINHEIRO; ERIBERTO BUCHMANN; LUIZ CARLOS MIOR; DILVAN	
LUIZ FERRARI E JOSÉ GIOVANI FARIAS (EPAGRI-SC)	73

AS UNIVERSIDADES DO TERRITÓRIO DO CONTESTADO E SUAS AÇÕES VOLTADAS AO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

VALDIR ROQUE DALLABRIDA (UNC)

MARIA BERTÍLIA OSS GIACOMELLI (IFSC-CANOAINHAS)

ILZE SALETE CHIARELLO (UNIARP).....87

SEGUNDA PARTE

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: CASOS DE PORTUGAL, ESPANHA E ARGENTINA

OS TERRITÓRIOS-REDE: UMA NOVA INTELIGÊNCIA TERRITORIAL EM PORTUGAL

ANTÓNIO M. A. COVAS; MARIA DAS MERCÊS C. M. COVAS (PORTUGAL).....97

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM TERRITÓRIOS PERI-URBANOS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE PRÁTICAS DE GOVERNANÇA

HERMÍNIA FERNANDES GONÇALVES (PORTUGAL) 121

GOVERNANÇA TERRITORIAL MULTINÍVEL EM PORTUGAL: FRATURA(S) ENTRE TEORIA E PRÁTICA(S)

MARGARIDA PEREIRA (PORTUGAL) 135

PAPEL DAS ASSOCIAÇÕES DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL, COMO ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E FUNCIONAL INOVADORA DE GESTÃO NO DESENVOLVIMENTO LOCAL: A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA DO ALENTEJO

JORGE REVEZ (PORTUGAL)

ASSOCIAÇÃO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO DE MÉRTOLA 153

LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN EL DESARROLLO TERRITORIAL: PROCESOS DE INVESTIGACIÓN ACCIÓN APLICADOS AL DESARROLLO PRODUCTIVO DEL SECTOR DE LA YERBA MATE Y FORESTOINDUSTRIA DE LA MICRORREGIÓN NORTE DE MISIONES

ANA ALICIA POKOLENKO (UGD-ARGENTINA)..... 179

INNOVACIÓN Y MODERNIZACIÓN COMO ALTERNATIVA DE DESARROLLO REGIONAL: ANÁLISIS DE LOS AVANCES EN INNOVACIÓN TECNOLÓGICA FORESTAL Y YERBATERA EN LA REGIÓN DE MISIONES

RAFAEL ALEJANDRO SCHERER (INTA-ARGENTINA) 199

USOS DEL SUELO, ACCESO AL AGUA Y DESARROLLO TERRITORIAL: LA EXPERIENCIA DE LA MANCHA EN ESPAÑA

JULIO PLAZA TABASCO (ESPAÑA) 213

TERCEIRA PARTE
INDICAÇÃO GEOGRÁFICA COMO ALTERNATIVA PARA O
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

DESENVOLVIMENTO, INSTITUIÇÕES E MERCADOS AGROALIMENTARES: OS USOS DAS INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS	
PAULO ANDRE NIEDERLE (UFRGS)	237
LAS INDICACIONES GEOGRÁFICAS (IG) EN AMÉRICA LATINA: BALANCE ACTUAL Y DESAFÍOS	
MARCELO CHAMPREDONDE (INTA - ARGENTINA)	265
INDICAÇÃO GEOGRÁFICA (IG) E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: SITUAÇÃO E PERSPECTIVAS DA ERVA MATE NAS REGIÕES PLANALTO NORTE DE SANTA CATARINA, CENTRO SUL E SUL DO PARANÁ	
GILCIMAR ADRIANO VOGT; ADRIANO MARTINHO DE SOUZA; GILBERTO NEPPEL (EPAGRI-SC) FRANCISCO PAULO CHAIMSOHN; EDNILSON PEREIRA GOMES (IAPAR-PR)	275
DADOS SOBRE OS AUTORES	285

APRESENTAÇÃO

O *III Workshop sobre Desenvolvimento Regional no Território do Contestado*, nesta edição propôs-se debater e difundir nos meios acadêmico, empresarial, social e institucional, experiências inovadoras internacionais de desenvolvimento local e regional, com vistas a vislumbrar novas alternativas de desenvolvimento no Estado de Santa Catarina, com centralidade para o Território do Contestado. Para tal, contou com a participação de palestrantes e debatedores de Portugal, da Espanha e da Argentina, além de pesquisadores de universidades brasileiras e de órgãos públicos dos governos estadual e federal. O evento foi realizado entre 20 e 22 de agosto de 2014, integrado ao II Seminário Sistemas de Produção Tradicionais e Agroflorestais no Centro-Sul do Paraná e Norte Catarinense. O Workshop se trata de um evento articulado pelo Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado (Santa Catarina - Brasil), enquanto o Seminário é articulado pela Empresa de Pesquisa e Extensão Rural do Estado de Santa Catarina (EPAGRI), unidade regional de Canoinhas.

Entre os temas centrais dos textos que compõe este livro, os quais reproduzem a temática das palestras e mesas redondas que compuseram o evento em sua totalidade, é o desenvolvimento territorial, com destaque para as formas de certificação territorial, tais como a Indicação Geográfica (Brasil). Os desafios do desenvolvimento (local-regional-territorial), no competitivo contexto global, podem encontrar nas Indicações Geográficas, possibilidades de diversificação da matriz produtiva, bem como expandir oportunidades de geração de emprego, renda, de qualidade de vida, ou seja, de desenvolvimento. Assim, alguns textos têm um caráter mais teórico, outros, apresentam e analisam experiências internacionais, enquanto uma parte deles descreve ações governamentais relacionadas às políticas públicas que têm como foco o desenvolvimento territorial.

Portanto, a abordagem em torno das potencialidades do desenvolvimento territorial se apresenta como temática urgente e necessária para iniciativas públicas, bem como privadas, de conferir sustentabilidade aos desafios do desenvolvimento nas regiões e territórios, por extensão ao desenvolvimento nacional. Nas palavras do geógrafo brasileiro Milton Santos se apresenta de forma clarividente esta condição de urgência: “o retorno do território” na agenda do debate acadêmico, social e institucional no Brasil.

A figura que ilustra a capa (abaixo reproduzida) é representativa do conteúdo deste livro. Estão representados os principais setores de atividades econômicas, no entanto, também, a história da gente de um recorte territorial do Estado de Santa Catarina para o qual estiveram voltadas as palestras do III

Workshop e II Seminário, o Território do Contestado. Território que está demarcado na figura, de uma forma aproximada, na parte central do desenho que reproduz os contornos do mapa do estado de Santa Catarina. Está representada na figura a Floresta Embrófila Mista, com sua espécie vegetal principal, a araucária, simbolizando um dos principais ativos com especificidade territorial, a paisagem agroflorestal, na qual também a erva mate se destaca como riqueza¹.

Da mesma forma, está representada na figura a velha locomotiva e ferrovia que no passado serviram de caminho físico por onde adentrou ao Território do Contestado uma nova forma de apropriação das riquezas, forma esta que trouxe progresso econômico, no entanto, pouco desenvolvimento. Isto porque, este recorte territorial, no conjunto das regiões catarinenses, é um dos que ainda apresenta indicadores de desenvolvimento que apontam sinais de estagnação econômica, ou falta de dinamismo socioeconômico. As demais atividades econômicas, a agrícola, a indústria, o comércio e os serviços, estão também representados na figura.



É por isso que o Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado dedica-se anualmente a articular pesquisadores, intelectuais, entidades públicas e privadas, bem como lideranças da sociedade civil organizada, para aprofundar o debate de temáticas que possam trazer novas ideias, novas experiências, que inspirem novas alternativas que representem a qualificação do processo de desenvolvimento.

O conjunto desta coletânea está estruturado em três partes. A primeira - **DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: INTRODUÇÃO TEÓRICA E SUA PRÁTICA (SC e PR)** -, com seis capítulos, inicia revisando o debate teórico

¹ Alguns textos desta coletânea dão destaque à importância, histórica e atual, da erva mate.

sobre desenvolvimento territorial e os desafios de sua prática, apontando a Indicação Geográfica como uma das alternativas, sem deixar de destacar desafios observados em práticas do Brasil e de Portugal. Dois dos capítulos desta parte apresentam a erva mate, no Planalto Norte Catarinense e Centro-Sul do Paraná, descrevendo sua importância histórica para a economia regional, além do aspecto ambiental, apontando possíveis avanços no processo de valorização do produto e agregação de valor. Dois outros capítulos centram-se na descrição das principais políticas públicas voltadas ao desenvolvimento territorial, no Estado de Santa Catarina. O último capítulo desta primeira parte destaca ações das universidades regionais, como contributo ao desenvolvimento do Território do Contestado.

A segunda parte tem o seguinte foco: **EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: CASOS DE PORTUGAL, ESPANHA E ARGENTINA**. Nos sete capítulos, nos primeiros quatro são apresentados e analisados casos de ações voltadas ao desenvolvimento territorial de Portugal. Um deles refere-se aos territórios-rede como alternativa para efetivar uma "nova inteligência territorial"; dois deles abordam o tema governança territorial, um referenciando experiências periurbanas e outro introduzindo e debatendo a concepção de "governança multinível" e os desafios de sua prática em Portugal; o terceiro aborda a importância estratégica das associações de desenvolvimento local no processo de gestão dos territórios. Os dois capítulos desta parte que se referem à realidade da Argentina abordam os sistemas agroflorestais da região missioneira, dando destaque ao cultivo de erva mate e produtos florestais, estando focados nas inovações do setor. O último capítulo desta segunda parte trata da realidade agrícola e agroflorestal da região de La Mancha na Espanha, tendo como foco a realidade e os desafios relacionados aos diferentes usos do solo.

Por fim, a terceira parte tem como foco a **INDICAÇÃO GEOGRÁFICA COMO ALTERNATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**. O primeiro dos três capítulos tem um caráter mais teórico, fazendo referência à abordagem institucional do desenvolvimento e sua relação com o debate sobre desenvolvimento territorial e Indicação Geográfica. O segundo capítulo, apresenta um panorama do processo de certificação territorial, como as Indicações Geográficas, nos países da América Latina, apontando seus principais desafios. O último capítulo da terceira parte, que também é o capítulo final da coletânea, aborda a situação e perspectivas da erva mate nas regiões do Planalto Norte Catarinense e Centro-Sul do Paraná, como alternativa de desenvolvimento, via a estratégia da Indicação Geográfica.

A realização do III Workshop e do II Seminário, bem como a publicação do presente livro, exige que se façam agradecimentos.

Em primeiro lugar, um agradecimento especial à Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica (FAPESC), pelo apoio financeiro, que

oportunizou o custeio das despesas do evento, por meio da *Chamada Pública FAPESC Nº 09/2013 - Pró-Eventos 2014 - Fase 3*. Da mesma forma, um agradecimento à Epagri que, pela articulação dos técnicos e pesquisadores da unidade de Canoinhas (SC), disponibilizou recursos financeiros do *SC Rural/Epagri*.

Em segundo lugar, um agradecimento especial à Superintendência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), unidade de Santa Catarina, pelo apoio logístico na organização e, principalmente, por viabilizar a publicação dos anais do evento na forma de livro. Além disso, foram os articuladores para trazer à Canoinhas, nos dias que antecederam ao evento, o *Encontro Técnico sobre Desenvolvimento Territorial e Indicação Geográfica*, viabilizando a vinda de palestrantes do Brasil e da Argentina, os quais, também contribuíram no Workshop e Seminário, como palestrantes e membros de mesas redondas.

Em terceiro lugar, os agradecimentos à direção, professores e funcionários da Universidade do Contestado, pelo seu empenho como apoiadores na organização do evento, participando com tarefas operacionais e técnicas, na Comissão Científica e Comissão Organizadora. À Coordenação, professores e secretária do Mestrado em Desenvolvimento Regional, que tiveram um envolvimento no apoio à organização do evento. Um agradecimento especial à colega Maria Luiza Milani, pela sua colaboração na revisão final do livro.

Em quarto lugar, agradecemos à direção e professores da *Universidad Gastón Dachary* de Posadas (Argentina), por terem aceitado serem copromotores do Workshop, apoiando o projeto de solicitação de recursos junto à FAPESC. É uma parceria importante, pois representa uma iniciativa de internacionalização das relações do Mestrado em Desenvolvimento Regional da UnC. Esperamos que esta primeira parceria avance e no futuro a UnC, individualmente, ou junto com outras universidades regionais, possa firmar outros acordos de integração. Esta possibilidade é importante, visto que a realidade socioeconômica e as características do sistema produtivo, principalmente no setor agroflorestal, apresentam características assemelhadas entre a Província de Misiones e o Território do Contestado.

Sobre a questão da internacionalização das nossas relações, como Mestrado em Desenvolvimento Regional, é importante destacar que, nesta edição do Workshop sobre Desenvolvimento Regional no Território do Contestado, participaram como palestrantes, pesquisadores de três países, Portugal, Espanha e Argentina. Sua participação não se resumiu à colaboração como palestrante. Durante o período de sua estadia, salientando que os de Portugal e Espanha vieram em período anterior ao evento, foram realizadas visitas de reconhecimento em regiões do Estado de Santa Catarina (Planalto Norte, Litoral, Vale do Itajaí, Sul, Serra, Oeste e Meio Oeste Catarinense), além de reuniões de trabalho, das quais deverão resultar parcerias internacionais

com universidades de Portugal, da Espanha, da Argentina, juntamente com universidades catarinenses e do Estado do Rio Grande do Sul, iniciando pela proposta conjunta de projeto de investigação sobre questões regionais, território, governança territorial, Indicação Geográfica e desenvolvimento territorial.

Agradecemos também à Direção, pesquisadores e técnicos da Epagri, em especial os da Gerência Regional de Canoinhas, pelo envolvimento na organização do evento. Da mesma forma, agradecemos à Direção e professores do Instituto Federal de Educação Santa Catarina, unidade de Canoinhas e da Universidade do Alto Vale do Rio do Peixe (UNIARP), pelo seu apoio.

Enfim, agradecemos a todos os que direta ou indiretamente contribuíram para o sucesso do III Workshop e II Seminário. O esforço empreendido valeu a pena. Tanto a realização do evento como a editoração deste livro, só se efetivaram, graças ao apoio coletivo.

Sobre o livro, esta coletânea de artigos é disponibilizada gratuitamente aos pesquisadores das diversas universidades envolvidos com a temática em debate, bem como aos técnicos e pesquisadores dos órgãos públicos da esfera federal e estadual, em especial do Estado de Santa Catarina, aos estudantes de todos os níveis da educação formal, lideranças sociais, institucionais, políticas, empresariais, em especial do setor agropecuário local e regional, além do público em geral.

Os capítulos que compõem esta coletânea resultaram de contribuições de pesquisadores, quando da sua participação no evento já referido, seja como palestrantes, debatedores ou participantes de mesa redonda. Externamos nosso agradecimento especial a todos os pesquisadores e profissionais que aceitaram a árdua tarefa de contribuir com um capítulo nesta coletânea. Não só aceitaram escrever, como concordaram em fazê-lo no prazo exíguo entre o projeto, a preparação dos textos e o envio para a editora. Muito obrigado a todos!

A partir das reflexões teórico-práticas oportunizadas pela leitura dos textos deste livro, esperamos contribuir para ampliar o debate sobre novas alternativas de desenvolvimento territorial, seja na área de abrangência do Território do Contestado, do Estado de Santa Catarina, seja em outras regiões e estados do Brasil, ou mesmo de outros países, ou seja, dos mais diversos locais de origem de nossos leitores.

Uma boa leitura a todos!

Prof. Dr. Valdir Roque Dallabrida
Organizador

Prof. Dr. Sandro Luiz Bazzanella
Coordenador do Mestrado em Desenvolvimento Regional da UnC

PRIMEIRA PARTE

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: INTRODUÇÃO TEÓRICA E SUA PRÁTICA (SC e PR)

DO DEBATE TEÓRICO SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL AOS DESAFIOS DE SUA PRÁTICA: A INDICAÇÃO GEOGRÁFICA COMO ALTERNATIVA

Valdir Roque Dallabrida (UnC)

INTRODUÇÃO

Nos capítulos que compõem este livro, várias temáticas foram abordadas. Inicia-se pelo relato de iniciativas de políticas públicas de desenvolvimento territorial, nas escalas nacional (Brasil), estadual (Paraná e Santa Catarina), macrorregional e microrregional (Centro-Sul do Paraná e Norte Catarinense, Centro-Norte Catarinense). Na sequência, os capítulos abordam experiências internacionais de desenvolvimento territorial, com casos da Espanha, Argentina e Portugal, como experiências que possam servir de referência para iniciativas futuras no Estado de Santa Catarina (SC). Por fim, no livro introduz-se o debate sobre a Indicação Geográfica como alternativa para o desenvolvimento territorial. Aqui, são contempladas abordagens sobre os desafios e perspectivas da certificação territorial de produtos como alternativa para o desenvolvimento territorial na Argentina e América Latina, sobre a situação e perspectivas da erva mate no Centro Sul do Paraná e Planalto Norte Catarinense como alternativa de Indicação Geográfica e desenvolvimento territorial, finalizando com um relato das especificidades territoriais do Estado de SC como potencialidades para futuras experiências de Indicação Geográfica.

No entanto, o conjunto de temas abordados no presente livro, tem um tema de fundo: o **desenvolvimento territorial**. Cabem algumas perguntas: (1) quais os principais fundamentos teóricos em que está sustentada a abordagem sobre desenvolvimento territorial e os desafios de sua prática? (2) quais suas diferentes estratégias? (3) por fim, quais as potencialidades das diferentes formas de certificação de produtos de base territorial, tal como a Indicação Geográfica no Brasil (ou afins em outros países), para a consecução do desenvolvimento territorial?

Mesmo que ainda de forma preliminar, sem o tempo necessário para qualificar nossa abordagem, mas com o intuito de trazer noções mínimas que possam servir como ponto de partida para outras tarefas futuras (reflexões teóricas individuais e/ou coletivas, investigações conjuntas e o relato de seus resultados), assume-se o desafio de escrever, tendo como referência as questões acima expressas.

É o que se apresenta na sequência, sem a pretensão de esgotar sua abordagem neste texto.

1 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: ALGUNS FUNDAMENTOS TEÓRICOS BÁSICOS E DESAFIOS DE SUA PRÁTICA

De uma forma sintética faremos um resgate dos fundamentos teóricos que sustentam a abordagem sobre desenvolvimento territorial, optando pela utilização de alguns autores.

Já afirmava François Perroux, há mais de meio século, que: "O desenvolvimento é a combinação das mudanças mentais e sociais de uma população que a tornam apta a fazer crescer, cumulativamente e sustentavelmente, o seu produto real global" (PERROUX, 1969, p. 190). Com esta argumentação o autor se contrapunha ao pensamento hegemônico da época, que confundia crescimento econômico com sinônimo de desenvolvimento. O incrível é que ainda hoje parte da academia e dos atores sociais e institucionais tende a manter esta indesejável associação. No entanto, avançamos, a ponto de já termos boa parte dos autores admitindo a territorialização da dinâmica de desenvolvimento.

Nesta perspectiva, autores, tais como, Jean (2010), um dos interessantes artigos de uma coletânea publicada recentemente (VIEIRA *et al.*, 2010), propõem avançarmos do desenvolvimento regional ao desenvolvimento territorial sustentável. Já Rallet (2007), vai além, diferenciando os dois conceitos:

Desenvolvimento regional e desenvolvimento territorial são duas noções distintas. Elas remetem a duas maneiras diferentes de apreender os espaços geográficos na sua relação com o desenvolvimento [...]. O desenvolvimento territorial faz referência a um espaço geográfico que não é dado, mas construído. Construído pela história, por uma cultura e por redes sociais que desenham suas fronteiras. O conteúdo define o recipiente: as fronteiras do território são os limites (móveis) de redes socioeconômicas. Ali onde a rede se extingue, termina o território. A iniciativa surge menos de uma instância de planificação do que de uma mobilização das forças internas (RALLET, 2007, p. 80).

Com a preocupação semelhante, Boisier (1999), concebe o desenvolvimento territorial como a mais abrangente acepção de desenvolvimento. Afirma:

Acá se trata de un concepto asociado a la idea de contenedor y no a la idea de contenido. Territorio es todo recorte de la superficie terrestre, pero no cualquier territorio interesa desde el punto de vista del desarrollo [...] Así es que la expresión "desarrollo territorial" se refiere a la escala geográfica de un proceso y no a su sustancia (BOISIER, 1999, p. 6-7 - destaque no original).

Sobre desenvolvimento regional, afirma Boisier (1999, p.7):

*El desarrollo **regional** consiste en un proceso de cambio estructural localizado (en un ámbito territorial denominado "región") que se asocia a un permanente proceso*

de progreso de la propia región, de la comunidad o sociedad que habita en ella y de cada individuo miembro de talo comunidad y habitante de tal territorio (destaque no original).

Há concordância entre os autores, que território é uma das categorias conceituais que precisam estar associadas à concepção de desenvolvimento. Neste sentido, para Jean (2010), o conceito desenvolvimento territorial rompe com tradições mais antigas sobre desenvolvimento regional, articulando duas noções: território e desenvolvimento. Poderiam perguntar alguns: mas em tempos de globalização, é possível falar em território? Afinal, o que é território?

Vários autores referenciais têm destacado a importância do foco no território, apesar da propalada globalização. Só para mencionar alguns: Santos (1994), fala em "retorno ao território"; Pecqueur (2009) fala em "guinada territorial da economia global"; Brandão (2007), um economista brasileiro, intitula um dos seus principais livros, tais como, "território e desenvolvimento, as múltiplas escalas entre o local e o global".

O conceito território tem tradição na Geografia, tratado por diferentes autores, alguns aqui referenciados, cada um deles com sua concepção, em geral, complementando-se. Assim, território é concebido, principalmente, como: (a) domínio politicamente estruturado resultante de apropriação simbólica, identitária, inerente a certa classe social (HAESBAERT, 2007); (b) espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder (RAFFESTIN, 1993); (c) espaço apropriado a partir da ideia de poder, de controle, quer se faça referência ao poder público ou grandes empresas (ANDRADE, 1995); (d) como um nome político para o espaço de um país (SANTOS; SILVEIRA, 2001); (e) espaço usado, apropriado (SANTOS, 1997).

Em publicações anteriores, se tem feito referência à categoria conceitual território como: uma fração do espaço historicamente construída através das inter-relações dos atores sociais, econômicos e institucionais que atuam neste âmbito espacial, apropriada a partir de relações de poder sustentadas em motivações políticas, sociais, ambientais, econômicas, culturais ou religiosas, emanadas do Estado, de grupos sociais ou corporativos, instituições ou indivíduos (DALLABRIDA, 2006; 2007; 2010).

Para autores, tais como Abramovay (2010), a abordagem territorial ganhou impulso a partir da década de 1980, com base na literatura neommarshalliana, a qual soube identificar nos laços diretos entre os atores sociais uma das razões para a formação de sistemas produtivos localizados, tão importantes para a industrialização difusa. "Os estudos rurais beneficiam-se particularmente desta abordagem e estimulam a percepção de que o meio rural vai mais além da agricultura e que a compreensão de sua dinâmica exige que se analise a maneira como nele interagem os diferentes atores sociais" (ABRAMOVAY, 2010, p. 27).

Para Abramovay (2010, p. 28-29), a noção de território favorece o avanço nos estudos das regiões rurais em vários aspectos. Primeiro, convida que se abandone um horizonte estritamente setorial, que considera a agricultura como um único setor e os agricultores como os únicos atores. Segundo, a noção de território impede a confusão entre crescimento econômico e o processo de desenvolvimento, noções que são distintas. Terceiro, o estudo empírico dos atores e de suas organizações torna-se absolutamente crucial para compreender situações localizadas, tendo a compreensão que estes atores proveem de vários setores econômicos e possuem origens políticas e culturais diversificadas. Com isso, a abordagem territorial do desenvolvimento estimula o estudo dos mecanismos de governança pública, subjacentes à composição dos conselhos de desenvolvimento em que tais atores e organizações estão envolvidos¹. Quarto, o território coloca ênfase na maneira como uma sociedade utiliza os recursos de que dispõe em sua organização produtiva e, portanto, na relação entre sistemas sociais e ecológicos.

Sustentado em autores da sociologia econômica, como Neil Fligstein, Abramovay (2010, p. 44) propõe que se encarem os territórios como "campos" em que se defrontam protagonistas com interesses diversos e se estude os processos localizados de cooperação "[...] não como expressão idílica de virtude cívica e sim como forma de dominação [...]". E conclui o autor:

O estudo do território sob o ângulo das forças sociais que os compõem não só é um convite a análises empíricas bem fundamentadas sobre sua constituição - mais que de recomendações de política - mas abre caminho para se compreender as mudanças que novas forças sociais podem imprimir à maneira como estão hoje organizadas (ABRAMOVAY, 2010, p. 44).

Para Cazella (2008), ao se referir às bases sociopolíticas do pensamento sobre o desenvolvimento territorial, a construção do pensamento do que atualmente está sendo denominado de desenvolvimento territorial está ligada a vários fenômenos socioeconômicos e políticos, com destaque para dois deles, no entanto com naturezas diferentes.

A primeira apresenta uma faceta nitidamente mais econômica, cuja atenção se orienta, em especial, para os casos dos sistemas produtivos localizados... A segunda abrange acontecimentos sociopolíticos contemporâneos diversos que, apesar de seu baixo grau de articulação, contribuíram para o fortalecimento da ideia segundo a qual os atores locais devem assumir o desenvolvimento da sua região (CAZELLA, 2008, p. 13).

São mais relacionados à primeira natureza, os movimentos regionalistas e dos "países", na França dos anos 1970. A segunda tem uma relação maior com

¹ Dallabrida (2007; 2011), de forma similar, faz referência à categoria conceitual "governança territorial".

os estudos sobre os distritos industriais da “Terceira Itália” do final dos anos 1970 e início dos anos 1980 (CAZELLA, 2008).

Já Coulmin (1984, apud CAZELLA, 2008, p. 20), afirma que o desenvolvimento territorial depende da sinergia de vários microssistemas locais que se cruzam e efetuam trocas entre eles e com sistemas mais amplos, tais sejam: primeiro, é endógeno já que as potencialidades e os particularismos locais são valorizados e as solidariedades internas fortalecidas; segundo, ele é interdependente das redes diversificadas dos âmbitos espacial e social; terceiro, trata-se de um processo coletivo que recusa os interesses exclusivos e imediatos da economia e do benefício individual.

Pecqueur (2009) resume os elementos constitutivos da dinâmica territorial, que se pode dizer serem as mesmas de processos de desenvolvimento territorial, em três categorias: (a) a relação local/global é renovada numa lógica de ganhos diferenciais ao invés de comparativos; (b) essas diferenças ou especificidades são construídas à montante da elaboração de recursos não comerciais, constitutivos da natureza dos territórios; (c) a dupla inserção setorial e territorial das firmas demonstra, ao mesmo tempo, que uma economia não situada é impensável, ou seja, a ancoragem territorial se tornou uma constante da organização econômica do mundo. “Uma economia outra que não a geográfica [ou territorial] tem todas as chances de parecer irreal da perspectiva atual gerada pelos processos de globalização” (PECQUER, 2009, p. 105). Apesar da perspectiva otimista ou indicativa apresentada pelo autor, da importância e indispensabilidade da ancoragem territorial das firmas, em muitos territórios dos chamados países subdesenvolvidos predominam empresas multinacionais que, pelo contrário, podem ser consideradas como “enclaves territoriais” (SANTOS e SILVEIRA, 2001), ou seja, direcionam sua ação numa única lógica, qual seja de usurpar riquezas dos territórios, sem enraizar-se ou lhes proporcionar vantagens significativas.

A dimensão territorial do desenvolvimento enfatiza o estudo das redes, convenções e instituições que permitem ações cooperativas capazes de enriquecer o tecido social de uma determinada região. Essa abordagem supõe a dinamização de áreas contradizendo as teorias que relegam ao mundo rural um papel secundário no desenvolvimento contemporâneo. A ruralidade deixa de ser uma etapa do desenvolvimento social a ser superada com o avanço do progresso e urbanização, passando a ser um valor para as sociedades contemporâneas (FROEHLICH; DULLIUS, 2011, p. 226).

Quanto aos desafios da prática do desenvolvimento territorial, é possível afirmar que as perspectivas do desenvolvimento territorial, são, ao mesmo tempo, seus grandes desafios. Godard e Ceron (1986, apud CAZELLA, 2008, p. 20) associam o êxito de um processo de desenvolvimento territorial à observação de três condições fundamentais. “Em primeiro lugar, a coletividade

local deve se responsabilizar pelo debate a respeito do desenvolvimento de tal maneira que a população possa escolher suas metas e suas preferências e identificar os meios materiais e humanos disponíveis localmente" (CAZELLA, 2008, p. 20). Em segundo lugar, o Estado desempenha um papel fundamental na promoção do desenvolvimento territorial, "[...] tendo a difícil função de contrabalançar os efeitos desestruturantes da lógica de mercado, além de fornecer os meios humanos e técnicos ausentes na esfera territorial" (CAZELLA, 2008, p. 20). Por fim, os autores, tais como, Cazzella (2008, p. 20), destacam a necessidade de construir uma estrutura autônoma de animação e de planejamento do desenvolvimento. "Essa estrutura deve respeitar a pluralidade dos atores que constituem a base social de implementação do desenvolvimento. Esse organismo de animação do planejamento requer autonomia de ação para evitar o determinismo de certos atores sociais".

Nesta mesma linha de raciocínio, Jean (2010), para abarcar o que muitos autores qualificam como desenvolvimento territorializado e desenvolvimento sustentável, propõe o que chama de "desenvolvimento apropriado", afirmando que se o desenvolvimento é feito para e pelo mundo, os responsáveis pelas ações de desenvolvimento devem ser os atores para as quais elas são destinadas. Assim sendo:

O desenvolvimento territorial pressupõe também que cada território deva construir, por meio de uma dinâmica interna, seu próprio modelo específico de desenvolvimento. Pois o modelo que obteve êxito num dado território e, num dado momento, pode muito bem fracassar em outro território... Promover com êxito o desenvolvimento territorial pressupõe um processo de aprendizagem social do desenvolvimento [...] (JEAN, 2010, p. 74-75).

Apesar do poder de autonomia atribuído à escala territorial, é necessário lembrar que os territórios estão inseridos num mundo globalizado, em que a multiescalaridade dos processos está presente. Vários autores, recentemente, têm chamado a atenção para este fato (FERNÁNDEZ; DALLABRIDA, 2008; BRANDÃO, 2007; DALLABRIDA; FERNÁNDEZ, 2008).

Por fim, para Veiga (2002), é muito cedo para saber se o propalado desenvolvimento territorial traz algo de realmente novo, além de um indiscutível progresso teórico.

2 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: SUAS DIFERENTES ESTRATÉGIAS NO BRASIL

Neste item, nos limitaremos a indicar a estrutura institucional, da esfera federal e estadual, no caso, o Estado de Santa Catarina, além da descrição dos programas que cada órgão desenvolve.

No Brasil, na esfera federal de governo, dois ministérios atuam com programas no meio rural brasileiro: o Ministério da Agricultura, Pecuária e

Abastecimento (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O MAPA atua em diferentes áreas, destacando-se os seguintes programas: Agroenergia; Produção Integrada da Cadeia Agrícola; Produção Integrada da Cadeia Pecuária; Produtos Orgânicos; Integração, Lavoura, Pecuária e Floresta; Conservação do Solo e Água; Plantio Direto; Recuperação de Áreas Degradadas; Florestas Plantadas; Tecnologia Agropecuária; Indicação Geográfica. No entanto, o programa que tem foco mais centrado na abordagem do desenvolvimento territorial é o que abarca o apoio à Indicação Geográfica.

Já o Ministério do Desenvolvimento Agrário, de maneira geral, toda sua ação está focada no desenvolvimento territorial. No entanto, um dos programas em especial se propõe à promoção do desenvolvimento territorial sustentável. É o Programa Territórios da Cidadania.

O Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008 pelo Governo Federal, tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Ações relacionadas ao desenvolvimento social, à organização sustentável da produção, à saúde, saneamento e acesso à água, educação, cultura, infraestrutura e ações fundiárias estão sendo articuladas nesses Territórios com participação social e a integração entre Governo Federal, Estados e Municípios. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) apoia a implantação de Unidades de Apoio à Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar em municípios pertencentes aos Territórios da Cidadania, por meio de editais de seleção pública que viabilizam projetos de construção de instalações prediais, além de aquisição de materiais permanentes e de consumo. As Unidades de Apoio à Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar são espaços físicos estruturados e equipados com a finalidade de auxiliar a distribuição, no município e na região, dos gêneros alimentícios, oriundos da agricultura familiar, em especial os adquiridos por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), além de atuar no apoio à comercialização direta da produção de alimentos da agricultura familiar nos mercados locais e regionais, visando o desenvolvimento de projetos de inclusão social e produtiva e o fortalecimento de sistemas agroalimentares de base agroecológica e solidária².

Na esfera dos governos estaduais, em geral, as políticas públicas de apoio ao desenvolvimento no meio rural são executadas pelas secretarias estaduais

² Informações disponíveis no site:

<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/desenvolvimentoterritorial/territorios-da-cidadania-1>
(Acesso em 09 de julho/2014).

da agricultura, pecuária e pesca. No caso de Santa Catarina, o órgão estadual responsável é a Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca (SEAP). Os principais programas da SEAP para o meio rural são: Programas Juro Zero, Terra Boa, Aquisição de Alimentos, Microbacias, Projeto Incluir, Beija Flor, Boa Pesca e Programa Armazenar.

A operacionalização dos programas é feita pela Empresa de Pesquisa e Extensão Rural (EPAGRI) e Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC). Em capítulo desta coletânea são descritas algumas ações centrais da Epagri focadas no desenvolvimento territorial.

3 INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS: POTENCIAL PARA A CONSECUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E SUAS LIMITAÇÕES

Analisando a questão da estratégia de certificação territorial de produtos e sua relação com o desenvolvimento territorial, é possível destacar alguns aspectos, a partir de três investigações recentemente realizadas, sendo uma delas, estudos comparativos de experiências brasileiras e portuguesas e dois estudos realizados como trabalhos de dissertação de mestrado.

Primeiro, o estudo comparativo de experiências de especificação de ativos territoriais de Portugal (DOC/DOP) e do Brasil (IP/DO), permite questionar a eficácia da proliferação das figuras de proteção e certificação de produtos, principalmente, nos países europeus, tais como Portugal. Esta situação, em geral, mostrou resultar em dificuldades por parte dos consumidores em avaliar as singularidades e diferenciais de qualidade dos produtos protegidos (DALLABRIDA; FERRÃO, 2014).

Sintetizando, com base no estudo referido, ao analisar experiências brasileiras podem-se destacar os seguintes desafios: (a) reduzido número de sócios nas IG, o que denota baixa capacidade de inclusão social; (b) as IG, em geral, são negócios lucrativos privados que utilizam a estratégia do associativismo para viabilizar-se, talvez mais por exigência legal do que por convicção de necessidade; (c) nas experiências agrícolas percebe-se a falta de mão de obra; (d) há reconhecimento unânime dos entrevistados de que a população pouco conhece o que é uma IG, o que implica limitações no mercado de consumo; (e) necessidade de ampliação do *marketing* dos produtos; (f) carência de uma cultura solidária e de associativismo; (g) baixa preocupação com as questões ambientais e conscientização incipiente sobre as possibilidades da produção agroecológica; (h) o impacto econômico das IG pode ser ampliado se estas incluírem outras potenciais atividades, entre elas o turismo, além da integração com outras atividades econômicas locais; (i) por fim, a especificação de ativos territoriais como estratégia de desenvolvimento se apresenta como uma possibilidade, não a única. No entanto, ressaltamos que, de maneira geral, percebe-se nos territórios com IG a valorização da

identidade cultural, além de maior dinamismo socioeconômico (DALLABRIDA; FERRÃO, 2014).

Outra questão é o impacto da diferenciação no consumo. Nas visitas de experiências de DOC e DOP de Portugal, verificou-se que da produção total, apenas parte vai para o mercado com o selo de certificação, demonstrando que, mesmo em países europeus com uma tradição de produtos certificados, observa-se que o consumo de produtos diferenciados ainda não é massivo. Esta situação é muito mais significativa no Brasil, onde a certificação de produtos, no caso, na forma de IP ou DO, é recente, menos de 20 anos. Mesmo considerando diferenças nas dimensões, o motivo alegado é o mesmo: poucos consumidores ainda tomam como referência para o consumo a questão da certificação (DALLABRIDA; FERRÃO, 2014).

Esta observação foi constatada ao estudar várias experiências brasileiras, em especial duas que foram alvo de estudos de dissertação durante 2013 e 2014. Uma delas apresenta como principal conclusão que foi possível identificar a importância da Indicação Geográfica como vetor do desenvolvimento dos territórios atingidos, salientando que isso não ocorre de forma autônoma, mas sim pela integração e impactos com os demais setores socioeconômicos. Ou seja, ressalta a importância do entrosamento entre a existência de uma IG e a promoção socioeconômica e cultural do território atingido, como um processo de benefício mútuo. Entende que a IG é um processo, que mesmo sendo exclusividade das pessoas que têm direito ao uso do selo, é inclusiva, pois gera benefícios indiretos a outros setores da economia. Dentre os setores, o turístico aparece como o principal. Exemplificando: pessoas consultadas na investigação afirmam que após a certificação de IG, se verificou que houve a integração de empresas e pessoas ligadas ao setor de serviços, mais precisamente os serviços de atendimento aos turistas. Constatou-se então que os turistas vêm em busca do produto com IG e, por conseguinte, consomem outros produtos e serviços, trazendo benefícios econômicos a outros empreendimentos locais. Trata-se, então, do principal impacto econômico da Indicação Geográfica no desenvolvimento territorial (MAIORKI, 2014).

O segundo estudo, realizado em duas experiências de IGs do setor vinícola esteve focado em três variáveis: a social, a cultural e a ambiental. Concluiu que os impactos relacionados à dimensão social ainda são pouco perceptíveis. No entanto, reconhecem que a atividade da IG é inclusiva territorialmente, pois passa a ser referência, com o que todos os moradores locais tendem a se voltar para atividades afins. A dimensão cultural engloba as mudanças no interior da comunidade, ou seja, equilíbrio entre respeito à tradição e inovação. Foi possível observar que as vinícolas tentam manter cada detalhe da tradição em suas propriedades e locais de visitação, favorecendo o turismo, pelas manifestações histórico-culturais da população local. Paralelamente, há preocupação em introduzir inovações tecnológicas. A dimensão ambiental está

relacionada ao uso dos recursos naturais, à capacidade de resiliência dos ecossistemas e os impactos causados pela atividade humana. Mesmo considerando que a produção vinícola, em geral, é pouco impactante ambientalmente, percebeu-se que empresas e agricultores, até o momento, apenas se preocupam com o cumprimento das questões legais. Ou seja, esta é uma variável pouco considerada nas experiências analisadas de Indicação Geográfica (SANDER, 2014).

No estudo comparativo realizado em experiências brasileiras e portuguesas, outra variável foi analisada: a questão da estrutura de governança territorial. Observou-se que nas experiências brasileiras, nas quais o estudo pôde ser feito de uma forma mais aprofundada, foram constatadas dificuldades das associações de produtores, artesões ou empresários em trabalhar e se relacionar associativamente, situação associada com níveis significativos de centralização de poder, vaidades e interesses individualistas, em detrimento de conquistas coletivas. Questões semelhantes, no entanto com diferentes dimensões e características, puderam também ser observadas nas experiências em Portugal. Por exemplo, uma experiência de DOP visitada iniciou como cooperativa agrícola, a qual recentemente havia sido fechada, sendo agora operacionalizada por meio de empresas individuais (DALLABRIDA; FERRÃO, 2014).

Quanto à estrutura de governança territorial mais adequada para a inserção no mercado dos produtos com especificidade territorial (DOC/DOP-Portugal ou IP/DO-Brasil), esta é uma questão de suma importância. No Brasil, há constrangimentos de ordem legal e prática quanto à criação de estruturas destinadas à comercialização coletiva do produto certificado territorialmente. Na unanimidade, no Brasil, as experiências visitadas apresentaram este desafio, pois são estruturadas na forma de associações, as quais legalmente não estão habilitadas a operar comercialmente no mercado. Perguntavam-se alguns entrevistados: seria o caso de constituir uma cooperativa para a comercialização coletiva? No entanto, outros argumentavam que esta não é uma alternativa adequada, pelo fato de ter impedimentos de ordem legal. São questões que precisam ser aprofundadas, criando os instrumentos legais adequados para sua operacionalização (DALLABRIDA; FERRÃO, 2014).

No caso de Portugal este problema é resolvido, ao menos em parte, em alguns casos pela constituição de cooperativas encarregadas da industrialização ou da comercialização. Em outros casos, há a estruturação de associações nacionais e, no caso do vinho, as comissões vitivinícolas regionais. Tais associações, ou comissões, assumem o papel de assessorar tecnicamente a atividade, além da promoção comercial, nacional e internacionalmente. Há em Portugal, comparativamente ao Brasil, um maior profissionalismo comercial e de marketing nas atividades produtivas relacionadas aos produtos com certificação. Assim, é possível que alguns avanços já obtidos em Portugal possam, no futuro, ser readequados para as experiências de IG brasileiras,

mesmo que em algumas situações sejam necessárias mudanças na legislação. Por fim, quanto ao impacto da especificação de ativos na qualificação do processo de desenvolvimento territorial, em especial as experiências de Indicação Geográfica, o estudo realizado reafirma o que está presente em boa parte da bibliografia: é uma opção, não necessariamente a única e, em alguns casos, nem é a mais significativa (DALLABRIDA; FERRÃO, 2014).

Investigações realizadas chegam a conclusões muito próximas às constatadas nos três estudos acima referidos. Por exemplo, Sacco dos Anjos e Caldas (2010), concluem que no caso brasileiro das Indicações Geográficas, uma das grandes dificuldades recai na inexistência de um marco político e institucional adequado. Afirmam os autores que nos últimos anos o governo federal tentou delegar aos estados certas competências, no entanto, resultando em ações muito tímidas, para produzir os efeitos desejados em matéria de coesão social e fortalecimento do tecido produtivo em áreas rurais.

Lo que sí se constata es el fuerte predominio de un enfoque excesivamente localista, que impide consolidar alianzas más amplias, como las que necesita la construcción de una imagen del territorio a partir de unos productos que reflejen la identidad cultural de una determinada región (SACCO DOS ANJOS; CALDAS, 2010, p. 213).

Destacam os autores, no entanto, que entre os estados brasileiros, os do sul contam com infraestruturas produtivas mais eficientes, os quais, principalmente o Rio Grande do Sul, tem conseguido lograr algumas experiências exitosas na valorização de produtos regionais.

Por fim, Sacco dos Anjos e Caldas (2010), destacam que no Brasil as iniciativas de desenvolvimento rural têm sido levadas a cabo pelos serviços de extensão agrária e organizações não governamentais, além do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Micro Empresas (SEBRAE). Segundo o ponto de vista dos autores, a ênfase de tais instituições apoiadoras tem sido focada nas cadeias de produtos específicos, onde predomina a verticalização econômica dos processos produtivos. Por fim, destacam que não há dúvida que o marco jurídico e normativo do Brasil para a proteção de produtos com identidade territorial é insuficiente, o que resulta no pequeno número de Indicações Geográficas já legalizadas, apesar do grande potencial das diferentes regiões brasileiras. Concluem afirmando que é certo que, em boa medida, "[...] *dichas iniciativas se ciñen a una esfera estrictamente sectorial y agraria, y por lo tanto incapaces de establecer los vínculos horizontales necesarios o fomentar sinergias em el ámbito local*" (SACCO DOS ANJOS; CALDAS, 2010, p. 213).

Já em Silva *et al.* (2012), os autores ressaltam que as Indicações Geográficas no Brasil ressentem-se de uma fragilidade institucional significativa, caracterizada pela falta de entendimento com respeito à atuação dos diferentes ministérios frente à importância e os objetivos que persegue este tipo de dispositivo e de outros sinais distintivos de mercado. Além disso,

para os autores, não é clara a atribuição correspondente aos distintos órgãos envolvidos (MAPA, EMBRAPA, SEBRAE, universidades, organizações não governamentais, órgãos estaduais de extensão rural) cujas posições, não raras vezes, mostram-se conflitantes e incapazes de construir alianças entre os distintos atores implicados. Destacam ainda a ausência de um órgão que certifique a atuação dos conselhos reguladores. Por fim, concluem os autores:

Na atual conjuntura, o registro no INPI acaba por converter-se no ponto de chegada de um processo extremamente complexo de concertação social, quando em verdade, deveria ser visto como um ponto de partida para fomentar novas alianças entre os mais diversos setores (turismo, serviços, etc.) via construção de um discurso que valorize os ativos tangíveis e intangíveis de um determinado território. Nos raros casos em que isso ocorre, tais iniciativas resultam de ações voluntárias, e invariavelmente, desarticuladas (SILVA *et al.*, 2012, p. 42).

Outro pesquisador brasileiro, Niederle (2011), aponta um problema que remete à própria concepção de Indicação Geográfica adotada no Brasil, o qual define como "perspectiva evolucionista", a qual concebe Indicação de Procedência e Denominação de Origem enquanto etapas distintas de um mesmo processo de qualificação, quando, na verdade representam, ao menos juridicamente, instrumentos diferenciados de proteção de bens imateriais. Associando-se com o autor referido, Silva *et al.* (2012) afirma que na prática a Indicação de Procedência tem sido vista como uma forma de proteção mais flexível que a Denominação de Origem, sobre o que os autores não concordam, pois, segundo eles, se trata de proteger aspectos de propriedade imaterial diferenciados: reputação ou características qualitativas específicas, respectivamente.

Tais problemas e desafios apontados remetem a pergunta inicial deste texto: qual o potencial das experiências de Indicação Geográfica na consecução do desenvolvimento territorial? Não há respostas definitivas, precisando aprofundar os atuais estudos. Mas Froehlich e Dullius (2011) fazem observações interessantes, ao mesmo tempo, acompanhando argumentações de autores brasileiros acima mencionados. Ressaltam que são ainda insipientes as articulações, os investimentos, as reivindicações e, por conseguinte, as concessões de registros de Indicação Geográfica como um dos eixos estratégicos de promoção do desenvolvimento territorial. Afirmam os autores:

Configura-se, portanto, como um desafio a ser enfrentado, dado as potencialidades da ampla diversidade biocultural do país e o diferencial de mercado que esse processo pode conferir. Embora sejam estratégias afeitas particularmente a territórios densamente ocupados pela denominada agricultura familiar, contudo, em razão das intensas trocas socioculturais e ambientais efetuadas, torna-se pertinente especular sobre as razões pelas quais ainda são muito pouco utilizadas nas reivindicações que envolvem as políticas e ações a favor desta forma social de produção no Brasil (FROEHLICH; DULLIUS, 2011, p. 227).

Os mesmos autores ressaltam que existe inclusive uma forte desconfiança por parte de expressivos setores e atores ligados à agricultura familiar sobre a capacidade das IGs de promover o desenvolvimento territorial, "[...] visualizando nelas um caráter excludente voltado a favorecer grupos socioeconômicos já privilegiados (agronegócio), em virtude do tipo de mercado que permitem acessar e das condições para sua obtenção" (FROEHLICH; DULLIUS, 2011, p. 227). Na parte final do texto, Froehlich e Dullius (2011), com base em estudos realizados em experiências de Indicação Geográfica do Estado do Rio Grande do Sul, chegam a algumas conclusões interessantes.

Com base nas experiências analisadas, pode-se concluir que as estratégias de uso de dispositivos de reconhecimento conferem aos bens, serviços e produtos agroalimentares de base territorial maior competitividade e até mesmo a possibilidade de inserção diferenciada no âmbito do mercado, pois podem corresponder às características de segmentação do consumo tão presentes na atualidade, e decorrente disto produzir conjuntura favorável ao desenvolvimento territorial (FROEHLICH; DULLIUS, 2011, p. 261-262).

Sobre o fato de entidades ligadas à agricultura familiar não considerarem a Indicação Geográfica como uma estratégia desejável para o desenvolvimento territorial, é importante esta afirmação:

[...] configura-se como temática relevante de investigação futura saber se os fatores que levam tais entidades a não cogitarem tais estratégias para o desenvolvimento dos territórios ocupados pela agricultura familiar se devem a aspectos mercadológicos, político-ideológicos ou de outra natureza (FROEHLICH; DULLIUS, 2011, p. 262).

São alguns desafios que precisam ser enfrentados para que possamos avançar, tanto na reprodução de mais experiências de Indicação Geográfica, quanto na qualificação das experiências atuais, com a resolução dos gargalos que têm sido causa do fato de que muitas não tenham alcançado os resultados esperados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito mais do que tecer considerações finais, até por que o texto não tem um caráter conclusivo nem se propõem à exaustão do tema, são feitas aqui alguns comentários.

Três comentários iniciais merecem destaque. O primeiro deles, o de que a categoria conceitual desenvolvimento territorial ainda não tem alcançado um patamar de aceitação na academia, necessário para que se tenha uma compreensão diversa do que usualmente denominamos desenvolvimento local ou regional. O segundo, que está contido num dos textos de publicação já

referenciada (VIEIRA *et al.*, 2010, p. 82), que faz parte de nossa compreensão pessoal, de que o desenvolvimento territorial é implicitamente sustentável, não sendo necessário adjetivá-lo, no que concordam três autores referenciais: Bernard Pecqueur, Bruno Jean e Ricardo Abramovay. O terceiro, parafraseando Veiga (2002), é possível que, ainda, os avanços quanto a uma nova visão da dinâmica territorial do desenvolvimento, rumo ao desenvolvimento territorial, estejam muito focados no indiscutível progresso teórico. A prática, mesmo de programas referência, tais como, o Programa Territórios da Cidadania, ainda enfrenta muitos desafios. Esta afirmação, também, sustenta-se na experiência pessoal de acompanhar vários trabalhos acadêmicos publicados nos últimos anos, como dissertações, teses e artigos, analisando seus resultados práticos. São apontados por estes estudos imensos desafios a serem ainda superados.

Mas, nem por isso, se deva ignorar que o que entendemos por desenvolvimento territorial é um avanço do ponto de vista do enfoque teórico. A prática, esta precisa ser qualificada. Novos estudos, mais reflexões sobre o tema, contribuirão para sua qualificação. Assim se espera!

Finalmente, o tema abordado nesta coletânea, as experiências nacionais e internacionais voltadas ao desenvolvimento territorial tendo a Indicação Geográfica como referência, precisa ser aprofundado, investigado, refletido mais. Quanto à Indicação Geográfica, alguns estudos são mais otimistas quanto aos seus impactos no desenvolvimento territorial, outros têm o cuidado de mostrar que é uma estratégia importante, não a única e, para alguns territórios, nem é a mais impactante, exigindo ser pensada como um meio para apoiar uma dinâmica territorial de desenvolvimento, de forma integrada com os demais fatores materiais e imateriais que possam contribuir para atingir os resultados esperados pelos atores territoriais.

REFERÊNCIAS:

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: VIEIRA, P. F.; CAZELLA, A.; CERDAN, C.; CARRIÈRE, J-P (Orgs.). **Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil**. Subsídios para uma política de fomento. Florianópolis: APED/Secco, p. 27-47, 2010.

ANDRADE, M. C. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec/Recife: IPESPE, 2005.

BOISIER, S. **Desarrollo (Local)**: ¿De Qué Estamos Hablando? Santiago de Chile: ILPES, 1999.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

CAZELLA, A. A.. As bases sociopolíticas do desenvolvimento territorial: uma análise a partir da experiência francesa. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 1, p. 5 - 27, jan./abr. 2008.

DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, vol. XI, núm. 245 (20), 2007.

DALLABRIDA, V. R.; FERNÁNDEZ, V. R. **Desenvolvimento Territorial**: possibilidades e desafios, considerando a realidade de âmbitos espaciais periféricos. Passo Fundo: Editora UPF/Ijuí; Editora UNIJUI, 2008.

DALLABRIDA, V. R. Governança Territorial e Desenvolvimento: uma introdução ao tema. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento**: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais. Rio de Janeiro: Editora Garamond, p. 15-38, 2011.

DALLABRIDA, V. R.; FERRÃO, J. Governança Territorial em Arranjos Cooperativos Institucionais e Organizacionais: aportes teórico-metodológicos e avaliação de experiências brasileiras e portuguesas. **XIII Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII)**, Salvador, dias 1 e 4 de setembro de 2014.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: FAPESP; Editora Iglu, 2007.

FERNÁNDEZ, V. R.; DALLABRIDA, V. R. Nuevo Regionalismo y desarrollo territorial en ámbitos periféricos. Aportes y redefiniciones en la perspectiva latinoamericana. In: FERNÁNDEZ, V. R.; AMIN, A.; VIGIL, J. I. (Comps.). **Repensando el Desarrollo Regional** – Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila, p. 481-519, 2008.

FROEHLICH, J. M.; DULLIUS, P. R. As experiências de Indicações Geográficas no Brasil meridional e a Agricultura Familiar. In: FROEHLICH, J. M. (Org.). **Desenvolvimento Territorial: Produção, Identidade e Consumo**. Ijuí (RS): Editora UNIJUI, p. 225-262, 2012.

GUANZIROLI, C. E. Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: uma polêmica. In: FROEHLICH, J. M. (Org.). **Desenvolvimento Territorial**. Produção, Identidade e Consumo. Ijuí: Editora Unijuí, p. 203-224, 2011.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 3. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

JEAN, B. Do desenvolvimento Regional ao Desenvolvimento Territorial Sustentável: Rumo a um desenvolvimento territorial solidário para um bom desenvolvimento dos territórios rurais. In: VIEIRA, P. F.; CAZELLA, A.; CERDAN, C.; CARRIÈRE, J-P (Orgs.). **Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil**. Subsídios para uma política de fomento. Florianópolis: APED/Secco, p. 49-76, 2010.

MAIORKI, G. J. **A INDICAÇÃO GEOGRÁFICA DE PRODUTOS**: um estudo sobre a contribuição econômica no desenvolvimento territorial. **XIII Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII)**, Salvador, dias 1 e 4 de setembro de 2014.

NIEDERLE, P. A. **Compromissos para a qualidade: projetos de Indicação Geográfica para vinhos no Brasil e na França**. Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2011 (Tese de Doutorado em Ciências Sociais, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade).

PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. **Política & Sociedade**, n. 14, p. 79-105, abril/2009.

PERROUX, F. **L'économie du XXe siècle**. 3. ed. Paris: PUF, 1969.

RAFFESTIN, Claude. Por uma Geografia do Poder. São Paulo: Ática, 1993.

RALLET, A. Comentários do texto de Oliver Crevoisier. In: MOLLARD, A. *et al.* **Territoires et enjeux du développement régional**. Versailles: Éditions, 2007.

SACCO DOS ANJOS, F. Indicações Geográficas, Identidade e Desenvolvimento: um diálogo entre a realidade europeia e brasileira. In: FROELICH, J. M. (Org.). **Desenvolvimento Territorial**. Produção, Identidade e Consumo. Ijuí: Editora Unijuí, p. 53-83, 2011.

SACCO DOS ANJOS, F.; CALDAS, N. V. Indicaciones geográficas, desarrollo e identidad territorial. **Agricultura familiar en España**, v.1, p. 207-214, 2010.

SANDER, S. D. A INDICAÇÃO GEOGRÁFICA COMO CONTRIBUTO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: uma análise a partir de experiências brasileiras no setor vinícola. **XIII Seminário Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII)**, Salvador, dias 1 e 4 de setembro de 2014.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo. Razão e Emoção. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, M. O retorno do território. En: **OSAL : Observatorio Social de América Latina**. Año 6, no. 16 (jun. 2005-). Buenos Aires: CLACSO, 2005 (Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf> - acesso em 05-07-2014).

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, F. N.; SACCO DOS ANJOS, F.; CALDAS N. V.; POLLNOW, G. E. Desafios à institucionalização das Indicações Geográficas no Brasil. **Desenvolvimento Regional em debate**, Canoinhas (SC), Ano 2, n. 2, p. 31-44, 2012.

VEIGA, J. E. A face territorial do desenvolvimento. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, Vol. 3, N. 5, p. 5-19, Set. 2002.

VIEIRA, P. F.; CAZELLA, A.; CERDAN, C.; CARRIÈRE. J-P (Orgs.). **Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil**. Subsídios para uma política de fomento. Florianópolis: APED/Secco, 2010.

VIEIRA, P. F.; CAZELLA, A.; CERDAN, ANDION, C. Potencialidades e obstáculos à construção de *territórios sustentáveis* no Estado de Santa Catarina. In: VIEIRA, P. F.; CAZELLA, A.; CERDAN, C.; CARRIÈRE. J-P (Orgs.). **Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil**. Subsídios para uma política de fomento. Florianópolis: APED/Secco, p. 289-328, 2010.

AS PAISAGENS DO MATE NO PLANALTO NORTE CATARINENSE¹

Anésio da Cunha Marques (ICMBio)

Valdir Frigo Denardin (UFPR)

Maurício Sedrez do Reis (UFSC)

Celina Wisniewski (UFPR)

INTRODUÇÃO

A erva mate (*Ilex paraguariensis*) é uma espécie arbórea nativa da Floresta com Araucária, de significativa importância econômica e social para grande parte da região sul do Brasil. Devido à sua ocorrência no sub-bosque da floresta e seu considerável valor econômico, apresenta grande importância nos sistemas de produção dos agricultores familiares, já que confere valor monetário para a floresta “em pé”, contribuindo para a conservação dos remanescentes florestais, através de manejos tradicionais dos ervais nativos.

A presença da erva mate é marcante na paisagem do Planalto Norte Catarinense (PNC), denominação que não contempla uma definição única dos municípios que a compõem. Nesse estudo considera-se como integrantes do PNC um conjunto de quinze municípios (Bela Vista do Toldo, Campo Alegre, Canoinhas, Irineópolis, Itaiópolis, Mafra, Major Vieira, Matos Costa, Monte Castelo, Papanduva, Porto União, Rio Negrinho, São Bento do Sul, Timbó Grande e Três Barras), que possuem relações político-administrativas e ao mesmo tempo possuem características físicas, históricas e socioeconômicas semelhantes, abrangendo uma área de aproximadamente 1.100.000 ha e 350.000 habitantes.

O PNC guarda uma estreita ligação com a atividade ervateira. A própria história da região confunde-se com a história desta atividade, assim a erva mate é um elemento central na formação deste espaço (SOUZA, 1998), que – além de sua importância social, econômica e cultural – ajudou a delinear parte da paisagem de conservação ainda existente na região (HANISCH *et al.*, 2006). O PNC se destaca pela produção de erva mate nativa², sendo a principal região produtora deste tipo no estado de Santa Catarina.

¹ Texto elaborado com base na tese do primeiro autor “As paisagens do mate e a conservação socioambiental: um estudo junto aos agricultores familiares do planalto norte catarinense” do Curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná – Brasil (MARQUES, 2014).

² Nota do organizador: Há imprecisão, ainda, quanto ao uso do termo “erva mate nativa”. Em geral, se refere à erva mate cujo plantio é feito de forma natural, por exemplo, pelo contato da semente com o solo, ou por meio do plantio feito por animais, seja enterrando sementes, ou pela defecação. No entanto, o termo, por vezes, é utilizado também para referir-se à erva mate plantada pelo homem, em processos de manejo, fazendo o plantio em áreas com fragmentos de Floresta Ombrófila Mista, na forma de

A erva mate produzida nos ervais nativos ou sombreada é mais valorizada do que a oriunda de ervais plantados, devido apresentarem um sabor mais suave, que apresenta melhor aceitação no mercado brasileiro e uruguaio (LOPES, 2011; MARQUES *et al.*, 2012), implicando em um sobrepreço entre 30% a 50% da erva mate nativa em relação à plantada (EPAGRI - CEPA, 2012).

Essa valorização do produto, associada à possibilidade de integrar a atividade ervateira à conservação dos remanescentes florestais e a processos tradicionais de produção que conservam as tradições e cultura locais, impulsionam um processo de busca de registro de Indicação Geográfica (IG) na região.

De acordo com Souza *et al.* (2005, p. 64) “[...] possivelmente a erva mate seja um dos tipos de exploração sustentável em áreas de matas nativas mais expressivas do Brasil, seguramente é o mais expressivo do sul do Brasil”. Além do aspecto econômico e ambiental, constitui uma atividade com forte apelo histórico e cultural, ligada tradicionalmente à agricultura familiar, ou seja, tem um forte apelo socioambiental.

No entanto, os trabalhos de assistência técnica e de pesquisa no Brasil tenderam, majoritariamente a trabalhar o manejo da erva mate, baseando-se nos princípios da “modernização da agricultura”, retirando-se a erva mate do ambiente florestal e desenvolvendo-a em sistemas de plantios a céu aberto, normalmente monoculturais. Dessa forma, a erva mate nativa – considerada como uma atividade extrativa – ficou muito tempo esquecida das ações de assistência técnica, pesquisa e programas de apoio.

Assim, ao se referir aos ervais do PNC a que tipo de ervais ou tipos de manejo se está referindo? Pois, os ervais associados à floresta nativa e manejados de forma tradicional pelos agricultores familiares estão sujeitos ao processo de modernização da agricultura, cuja lógica está centrada na simplificação dos agroecossistemas, com a abertura ou derrubada das florestas e a implantação de monoculturas, motomecanização e uso de agrotóxicos e adubos.

O manejo de uma espécie nativa ocorre porque apresenta uma importância econômica, de subsistência ou cultural para as comunidades que a praticam. A forma como é manejada, frente a influências políticas e sociais, imprimem marcas, configurando a paisagem. Paisagem é um termo utilizado cotidianamente pelas pessoas e por diversas disciplinas da ciência, através de diversas concepções e interpretações, mas que normalmente está associada à

adensamento. Por outro lado, utiliza-se, também o termo “erva mate sombreada”, referindo-se à situações em que a erva mate se apresenta consorciada com espécies vegetais, sem fazer a distinção se tem origem natural ou se foi plantada pela mão humana, em processos de manejo. Parece que o uso deste termo criaria menos confusão. De qualquer forma é uma questão que merece estudos para se chegar a um termo em que haja concordância, sem se cometer equívoco científico. Um bom início neste sentido é a abordagem técnica sobre o tema feita no presente capítulo.

percepção da expressão de um determinado local. Nesse trabalho considera-se paisagem como sendo uma determinada porção do espaço, o resultado da combinação dinâmica, portanto instável, de elementos físicos, biológicos e antrópicos, ou seja, de processos sociais e naturais (BERTRAND, 2004).

Dessa forma, os ervais apresentam uma grande diversidade de situações, frente aos diferentes manejos, significados que possam ter aos agricultores e às influências sociais, políticas e econômicas a que estão submetidos, configurando diferentes paisagens e, conseqüentemente, diferentes capacidades de contribuição para a conservação socioambiental. Nesse trabalho procurou-se classificar e descrever as principais paisagens dos ervais do PNC, bem como, os manejos desenvolvidos e o seu significado para os agricultores.

1 IDENTIFICANDO AS PAISAGENS DO MATE

O processo de identificação e descrição das paisagens teve como base 40 entrevistas semiestruturadas junto a agricultores familiares, identificados por meio de um processo de amostragem orientada (MINAYO, 2009), que procurou incluir agricultores familiares distribuídos em três classes de produção anual de erva mate (70% da amostra com até 10 t; 20% entre 10 e 20 t; 10% acima de 20 t) e que representassem os três principais sistemas de produção dos agricultores familiares da região: fumo, grãos e leite.

Nessas 40 propriedades foram avaliados 66 ervais, com base em roteiro específico e percorrimto desses locais. As paisagens dos ervais foram avaliadas em função de indicadores determinantes e indicadores descritivos. Os *indicadores determinantes* (que classificam a paisagem) foram: -a fisionomia vegetal (florestal ou não florestal); -a origem das erveiras (nativa ou plantada); -a presença de animais domésticos (com presença constante ou não); -a associação com cultivos; -a conservação florestal. Os *indicadores descritivos* (que ajudam a descrever cada paisagem) foram: -o significado do erval para o agricultor; -as práticas de manejo; -a aptidão agrícola.

Maiores detalhes da metodologia se encontram em Marques (2014), porém destaca-se que as paisagens consideradas florestais foram aquelas que se enquadram como “florestas em estágio médio de regeneração” ou superiores conforme a legislação³. A conservação florestal teve como base o “Índice de Conservação Florestal” composto pela área basal, cobertura do dossel, presença de gramíneas e estratificação. O erval foi considerado “erval

³ A Lei 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica) prevê a definição de vegetação primária e de vegetação secundária nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração no bioma da Mata Atlântica (BRASIL, 2006), estabelecidos para o estado de SC pela resolução 04/1994 e convalidados pela resolução 338/2007 do CONAMA (BRASIL, 1994; BRASIL, 2007). A partir do estágio médio fica proibido o corte da vegetação.

nativo” quando mais de 50% das erveiras em produção eram nativas e considerado “erval plantado”, quando mais de 50% das erveiras em produção eram consideradas plantadas⁴. Caso um erval apresentasse entre 20 e 50% de erveiras plantadas em produção ele foi considerado “erval adensado”. A presença de animais revela-se importante, pois a associação da erva mate com a criação de animais é uma característica marcante na parte do PNC em que historicamente se desenvolveram os criadouros comunitários, a exemplo dos Faxinais do Paraná. Os remanescentes desses criadouros ou outras áreas manejadas com a associação de florestas e criação animal são, normalmente, designados regionalmente por “caívas”. A associação ou não com cultivos anuais ganha importância por ser marcante na paisagem e por implicar na possibilidade de uso direto ou indireto de adubações e de agrotóxicos.

A partir do cruzamento dos indicadores determinantes chega-se a determinação da Unidade de Paisagem do Erval (UPE). Devido ao grande número de situações diferentes em que a erva mate ocorre nas propriedades, foram consideradas como UPEs os ervais com área mínima de 0,2 ha ou com produção de no mínimo 20% da produção total anual, visando eliminar um número muito elevado de situações. Com esse critério, de forma geral, foram excluídas as erveiras de pátios, quintais, ao longo de cercas e lavouras, sendo suas produções incluídas na UPE mais semelhante identificada na propriedade.

2 AS PAISAGENS DO MATE

Inicialmente é importante destacar que no PNC se configuram duas grandes paisagens, separados pela Serra Geral. A parte leste é constituída por uma formação sedimentar (Região Sedimentar) – que abrange a maior parte dos municípios – e a oeste, a partir da Serra Geral, por uma formação basáltica (Região do Basalto). Estima-se que 75% do PNC esteja localizado na Região Sedimentar e 25% na Região do Basalto (Figura 1).

A Região do Basalto apresenta maiores altitudes, menores temperaturas, maior insolação e um relevo bem mais acidentado. Em relação aos solos, os latossolos e os gleissolos se concentram na Região Sedimentar; os nitossolos e os neossolos na Região do Basalto e os cambissolos se distribuem em ambas as regiões. Frente aos tipos de solos e declividades, a região sedimentar, de forma geral, apresenta aptidão agrícola bastante superior à Região do Basalto⁵, uma vez que possui relevo menos movimentado e solos mais profundos,

⁴ Considera-se como “erveira plantada” aquela oriunda do ato humano de plantar mudas produzidas em viveiros ou mesmo transplantadas de ervais nativos. A “erveira nativa” seria aquela oriunda de processos naturais de regeneração, sem o ato do plantio, apesar de normalmente estar associada a práticas de domesticação das paisagens, como roçadas e raleamentos.

⁵ A medida se vai para leste, a partir de Mafra – Itaiópolis, o relevo fica mais movimentado e se elevam as altitudes, se aproximando da topografia da Região do Basalto.

praticamente não oferecendo restrições à mecanização, ao contrário da região do basalto que além de solos mais rasos e terrenos mais declivosos, ainda é comum a presença de pedregosidade. Um dos fatores mais relevantes é o fato de que na Região do Basalto não se constituíram os criadouros comunitários, consequentemente as caívas são pouco frequentes.

Figura 1 – Planalto Norte Catarinense com limites dos municípios e divisão em relação à região sedimentar e região do basalto



Fonte: Marques (2014). Desenho: Artur Battisti – Floresta Nacional de Três Barras - ICMBIO

A partir da avaliação de 66 ervais em 40 propriedades de agricultores familiares de 7 municípios do PNC, com base nos critérios elencados anteriormente, foram identificadas 13 diferentes tipos de Unidades de Paisagem dos Ervais (UPEs), apresentadas de forma resumida no Quadro 1.

Quadro 1 – Descrição geral das paisagens identificadas no Planalto Norte Catarinense

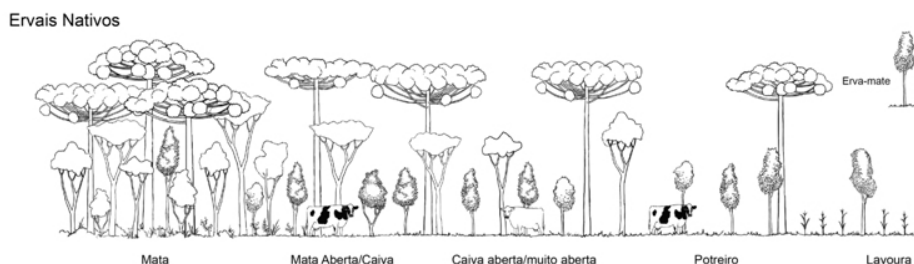
Paisagem	Descrição geral
1 Eral em Mata	Caracterizado pela cobertura florestal mais conservada, erval nativo, sem a presença constante de animais.
2 Eral em Mata aberta	Cobertura florestal mais aberta pela ação antrópica, erval nativo, sem a presença constante de animais.
3 Eral em Caíva	Cobertura florestal relativamente conservada, erval nativo, presença constante de animais, sub-bosque com presença de pastagens.
4 Eral em Caíva	Cobertura florestal mais aberta pela ação antrópica, erval nativo, presença

Aberta	constante de animais, sub-bosque dominado pelas pastagens na maior parte da área.
5 Erval em Caíva Muito Aberta	Cobertura florestal muito aberta pela ação antrópica, em transição para potreiro, erval nativo, presença constante de animais, as pastagens dominam toda a área.
6 Erval Plantado em Mata Aberta	Mata aberta com intenso adensamento de erveiras, mais de 50% da produção oriunda de erveiras plantadas, sem a presença constante de animais.
7 Erval Plantado em Caíva Aberta	Caíva aberta com intenso adensamento de erveiras, mais de 50% da produção oriunda de erveiras plantadas, presença constante de animais.
8 Erval Nativo Aberto - Potreiro	Pastagens perenes (Poteiro) com presença significativa de erva mate, erval nativo, normalmente com árvores esparsas por toda a área, porém não ultrapassam o estágio inicial de regeneração.
9 Erval Nativo Aberto - Desmatado	Erval em que a maioria das árvores foi retirada para priorizar o erval nativo, com presença de árvores remanescentes, mas perdendo a característica de formação florestal, sem presença constante de animais.
10 Erval Nativo Aberto - Lavoura	Áreas de lavouras anuais com presença significativa de erva mate nativa.
11 Erval Plantado Sombreado	Plantio de erva mate com presença de outras árvores em toda a área, no entanto sem caracterizar cobertura florestal.
12 Erval Plantado Aberto	Plantio de erva mate em área aberta, em forma de monocultura ou pomar, podendo apresentar árvores esparsas, sem associação com agricultura.
13 Erval Plantado Aberto com lavouras	Plantio de erva mate em área aberta, em forma de monocultura ou pomar, associado com lavouras anuais.

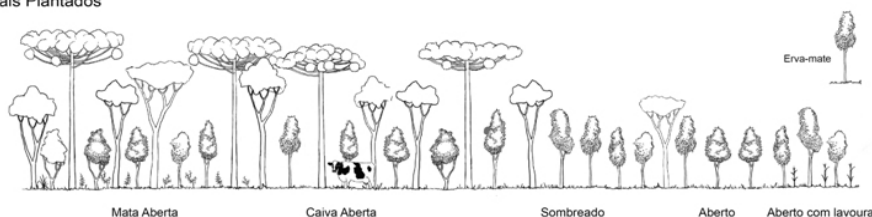
FONTE: Marques (2014)

Uma das características mais importantes na classificação dos ervais e que tem aplicação direta com a aceitação no mercado é justamente o erval se constituir em uma paisagem florestal ou não florestal e de ser nativo ou plantado. A Figura 2 procura representar um perfil geral das UPE de ervais nativos e plantados, a medida que a cobertura florestal vai diminuindo.

Figura 2– Perfil das Unidades de Paisagem dos ervais nativos e plantados



Ervais Plantados



Fonte: Marques (2014). Desenho: Robson Neves Michel

O Quadro 2 apresenta alguns dos dados gerais das 13 UPEs: número de UPES identificadas; área total, área média, produção total anual, produção média anual, média das produtividades e ICF⁶ médio de cada grupo de UPEs.

Quadro 2– Unidades de Paisagens dos ervais identificadas no Planalto Norte Catarinense e respectivas quantidades, área total, área média, produção de erva mate, média das produtividades e Índice de Conservação Florestal Médio

Unidade de Paisagem	QT*	Área total (ha)	Área média (ha)	Produção total (Kg)	Produção média por UPE (Kg)	Média das Produtividades (Kg/ha/ano)	ICF médio
1. Erval em Mata	04	19,3	4,82	3.432	858	176	17,37
2. Erval em Mata Aberta	07	31,3	4,47	23.006	3.287	978	11,71
3. Erval em Caíva	20	229,1	11,45	71.558	3.577	384	12,17
4. Erval em Caíva Aberta	07	101,6	14,51	55.732	7.962	602	08,28
5. Erval em Caíva Muito Aberta	03	31,0	10,33	20.100	6.700	912	06,16
6. Erval Plantado em Mata Aberta	03	13,3	04,43	18.933	6.311	1.281	11,16
7. Erval Plantado em Caíva Aberta	02	12,1	06,05	33.000	16.500	2.439	08,25
8. Erval	06	93,8	15,63	24.075	4.013	714	00

⁶ O índice de conservação florestal (ICF) tem forte correlação com a abertura do dossel e, portanto, uma referência de fácil visualização. Uma floresta bem conservada recebe 20 pontos e com a mínima conservação para ser considerada formação florestal recebe 5 pontos.

Nativo Aberto - Potreiro							
9. Erval Nativo Aberto - Lavoura	01	05,0	05,00	866	866	173	00
10. Erval Nativo Aberto - Desmatado	01	07,3	07,30	13.666	13.666	1.822	00
11. Erval Plantado Sombreado	02	05,3	02,65	11.500	5.750	3.000	00
12. Erval Plantado Aberto	06	11,9	01,98	40.966	6.828	3.626	00
13. Erval Plantado Aberto com lavouras	04	03,2	00,80	8.593	2148	2.841	00
Totais	66	564,2	8,55	325.427	577		

Fonte: Marques (2014). * Quantidade de UPEs encontradas

Apesar dessa pesquisa não ter como objetivo obter ou fornecer dados estatísticos de forma a representar a realidade do PNC, os dados podem indicar uma tendência encontrada quanto a forma em que se apresentam os ervais dessa região. Vale destacar que a transição de uma UPE para outra é gradual, muitas vezes de difícil separação e, ainda, que as UPEs apresentam grande diversidade interna quanto à sua fisionomia muitas vezes formando mosaicos, sendo representadas a partir da situação mais comum.

A principal UPE são as caívas, sendo que os três tipos nativos (UPEs 3, 4 e 5), totalizam 30 situações encontradas que representam 45,45% do número de UPEs; ocupam 64,11% das áreas e contribuem com 45,29% da produção pesquisada. Somando-se a UPE 7, Erval Plantado em Caíva, se atinge uma contribuição de 48,48% do número de UPEs, 66,25% da área e 55,43 % da produção. Confirma-se assim a importância desse tipo de paisagem (Caívas) para a produção de erva mate no PNC.

As UPEs consideradas como florestais (UPEs 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7) totalizam 46 situações que representam 69,70% do número total de UPEs; ocupam 77,58% da área e contribuem com 69,38% da produção estudada. Confirma-se também a importância da produção da erva mate em ambientes florestais no PNC.

As UPEs em que a erva mate é nativa (1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10), totalizam 49 situações, representando 74,25% do número de UPEs; ocupam 91,89% da área e totalizam 65,28% da produção estudada. Como o PNC é destacado pela sua produção de mate nativo o percentual de área está dentro do esperado, mas o de produção estaria abaixo⁷.

Porém, a definição do que é uma “erva mate nativa” é um problema que ainda necessita de muitas discussões, pois os plantios em áreas florestais tendem a ser considerados nativos, dessa forma, considerando-se no somatório do parágrafo anterior as UPEs de plantios em matas e caívas (UPEs 6 e 7), a área ocupada passa a ser de 96,39% e a produção de 81,24%, mais próxima aos dados oficiais e, assim, confirmando a característica do PNC como produtor de erva mate nativa.

Tanto nos ervais nativos quanto nos plantados, observa-se que, à medida que a cobertura florestal diminui, aumenta a domesticação das paisagens – frente à maior intensidade de práticas de manejo (roçadas, desbastes, aplicação de agrotóxicos, etc.) ou de outras intervenções antrópicas (desmatamentos, arações, criações de animais, etc.) – e aumenta a produção de biomassa da erva mate; nas paisagens com presença animal também se verifica um aumento na produção de pastagens.

No entanto, com a diminuição da cobertura florestal, ocorre uma diminuição da biodiversidade, devido ao menor número de espécies vegetais e, conseqüentemente, da fauna; diminuição da capacidade de conservação do solo e da água, pela maior exposição do solo; menor capacidade de regulação térmica, aumentando os riscos de geadas, estiagens e de outros estresses ambientais que debilitam as erveiras; simplificação do agroecossistema diminuindo a estabilidade e resiliência, deixando-o mais susceptível ao ataque de pragas, doenças e plantas invasoras; diminuição dos usos da paisagem, restringindo a produção de lenha, madeira, frutos, mel e outros produtos importantes no autoconsumo da propriedade, além da significativa diminuição da qualidade da erva mate.

Dessa forma, as paisagens com maior conservação florestal, de forma geral, produzem uma menor quantidade de biomassa de erva mate, porém produzem um produto de melhor qualidade, de maior aceitação no mercado, aliado a uma maior estabilidade dos ervais e à geração de uma série de serviços ecossistêmicos, os quais, inclusive, deveriam ser remunerados pela sociedade em geral. A grande questão seria estabelecer um nível de sombreamento ou de manejo da floresta que pudesse compatibilizar uma boa produção de biomassa com os demais aspectos positivos da cobertura

⁷ O percentual de contribuição da produção de erva mate nativa em relação à produção total do PNC seria de 93% de acordo com as estimativas do IBGE (Safrá 2011) e de 71% segundo o Censo agropecuário do IBGE de 2006. Salienta-se que existem muitas inconsistências nos dados do IBGE em relação à erva mate no PNC, conforme apresentado em Souza (1998) e Marques (2004).

florestal. O processo de IG, em curso na região, deveria primar pela valorização da erva mate em ambientes florestais mais conservados.

3 OS SIGNIFICADOS DO MATE E O MANEJO DOS ERVAIS

Todos os agricultores entrevistados têm a percepção de que a erva mate perdeu grande importância econômica nas comunidades, devido à queda de produção, em que “a safra” das comunidades que era a colheita da erva mate passou a ser “a safra do fumo”, ou mesmo dos grãos ou do leite. A produção também está em queda em 58% das propriedades pesquisadas e atinge 85% dos ervais nativos. Os motivos dessa queda da produção devem-se, na percepção dos agricultores, à conversão de ervais em lavouras, ao excesso de lotação de bovinos, a erveiras velhas e sem renovação e, também, a podas feitas de forma e/ou épocas inadequadas. Situação preocupante para uma região que se caracteriza como uma das principais produtoras de erva mate nativa do país e que tem em curso um processo de IG baseado em sistemas tradicionais de manejo de ervais nativos.

A erva mate representa mais de 10% da renda bruta total anual em 33% das propriedades pesquisadas. Porém, mesmo que o montante de recursos monetários gerados pela erva mate não fosse significativo em relação à renda bruta total, ela constitui uma reserva de valor importante para 72% das famílias, com as características de uma poupança, a ser utilizada em investimentos, emergências, pagamento de dívidas. Em algumas situações, é a partir da renda da erva mate que se paga o financiamento de lavouras ou máquinas e equipamentos de uso agrícola.

Assim, pode-se ponderar que a erva mate é considerada importante para os agricultores, não necessariamente por produzir elevados volumes monetários, mas, principalmente, por ser uma atividade de pouco risco, com pouca demanda de investimentos e de mão de obra, associada a paisagens com usos diversos, constituindo um elemento estabilizador da propriedade, capaz de gerar recursos para áreas florestais e ligada a fortes aspectos culturais, além de se constituir em uma atividade prazerosa para a grande maioria dos agricultores.

A maioria dos agricultores produz apenas erva mate nativa (68%) ou nativa e plantada (13%). Como as pesquisas e assistência técnica com o manejo de ervais nativos é praticamente inexistente, são os próprios agricultores que desenvolvem e concentram conhecimentos quanto ao seu manejo. A maioria considera fundamental no manejo os cuidados com a poda, tanto na forma de execução quanto na realização em época adequada. Em seguida, destacam a importância das roçadas, o cuidado com o excesso de gado, a importância de se plantarem mudas de boa qualidade e de se manejar o sombreamento do erval.

Quando se fala em ervais nativos, é importante destacar que, se neles não ocorrem plantios significativos, fica clara a ação humana em promover a erva mate na paisagem, ou seja, os ervais nativos não se formaram pela natureza em si, mas sim pela ação da natureza com a ajuda do manejo dos agricultores. Nos ervais florestais, à medida que não se fazem manejos, a regeneração da mata avança e os agricultores deixam de fazer a colheita. Assim, os ervais nativos são essencialmente paisagens modificadas, ou promovidas, paisagens culturais, mantendo, no entanto, importante função de conservação ambiental.

Os agricultores convivem com o dilema entre uma maior abertura da floresta, o que possibilitaria uma maior produção, versus uma maior cobertura florestal que torna o ambiente mais estável e produz uma erva mate de melhor qualidade. O receio da legislação ambiental ajuda a segurar a abertura dos ervais, o que pode aos poucos ser vencido, devido à elevação do preço da erva mate e da menor rejeição da produção oriunda de ervais plantados frente à falta de matéria prima. A poda das outras árvores pode ser uma prática interessante, ao permitir, de forma coerente com a legislação, maior abertura do dossel e ainda aumentar a reciclagem de nutrientes e aporte de matéria orgânica. O processo de IG ao valorizar e agregar valor monetário aos manejos tradicionais da erva mate junto a ervais florestais poderia compensar uma possível menor produtividade dos ervais florestais mais conservados.

Constatou-se que a regeneração e a conservação genética dos ervais se encontram comprometidos. Os agricultores tendem a podar todas as erveiras e não se preocupam com a produção de sementes que permita a regeneração natural dos ervais. A existência de poucas erveiras em condições de produção de sementes, quase sempre isoladas em pequenos fragmentos, provavelmente esteja levando à perda da diversidade genética da erva mate no PNC. Os riscos à conservação da diversidade genética também se revelam ao se constatar que não existem processos que procurem assegurar que as sementes destinadas à produção de mudas contemplem minimamente a diversidade regional da erva mate, já que podem ser oriundas de uma ou poucas erveiras. A introdução de sementes de outras regiões, impulsionada pela crescente procura por sementes e mudas, pode comprometer a qualidade do mate regional e o próprio processo de IG.

A regeneração foi constatada apenas em áreas de matas e caívas, sendo que a intensidade nas áreas de mata é mais do que o dobro das caívas, podendo-se apontar que a presença constante de animais compromete a regeneração das plantas. Dessa forma, a baixa regeneração de erva mate nas paisagens está em função da falta de árvores porta-semente, mas também da presença constante de animais em muitas paisagens, seja pela sua ação direta (pastejo e pisoteio), ou pela formação de pastagens que dificultam a conservação e germinação das sementes.

A preocupação com o manejo do gado, expressa pela maioria dos agricultores, deve-se à lotação excessiva ser considerada como uma das principais causas da degradação dos ervais. Porém, são poucos os agricultores que estão realizando algum manejo para minimizar esse problema. Entre os agricultores que têm aumentado a produção de erva mate, a diminuição da pressão do gado aparece como o segundo fator mais importante, atrás apenas da realização de novos plantios.

Como existe uma tendência de os agricultores voltarem a dar mais atenção à erva mate, seria importante a intensificação de pesquisas que, através do piqueteamento, rotação de pastagens, adensamentos e outras práticas, pudessem potencializar a produção de erva mate nos ervais com presença animal.

Importante destacar que apesar dos problemas que o gado pode causar à erva mate e mesmo à regeneração das florestas, é graças à presença animal que existe a maioria das paisagens florestais da região (caívas). Destaca-se ainda que a presença das duas principais espécies arbóreas ameaçadas de extinção da Floresta com Araucária, a araucária (*Araucaria angustifolia*) e a imbuia (*Ocotea porosa*) tem a sua maior frequência justamente em áreas em que o gado está presente. Dessa forma, estratégias de melhoria da produção da erva mate e de conservação dos remanescentes florestais no PNC devem levar em conta a presença do gado.

A atividade ervateira se mostra eficiente na conservação dos solos, pois praticamente não se observam sinais de erosão nos ervais. Também não se observa a utilização de adubações químicas, o que aproxima ainda mais a atividade das normas da produção orgânica.

No entanto, a utilização de agrotóxicos – inseticidas e herbicidas – nos ervais mostrou-se significativa, abrangendo 45% dos agricultores, 31,8% das paisagens, 15,4% da área e 41,9% da produção⁸. A maior percentagem da utilização de agrotóxicos em relação à produção do que em área, indica que o uso de agrotóxicos incide, principalmente, em áreas de produção mais intensiva, notadamente nos ervais abertos e plantados. Constatou-se, ainda, que os agricultores e industriais não relacionam os agrotóxicos mais utilizados – glifosato e piretróides – como produtos perigosos ou que possam deixar resíduos na erva mate, relacionando-os, algumas vezes, a produtos naturais, apesar de serem danosos à saúde humana, ao meio ambiente e deixarem resíduos nas plantas em que são utilizados. O apelo presente no meio rural, no sentido de se considerar normal a utilização de agrotóxicos aliado à elevação

⁸ Importante destacar que o uso de inseticidas ocorre de forma esporádica, normalmente, aplicado nos meses de novembro e dezembro para o controle de lagartas, período em que as colheitas são menos frequentes; os herbicidas também tendem a serem aplicados diretamente no solo sem atingir as folhas das ervaíras.

dos preços da erva mate tende a aumentar, ainda mais, a utilização desses produtos.

Nesse sentido, a situação mostra-se preocupante, principalmente em relação à valorização da produção regional e ao processo da IG da erva mate, já que a relação do mate do PNC com sistemas tradicionais que remetem a um produto “natural”, quase ecológico, pode ficar comprometida, agravada ainda pelo fato de nenhum agrotóxico ser registrado para o uso em erva mate, sendo toda aplicação um ato ilegal. Como fica evidente, a relação de maior uso de agrotóxicos em ervais abertos e plantados, um caminho seria excluir ou gradativamente desestimular esse tipo de ervais do processo de IG regional, ou redesenhar o sistema com o adensamento com árvores nativas, de preferência companheiras e adubadeiras e adoção de métodos alternativos de controle de pragas e plantas espontâneas.

A maioria dos ervais florestais está em áreas de excelente à boa aptidão (65%) e ainda 21% estão em áreas regulares para a agricultura, conseqüentemente, com alta pressão para conversão em lavouras. A erva mate é citada como um dos motivos principais dessa não conversão em 80% dos casos e em 55% aparece a importância do uso combinado da floresta (madeira, lenha e erva mate) com a criação de gado. Novamente, é importante destacar, em estratégias de conservação desses remanescentes, a importância que a presença do gado teve na maioria dessas áreas, particularmente naquelas situadas em locais de maior aptidão para a agricultura.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo estudo das paisagens foi possível identificar 13 tipos de “Paisagens dos Ervais” no PNC, destacando-se a diferenciação entre paisagens florestais e não florestais e entre ervais nativos e ervais plantados. Também foi possível verificar que a atividade ervateira no Planalto Norte Catarinense, por contribuir para a conservação do meio ambiente, ao mesmo tempo em que contribui em aspectos econômicos, sociais e culturais junto aos agricultores familiares, apresenta grande importância para a conservação socioambiental.

Porém, à medida que os ervais se afastam de paisagens florestais e se aproximam de paisagens de lavouras, gradativamente perdem aspectos positivos relacionados a essa conservação socioambiental. A busca de um melhor manejo, amparado legalmente, com apoio da pesquisa, da extensão rural e de programas de incentivo e que consiga compatibilizar, além da conservação genética, produção significativa de erva mate com as demais funções sociais e ecológicas dos ervais se constitui em um grande desafio na região aqui identificada.

REFERÊNCIAS

BERTRAND, G. Paisagem e geografia física global: esboço metodológico. **R. RA'E GA**, Curitiba, n. 8, p. 141-152, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. 1994. Resolução n. 04, de 4 de maio de 1994. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 mai. 1994.

BRASIL. Lei no 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. 2007. Resolução n. 388, de 23 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre a convalidação das Resoluções que definem a vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração da Mata Atlântica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 fev. 2007.

EPAGRI-CEPA. Centro de Socioeconomia e Planejamento Agrícola. **Preços médios mensais de produtos agrícolas recebidos pelos agricultores em SC**. Disponível em <http://cepa.epagri.sc.gov.br/>. Acesso em 13.12.2012.

HANISCH, A. L. *et al.* **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Planalto Norte Catarinense**. Versão Preliminar. Canoinhas: 2006. http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_territorio070.pdf. Acesso em 13.11.2013.

LOPES, N. O. V. **A Indicação Geográfica como forma de valorização da biodiversidade no planalto norte catarinense**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2011 (Dissertação de Mestrado em Agroecossistemas).

MARQUES, A. C. *et al.* Florestas Nacionais e desenvolvimento de pesquisas: o manejo da erva-mate⁹ (*Ilex paraguariensis* A. St.-Hil.) na Flona de Três Barras/SC. **Biodiversidade Brasileira**, v. 2, n. 2, p. 4-17, 2012.

MARQUES, A. C. **As paisagens do mate e a conservação socioambiental: um estudo junto aos agricultores familiares do planalto norte catarinense**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná - UFPR, 2014 (Tese Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento).

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento** – pesquisa qualitativa em saúde. 12 ed. São Paulo: Hucitec. 2010.

SOUZA, A. M. **Dos ervais ao mate: possibilidades de revalorização dos tradicionais processos de produção e de transformação de erva-mate no planalto norte catarinense**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1998 (Dissertação de Mestrado em Agroecossistemas).

SOUZA, A. M. *et al.* Estudos básicos regionais do Planalto Norte de Santa Catarina. In: DUFLOTH, J. H. *et al.* (Org.). **Estudos básicos regionais de Santa Catarina** (CD). Florianópolis: EPAGRI, p. 145-250, 2005.

⁹ Nota do Organizador: A palavra "erva mate", até pouco tempo, pelas normas ortográficas brasileiras, era escrito "erva-mate". Por isso, corrigimos a escrita da referida palavra no texto, no entanto, mantemos nas citações e referências bibliográficas, respeitando a forma original da época de sua escrita.

SISTEMAS TRADICIONAIS E AGROFLORESTAIS DE ERVA MATE E IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: O CENTRO-SUL DO PARANÁ E NORTE CATARINENSE

*Francisco Paulo Chaimsohn; Neuri Carneiro Machado;
Ednilson Pereira Gomes (IAPAR)
Gilcimar Adriano Vogt; Gilberto Neppel;
Adriano Martinho de Souza (EPAGRI)
Anésio da Cunha Marques (ICMBio)*

INTRODUÇÃO

O termo “erva mate” designa a planta *Ilex paraguariensis* St. Hil., espécie do gênero *Ilex* da família Aquifoleaceae, mas também denomina o produto *in natura* obtido da transformação de suas folhas e ramos. Ela ocorre em seu estado nativo nas regiões subtropical e temperada da América do Sul, entre as latitudes 21°S e 30°S e as longitudes 48°30’W e 56°10’W, preferencialmente nas altitudes compreendidas entre 500 e 1.500 metros, podendo, contudo, ser encontrada em altitudes abaixo ou acima desses limites. Estima-se em 450.000km² a área de abrangência da espécie no Brasil, o que equivale a 5% de seu território. Somando as áreas em que ela ocorre no Paraguai e na Argentina, sua distribuição natural abrange 540.000 km², compreendendo 3% do território sul-americano (OLIVEIRA e ROTTA, 1985).

No Estado do Rio Grande do Sul, sua dispersão geográfica compreende principalmente a região Centro-Oeste. No Paraná, ocorre desde a região Centro-Sul e Sudoeste, ao longo dos três planaltos, até a Serra do Mar, excetuando-se o litoral. Em São Paulo, ocorre com pouca frequência, aparecendo em áreas localizadas no Sudoeste do Estado, onde são encontradas manchas de araucária. No Mato Grosso do Sul, ocorre no Sul, nos vales de Dourados, Brilhante e em outros municípios sulinos (DA CROCE, FLOSS, 1999). Em Santa Catarina, ocorre principalmente no planalto, desde Campo Alegre, no Planalto Norte Catarinense, até o Extremo Oeste, no município de Dionísio Cerqueira, fronteira com Misiones, na República Argentina.

1 IMPORTÂNCIA SOCIOECONÔMICA E AMBIENTAL DA ERVA MATE

Os sistemas tradicionais de produção de erva mate em propriedades de agricultores familiares do Paraná e Santa Catarina têm grande importância econômica, social e ambiental. Além de constituir-se em alternativa de renda, contribuíram e tem contribuído para a conservação da Floresta de Araucária,

pois é parte importante da região natural de distribuição de *Ilex paraguariensis*.

A erva mate é o principal produto florestal não madeirável em ordem de valor do grupo de produtos florestais. Em 2012 ela representou 5% (R\$ 178,5 milhões) do VBP florestal paranaense que foi R\$ 3,5 bilhões (DERAL, 2013). Em 2011 a extração dos ervais nativos foi de 229.681 toneladas de erva mate cancheada e o Paraná participou com 73,8% desse resultado, fazendo do estado o maior fornecedor de erva mate de ervais nativos do país.

Desta forma, grande parte da erva mate originada do extrativismo no Brasil (região Sul e MS) é retirada de ervais nativos, sendo que os Estados do Paraná e Santa Catarina produziram 89,2% da erva mate de origem extrativa (Tabela 01). Em 2010 foram produzidas 227.462 T de erva mate cancheada, oriunda do extrativismo, com um valor de produção de R\$ 100,515 milhões, enquanto que a produção total de erva mate cultivada (folha verde) foi de 425.641 T, com um valor de produção de 159,839 milhões (Tabela 01).

Tabela 01. Erva mate oriunda da extração vegetal e do cultivo de lavoura permanente, nos Estados do Paraná, Santa. Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul em 2010

	PR	%	SC	%	RS	%	MS	%
<i>Extração vegetal</i>								
Erva mate cancheada (T)	166.682	73,3	36.274	15,9	24.231	10,7	275	0,1
Erva mate cancheada (mil R\$)	75.611	75,2	14.996	14,9	9.873	9,8	35	0,0
<i>Lavoura permanente - erva mate (folha verde)</i>								
Quantidade produzida (T)	123.132	28,9	38.602	9,1	260.413	61,2	3.494	0,8
Valor da produção (mil R\$)	40.259	25,2	9.348	5,8	109.784	68,7	448	0,3
Área plantada (ha)	30.447	43,3	8.928	12,7	30.678	43,6	248	0,4
Área colhida (ha)	30.447	45,4	7.141	10,6	29.257	43,6	248	0,4
Rendimento médio (kg.ha ⁻¹)	4.044		5.405		8.900		14.088	

Fonte: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/>

Estima-se que no Brasil a exploração da erva mate abranja uma área de aproximadamente 700 mil ha, distribuídos em cerca de 180 mil propriedades rurais localizadas em 480 municípios; a grande maioria dos agricultores é pequenos produtores familiares (MEDRADO e MONTROYA, 2010, citados por MARQUES, 2014). No Estado do Paraná, a produção de erva mate está distribuída em 151 municípios, segundo dados do Deral (2013), envolvendo cerca de 730 empresas de transformação e aproximadamente 500 mil empregos diretos.

Além do volume significativo de erva mate produzido nos sistemas tradicionais e agroflorestais, o produto obtido nestes sistemas é mais valorizado do que a erva oriunda dos ervais plantados, uma vez que o

sombreamento origina um produto de sabor mais suave, que apresenta melhor aceitação no mercado nacional e uruguaio (LOPES, 2011; MARQUES *et al.*, 2012), o que pode representar um sobrepreço entre 30 a 50% da erva nativa com relação à plantada (EPAGRI-CEPA, 2012). Outro aspecto qualitativo muito importante da erva produzida nestes sistemas, é que as erveiras apresentam, normalmente, muito menos problemas fitossanitários, favorecendo a produção sem o uso de agrotóxicos, que é indesejável para este tipo de produto.

Portanto, a manutenção dos ervais nativos pode representar um importante estímulo para a conservação ambiental, em função da necessidade de manter a floresta “em pé” e de seu significativo valor econômico, o que confere valor monetário para os remanescentes florestais (MARQUES *et al.*, 2012). Além do valor econômico e ambiental, a erva mate tem um elevado significado cultural, uma vez que se trata de atividade ligada às tradições locais e familiares de populações tradicionais das regiões Centro-Sul Paranaense e Norte Catarinense (CORREA *et al.*, 2011).

Entretanto, ao longo da história de ocupação destes estados, observou-se uma acelerada eliminação das florestas, produto dos ciclos econômicos, particularmente, o da exploração da madeira, do café e, mais recentemente, o da soja. No Centro-sul do Paraná, principalmente nas regiões menos aptas para a prática da agricultura moderna, com relevo mais acidentado, e solos rasos e com baixa fertilidade natural, ainda predominam atividades tradicionais, como as culturas agrícolas para o autossustento, a extração da erva mate e o pastoreio sob cobertura florestal (os faxinais)¹.

Estes sistemas tradicionais, desenvolvidos pelas comunidades locais, têm garantindo a presença dos remanescentes de Floresta com Araucária na região, ao contrário do restante do Paraná, onde a agricultura intensiva praticamente dizimou as florestas nativas. Estima-se que os sistemas tradicionais de erva mate contribuam para a conservação de mais de 70% das espécies vegetais arbóreas da Floresta de Araucária no Paraná e em Santa Catarina (CHAIMSOHN *et al.*, 2013).

Em resumo, como salienta Marques (2014), a erva mate, mais do que gerar recursos monetários significativos, constitui uma atividade que produz uma renda segura, com poucos investimentos, assumindo uma importante função de reserva de valor e de estabilização das unidades familiares. Configura-se como uma atividade fortemente ligada às tradições e à história das famílias, além de ser um trabalho prazeroso para os agricultores. Contribui para a conservação dos remanescentes florestais e de espécies arbóreas ameaçadas de extinção, aumenta a conectividade entre fragmentos florestais, gera diversos serviços ecossistêmicos e permite uma multiplicidade de usos nos ervais florestais.

¹ A respeito de faxinais, ver Chang (1988).

2 CARACTERÍSTICAS DOS SISTEMAS TRADICIONAIS E AGROFLORESTAIS DO CENTRO-SUL DO PARANÁ E NORTE CATARINENSE

A erva mate (*Ilex paraguariensis* St. Hilaire) é uma árvore perenifolia da família Aquifoliaceae, que pode atingir até 25m e 70 cm de DAP (diâmetro a altura do peito), em condições naturais em remanescentes florestais. Trata-se de uma espécie clímax, que cresce, preferencialmente, em associações mais evoluídas com floresta de araucária. Regenera-se com facilidade quando o estrato arbóreo superior e, principalmente, os estratos arbustivo e herbáceo são raleados. É espécie característica de Floresta Ombrófila Mista Montana (Floresta com Araucária), sempre em associações, nitidamente evoluídas com *Araucaria angustifolia*. Ocorre em solos ácidos, de baixa fertilidade natural, com reduzida concentração de nutrientes trocáveis e alto teor de alumínio.

Portanto, os sistemas tradicionais de erva mate do Centro-sul do Paraná e Norte catarinense, de forma similar à conceituação de ervais nativos por Marques (2014), são o produto das interações entre as populações que ocuparam e colonizaram estas regiões e seu meio natural. A delimitação das áreas de ervais, conjuntamente com as áreas de criação de animais (caívas em Santa Catarina e faxinais no Paraná)², a colheita periódica de erva mate, as roçadas e o pastejo deram origem à paisagem típica destas regiões.

A ação antrópica, através do manejo de remanescentes da Floresta de Araucária, moldou diferentes sistemas de produção de erva mate nestes dois estados do Sul do Brasil. Entretanto, tais sistemas apresentam, normalmente, características comuns: o sombreamento das plantas de erva mate, a presença de outras espécies florestais e a conservação do material genético original de erva mate. Além disto, como já foi salientado, são característicos de sistemas de produção de agricultores familiares.

Em um estudo de caracterização de sistemas tradicionais e agroflorestais de erva mate (CHAIMSOHN e SOUZA, 2013), realizado em 21 propriedades rurais das regiões Centro-Sul do Paraná e Norte de Santa Catarina, verificou-se que a maioria dos ervais (42,9%) era sistemas de erva mate associados a outras espécies arbóreas, espécies herbáceas forrageiras e presença de animais (caívas) ou ervais nativos (33,3%). Entretanto, ervais plantados em sistemas agroflorestais constituíam 9,5% dos sistemas e 4,8% eram ervais pouco diversificados, do ponto de vista de composição florística.

Grande parte dos agricultores parceiros eram agricultores familiares com área total da propriedade inferior a 50 ha (71,4%) e 14,3% dos agricultores foram tipificados como empresários familiares (agricultores familiares com área total da propriedade superior a 50 ha). A área média de terra própria era de 33,73 ha, variando de 4,84 a 94,98 ha. Além de erva mate, os sistemas de

² A respeito de caívas ver Hanisch *et al.* (2010) e Marques (2014).

produção tinham como atividades mais importantes o cultivo de olerícolas, grãos e/ou fumo. Dois agricultores tinham sistemas de produção bastante diversificados.

Com relação aos solos dos ervaais, caracterizados pelo referido estudo, foram divididos em duas regiões, de acordo com sua formação geológica: a primeira localizada nos municípios de Rebouças e São Mateus do Sul (PR) e Canoinhas e Irineópolis (SC), com predominância de solos de origem sedimentar, os quais apresentam, normalmente, menor teor de argila; a segunda constituída pelos municípios de Cruz Machado e Bituruna (PR) e Campo Alegre (SC), cujos solos têm formação basáltica e apresentam, normalmente, maior teor de argila.

Os solos de origem sedimentar caracterizam-se como argilosos a muito argilosos, ácidos, com baixa saturação de bases e alta saturação de alumínio. Foram classificados como Cambissolo pouco profundo e profundo, Nitossolo e Latossolo. Os solos de origem basáltica, classificados como Cambissolos e Argissolos, apresentaram textura de média a muito argilosa, que foi predominante, com teores de argila superiores a 60%. Entretanto, apresentam boa estrutura, que favorece a infiltração e drenagem de água, importantes para o desenvolvimento das plantas de erva mate. Estes solos são rasos (até 50 cm) a pouco profundos (até 1 m) e também apresentam baixa fertilidade natural, elevada acidez, alta concentração de alumínio e baixa saturação de bases. Em duas propriedades identificaram-se solos com ocorrência de diques de basalto, com textura argilosa a muito argilosa, baixa fertilidade natural, alto teor e saturação de alumínio e baixo teor de fósforo. Estes solos foram classificados como Cambissolo e Latossolo.

Com relação à composição florística destes sistemas tradicionais de erva mate, identificou-se 107 espécies arbóreas pertencentes a 39 famílias botânicas, características da Floresta Ombrófila Mista. Dentre estas famílias, Myrtaceae foi a mais representativa, com 26 espécies (spp), seguida por Lauraceae (14 spp), Fabaceae (8 spp), Flacourtiaceae (4 spp) e Euphorbiaceae (4 spp). As espécies mais frequentes são *Araucaria angustifolia*, *Ocotea porosa*, *O. puberula*, *Casearia decandra*, *Vernonia discolor*, *Cedrela fissilis*, *Mimosa scabrella* e *Matayba elaeagnoides*.

A densidade de plantas de erva mate, nestes sistemas, variou de 180 a 1.320 plantas/ha⁻¹, com uma média de 481 ervaíras/ha⁻¹. As plantas de *I. paraguariensis* apresentaram circunferência basal (CB) média variando de 9,88 a 56,18 cm; entretanto, em grande parte dos sistemas de erva mate, as plantas apresentaram CB média entre aproximadamente 20 a 30 cm. A altura total (AT) média destas plantas apresentou menor variação, oscilando entre cerca de 3 a 6 m, com predominância de ervaíras com AT próxima a 4 m. O diâmetro de copa (DCo) das plantas de erva mate variou de 40 a 272 cm, predominando DCo médio de 140 a cerca de 200 cm.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: IMPACTOS DOS SISTEMAS TRADICIONAIS CULTIVO DE ERVA MATE NO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Segundo Dallabrida (2012) território se refere a uma fração do espaço historicamente construída por meio de interações dos atores sociais, econômicos e institucionais que atuam neste âmbito espacial, apropriada a partir de relações de poder sustentadas em motivações políticas, sociais, ambientais, econômicas, culturais ou religiosas, emanadas do Estado, de grupos sociais ou corporativos, instituições ou indivíduos. O mesmo autor afirma que desenvolvimento (territorial, regional, local) pode ser entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potenciação dos recursos e ativos (genéricos e específicos, materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e a melhoria da qualidade de vida de sua população (DALLABRIDA, 2006; 2007, 2010, apud, DALLABRIDA, 2012, p. 46).

Como já foi salientado, os sistemas de produção tradicionais de erva mate estão localizados e são característicos do território compreendido pelas regiões Centro-sul do Paraná e Norte catarinense e são o produto de um processo histórico da relação de agricultores familiares com o meio ambiente destas regiões.

Embora estes sistemas de produção tenham contribuído, historicamente, para o desenvolvimento, não só deste território, mas também dos estados do Paraná e Santa Catarina e ainda hoje tenham significativa importância econômica, social, ambiental e cultural para milhares de agricultores e suas famílias, além de muitas outras pessoas envolvidas na cadeia de valor da erva mate, a jusante e a montante da produção da matéria prima, ainda não foram potencializados, como deveriam e poderiam, para contribuir de forma mais importante no desenvolvimento deste território e na melhoria da qualidade de vida dos atores envolvidos, principalmente das famílias dos produtores rurais.

Portanto, a valorização do produto erva mate, oriundo dos sistemas tradicionais, pode contribuir de forma importante para a conservação dos mesmos e o desenvolvimento territorial, sendo a construção de um processo de Indicação Geográfica (I.G.) uma alternativa fundamental para se chegar a isto. Entretanto, como salienta Dallabrida (2012):

Assumir a Indicação Geográfica da erva-mate (sic) de ervais nativos, como estratégia para avançar regionalmente com base nos princípios do desenvolvimento sustentável, significa repensar o padrão de desenvolvimento historicamente praticado na região. Por exemplo, a vegetação de araucária, no passado muito densa na região em estudo, foi explorada com base num padrão de desenvolvimento extrativista do tipo predatório, transformando esta riqueza natural em madeira utilizada na construção de habitações e no setor moveleiro,

transportada para outras regiões. Trata-se de um exemplo típico de modelo de desenvolvimento baseado na simples dilapidação do capital natural herdado. Outras atividades econômicas priorizadas nas diferentes regiões, algumas delas presentes na região em estudo, têm a mesma característica (DALLABRIDA, 2012, p. 55-56).

Ainda, segundo Dallabrida (2012), a erva mate produzida em ervais nativos tem o potencial de se transformar em uma alternativa de desenvolvimento territorial sustentável, uma vez que o próprio mercado, atualmente constituído cada vez mais por consumidores que valorizam produtos cultivados de uma forma ambientalmente sustentável, deverá revalorizar a erva mate produzida na região, agregando valor ao produto local, o que representará uma retribuição financeira à região. Além da valorização do produto, o processo deve ser desenvolvido de forma a garantir uma distribuição mais equitativa da riqueza gerada pela cadeia de valor da erva mate nativa/tradicional entre os diferentes atores da mesma, motivando, principalmente os agricultores familiares a conservarem e/ou “reconstruírem” os sistemas tradicionais e, conseqüentemente, as florestas de araucária.

É importante salientar que o processo de conservação e reconstrução destes sistemas contribui para a permanência da biodiversidade da floresta de araucária e de seus valores paisagísticos, ecológicos e ambientais (incluindo a conservação do solo e água), além de culturais e históricos, que podem estimular o turismo rural e ecológico, por exemplo, colaborando para o desenvolvimento territorial.

Em síntese, os sistemas tradicionais de erva mate, se valorizados, “reinventados” e reconstruídos, podem ter impactos importantes no desenvolvimento territorial das regiões Centro-Sul do Paraná e Norte Catarinense, tanto do ponto de vista econômico, como ambiental, paisagístico, social e cultural.

REFERÊNCIAS

CHAIMSOHN, F.P. e SOUZA, A.M. (Eds). **Sistemas de produção tradicionais e agroflorestais de erva mate no Centro-sul do Paraná e Norte Catarinense:** Contribuições para a construção do processo de Indicação Geográfica. Ponta Grossa: Embrapa, 2013.

CHANG, M. Y. **Sistema Faxinal: uma forma de organização camponesa em desagregação no Centro-sul do Paraná.** Londrina: IAPAR, 1988 (IAPAR, Boletim Técnico, 22).

CORREA, G. *et al.* Cambona 4: desenvolvimento de uma progênie biclonal de erva mate em Machadinho, RS. **Embrapa Florestas. Documentos**, v. 224, 2011.

DA CROCE, D. M.; FLOSS, P. A. **Cultura da Erva Mate no Estado de Santa Catarina.** Florianópolis: EPAGRI, 1999. 81 p. (Boletim Técnico nº 100).

DALLABRIDA, V. R. TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: Indicação Geográfica da erva mate de ervais nativos no Brasil. **Informe Gepec**, Toledo, v. 16, nº 1, p. 42-59, 2012.

DERAL. **Produtos Florestais - Erva mate**. SEAB – Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento. DERAL - Departamento de Economia Rural. Dezembro de 2013. Acesso em 11 jul. 2013 (Disponível em: http://www.agricultura.pr.gov.br/arquivos/File/deral/Prognosticos/Erva_Mate_2013_2014.pdf).

EPAGRI-CEPA. Centro de Socioeconomia e Planejamento Agrícola. Preços médios mensais de produtos agrícolas recebidos pelos agricultores em SC. Acesso em 13 dez.2012 (Disponível em <http://cepa.epagri.sc.gov.br/>).

HANISCH, A.L.; VOGT, G.A.; MARQUES, A.C.; BONA, L.C.; BOSSE, D.D. Estrutura e composição florística de cinco áreas de caíva no Planalto Norte de Santa Catarina. **Pesquisa Florestal Brasileiro**, Colombo, v. 30, n. 64, p. 303 – 310, nov/dez 2010.

LOPES, N. O. V. **A Indicação Geográfica como forma de valorização da biodiversidade no planalto norte catarinense**. Florianópolis, UFSC, 2011. (Dissertação de Mestrado em Agroecossistemas).

MARQUES, A. C. **As paisagens do mate e a conservação socioambiental: um estudo junto aos agricultores do Planalto Norte Catarinense**. Curitiba, UFPR, 2014 (Tese de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento).

MARQUES, A. C.; MATTOS, A.G.; BONA, L.C.; DOS REIS, M.S. Florestas Nacionais e desenvolvimento de pesquisas: o manejo da erva mate (*Ilex paraguariensis* A. St.-Hil.) na Flona de Três Barras/SC. **Biodiversidade Brasileira**, v. 2, n. 2, p. 4-17, 2012.

OLIVEIRA, Y. M. M.; ROTTA, E. Área de distribuição natural de erva mate (*Ilex paraguariensis* St. Hil.). In: Seminário sobre atualidades e perspectivas florestais - silvicultura da erva-mate, 10., 1985, Curitiba. **Anais...**Curitiba: Embrapa-CNPF, p. 17-36, 1985.

INICIATIVAS RESULTANTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO ESTADO DE SANTA CATARINA

Gilberto Neppel; Gilcimar Adriano Vogt (EPAGRI)

INTRODUÇÃO

Apesar do título do capítulo sugerir uma abordagem ampla, frisamos que vai se destacar ações regionais, relativas ao Planalto Norte Catarinense e alguns destaques pontuais que de certa forma influenciam as ações desta região. São recortes de manchetes, destaques na imprensa virtual, das revistas e jornais de circulação diária e periódica, projetos, além de Balanço Social, produzido nos últimos anos. Assim, passamos a uma breve caracterização da agricultura catarinense e regional e a apresentação sucinta das iniciativas resultantes das políticas públicas de desenvolvimento territorial.

1 CARACTERIZAÇÃO DA AGRICULTURA CATARINENSE¹

O Estado de Santa Catarina soma uma área territorial de 95.443 km², divididos em 295 municípios, localizados em 9 regiões homogêneas distintas: i) Litoral Sul, ii) Litoral Centro; iii) Litoral Norte; iv) Alto Vale do Itajaí; v) Médio Vale do Itajaí; vi) Planalto Sul; vii) Planalto Norte; viii) Meio Oeste e ix) Oeste Catarinense.

A diversidade de clima, solos e culturas presentes no Estado, resultou em uma agropecuária diversificada e dinâmica, com características próprias em cada região geográfica:

1. Regiões Oeste e Meio Oeste: destacam-se a produção de suínos, aves e milho e tem a fruticultura (laranja, uva e frutas de caroço), fumo e pecuária de leite e corte como atividades em expansão;

2. Região Planalto Norte: são atividades tradicionais o extrativismo de erva mate, madeira, pecuária extensiva e fumo e em expansão as atividades de pecuária de leite, grãos, silvicultura e fruticultura;

3. Região Planalto Sul: pecuária, produção de maçãs e silvicultura são explorações tradicionais, estando em expansão a cultura da soja e a fruticultura de clima temperado;

4. Regiões Alto Vale e Médio Vale do Itajaí: são destaques a produção de

¹ Compilação e adaptação de: Estado de Santa Catarina (2013).

arroz irrigado, cebola e fumo e em expansão a pecuária de leite e a olericultura;

5. Região Litoral Sul: caracteriza-se pelo cultivo de fumo, arroz, mandioca e criação de suínos, tendo como atividades em expansão a fruticultura (citros, banana e uva) e pecuária de leite.

6. Região Litoral Norte: destaca-se a produção de arroz irrigado e a bananicultura. A produção de flores e plantas ornamentais está em expansão;

7. Região Litoral Centro: as principais atividades agrícolas são a olericultura e a produção de plantas ornamentais. A maricultura assume crescente importância na região.

De forma geral, o Estado tem destaque no cenário agrícola nacional, estando entre os seis principais Estados produtores de alimentos e que apresenta os maiores índices de produtividade por área de algumas explorações agrícolas. Além disso, desponta como primeiro produtor nacional de cebola, maçã e suínos, além de ostras e mexilhões; o segundo produtor nacional de aves, fumo, alho e mel; o terceiro produtor nacional de arroz e banana. Quanto à aptidão florestal, constituiu a base de importante polo industrial de madeira, papel e móveis, sendo o terceiro maior Estado produtor de papel e celulose, com 900 mil toneladas anuais.

O modelo de agricultura familiar de pequenas propriedades é o predominante e, de acordo com os critérios do Pronaf, que se caracteriza pelo uso da mão de obra familiar, pelo emprego de baixa e média tecnologia, pela diversidade da produção, pela produção em pequena escala e de subsistência, estima-se que a agricultura familiar conte com cerca de 180 mil famílias, representando mais de 90% da população rural e responsável por mais de 70% do valor da produção agrícola e pesqueira.

2 CARACTERIZAÇÃO DA AGRICULTURA DO PLANALTO NORTE CATARINENSE²

A região Planalto Norte de Santa Catarina possui uma superfície de 10.439 km² que corresponde a 10,9% da superfície do Estado de Santa Catarina.

Segundo os Estudos Básicos de Santa Catarina, há predomínio de pequenos estabelecimentos agropecuários, evidenciando a predominância da agricultura familiar (SOUZA *et al.*, 2005). Em termos percentuais, os estabelecimentos menores do que 10 ha compreendem 32%, os menores que 20 ha compreendem 54% do total e aqueles com até 50 ha englobam 86% do total.

A região do Planalto Norte se destaca nas culturas anuais de soja, milho, trigo, fumo, feijão, batata-inglesa, cebola e arroz. Cabe especial referência ao cultivo de fumo que, apesar de ocupar áreas menores, apresenta maior rentabilidade quando comparado às culturas tradicionais.

² Compilação das bibliografias: Gaertner e Hanisch (2013); Souza *et al.*, 2005.

Quanto às culturas permanentes se destaca a cultura da erva mate, com expressivas áreas de extração de erva mate nativa e com uma área aproximada de 1.900ha de erva mate cultivada. É também significativa a cultura da maçã, com cerca 311 ha. Os demais cultivos permanentes encontrados no Território do Planalto Norte são a uva, com 75 ha e a banana (São Bento do Sul).

No efetivo dos principais rebanhos existentes na Região, figuram a criação de aves; suínos; bovinos e ovinos. Dentre os quatro grupos, a criação de ovinos no Território é a mais significativa em nível estadual, com um rebanho de aproximadamente 40.000 cabeças, representando 15,5% do total produzido em Santa Catarina, com destaque para o município de Campo Alegre. Na produção de suínos, o Planalto Norte, representa 4,9% da produção estadual (cerca de 400 mil animais) (CEPA, 2013). Da mesma forma, a microrregião que congrega o território do Planalto Norte, vem se destacando na produção de aves. Embora represente apenas 3,9% da produção estadual, de 2006 a 2010 foi a região em que ocorreram os maiores crescimentos em Santa Catarina, passando de 1,9 milhões de cabeças para 7,7 milhões, no período (CEPA, 2013).

Do rebanho bovino da região, a atividade de maior impacto econômico é a pecuária leiteira, onde se destacam os municípios de Porto União, Mafra, Canoinhas e mais recentemente, Major Vieira e Irineópolis, motivados por processos de organização, com uma produção de cerca de 82 milhões de litros de leite/ano (CEPA, 2013).

No setor de silvicultura, a produção de madeira em tora para as indústrias de papel e celulose está presente em todos os municípios do Território do Planalto Norte Catarinense. A produção anual totalizou em 2009 1.708.500m³. A produção de madeira e o valor gerado no território são, no entanto, superiores aos apresentados, já que uma parcela é destinada para serrarias e não foram computadas neste estudo.

3 INICIATIVAS RESULTANTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As iniciativas para o desenvolvimento regional pretendem buscar a maior participação dos agricultores nas tomadas de decisões, visando o fortalecimento do capital social e humano e a viabilização da organização das cadeias produtivas e dos sistemas produtivos. Estão baseados principalmente no cooperativismo solidário, na valorização do papel da família rural na sociedade e na busca de seu bem estar. Abaixo descrevemos resumidamente algumas das iniciativas, passadas e presentes, resultantes de políticas públicas executadas pela Epagri e constantes em documentos e registros da instituição.

3.1 PROJETO MICROBACIAS/BIRD 1³

Um marco fundamental desta mudança estratégica de desenvolvimento rural no Estado foi a implantação do “Projeto de Recuperação, Conservação e Manejo dos Recursos Naturais em Microbacias Hidrográficas” (*Projeto Microbacias 1*), que teve início em 1991 e término em 1999. O objetivo deste projeto era reduzir o impacto ambiental através da implantação nas propriedades agrícolas de práticas conservacionistas do solo e da água. Com a execução deste projeto, os profissionais envolvidos se depararam com problemas não previstos em seus objetivos iniciais e, em 1995, iniciam a construção de uma nova proposta de financiamento, para a implantação do “Programa de Recuperação Ambiental e de Apoio ao Pequeno Produtor Rural” (*Projeto Microbacias 2*), com um enfoque de atuação mais abrangente e que contemplava em parte as deficiências não previstas no primeiro projeto.

3.2 PROJETO PRAPEM/MICROBACIAS 2⁴

Este projeto teve seu início em 2002 e se encerrou em setembro de 2009. O seu objetivo geral foi promover a redução da pobreza rural, através de ações integradas que visavam o desenvolvimento econômico, ambiental e social do meio rural catarinense, de forma sustentável. O Microbacias 2 foi desenvolvido em todo o Estado, envolvendo 289 municípios e 936 microbacias.

Foram aplicados diretamente em atividades dos beneficiários, 96 milhões de reais. Os principais investimentos foram realizados em projetos de melhoria da renda (40,1%), de conservação dos recursos naturais e meio ambiente (32,4%) e de melhoria da habitação (27,5%). Vale destacar que, além dos R\$ 96 milhões, foram investidos mais R\$ 31,5 milhões como contrapartida, na forma de recursos próprios dos beneficiários e/ou captados de fontes financiadoras como o Pronaf ou das Prefeituras Municipais e do Fundo Estadual de Desenvolvimento Rural.

O relatório final da Avaliação Socioeconomia (EPAGRI/CEPA) mostrou que no decorrer do Microbacias 2, 20% do público prioritário (renda até dois salários mínimos mensais por pessoa) passaram para uma categorização superior, ou seja, passaram a ter uma renda mensal superior a dois salários mínimos mensais por pessoa ocupada na propriedade. Fruto da estratégia de envolvimento e organização de grupos, diversas organizações nasceram nas microbacias trabalhadas, e muitas delas para melhorar o acesso ao mercado. Cooperativas municipais e algumas regionais foram criadas, com base no trabalho nas microbacias e Associações de Municípios, demonstrando iniciativas com forte indicativos de sustentabilidade.

³ Compilação e adaptação de: Estado de Santa Catarina (2013).

⁴ Compilação e adaptação de: Estado de Santa Catarina (2013).

3.3 SC RURAL⁵

Buscando uma ação mais pontual e estruturante do meio rural, o Estado de Santa Catarina contratou um novo financiamento junto ao BIRD, o Programa SC Rural, com início em 2010 e término previsto para 2016, que tem o objetivo de apoiar as iniciativas para a melhoria da competitividade da agricultura familiar, e o aprimoramento, de forma sustentável, de suas políticas, instituições, fundos de incentivos governamentais e ações relacionadas ao desenvolvimento rural.

O projeto preocupa-se com o afrontamento aos desafios relacionados ao envelhecimento da população rural (com êxodo de 2% dos jovens rurais ao ano), o baixo nível de vida e renda (quando comparado ao meio urbano), a baixa condição de habitabilidade (habitação, serviços públicos, saúde, lazer, etc.) e a baixa escolaridade da população rural. Também problemas como a qualidade da água, o uso indiscriminado de agroquímicos, manejo inadequado do solo e a perda da biodiversidade, se somam aos problemas derivados da baixa escala de produção e ameaçam a competitividade da agricultura familiar catarinense. O financiamento, que visa consolidar a proposta de política pública para o desenvolvimento do meio rural de Santa Catarina, prevê investimentos da ordem de US\$ 189 milhões, dos quais US\$ 90 milhões serão financiados pelo BIRD e US\$ 99 milhões serão aplicados com recursos orçamentários do Estado.

A partir das experiências desenvolvidas pelo Estado, o SC Rural avança para novos desafios, apoiando planos e projetos com um enfoque amplo que pode envolver um município, um grupo deles e, mesmo, uma determinada região (território) e com o objetivo de aumentar a competitividade das cadeias produtivas exploradas pelos agricultores familiares e suas organizações.

4 AÇÕES E PROJETOS PARA PROMOÇÃO DO COOPERATIVISMO

Aqui apresentamos alguns destaques da atuação estadual da Epagri registrados no balanço social e que direta ou indiretamente promovem o desenvolvimento territorial. A multiplicação de empreendimentos de agregação de valor e de formas organizativas (cooperativas descentralizadas e redes de cooperação e comercialização) no Estado de Santa Catarina é, em grande parte, resultado dos esforços dos técnicos da Epagri que atuam em todo o Estado. A Epagri tem papel vital na implantação de ações em áreas como crédito, logística, transporte, comunicação, capacitação tecnológica e gerencial, gestão da qualidade, prestação de serviços, regulação e gestão ambiental.

Atuando especialmente na formação e capacitação de técnicos, a Empresa

⁵ Compilação e adaptação de: Estado de Santa Catarina (2013).

busca desenvolver ações na área de gestão, organização dos produtores, processamento, design de embalagens, apresentação de produtos, bem como a elaboração de projetos e planos de negócios.

4.1 SANTA CATARINA APOSTA NO COOPERATIVISMO⁶

A produção e a comercialização de alimentos de forma cooperada é um modo de ampliar horizontes e criar possibilidades para o agricultor familiar. Esse é o caso da Cooperativa de Produção e Consumo Agroindustrial Familiar de Presidente Castello Branco (CooperCastello), criada em 2006 no município de Presidente Castello Branco, a 436 km de Florianópolis. Situado em uma região distante dos maiores centros, o município tinha dificuldades para gerar renda devido à sua localização, considerada pelos produtores um dos principais entraves para o desenvolvimento da agricultura.

A capacitação de mulheres agricultoras para a indústria caseira, a profissionalização de agricultores e os cursos dirigidos aos jovens são ações precursoras da agroindústria familiar rural e da organização de redes de cooperação/comercialização dos empreendimentos de agregação de valor.

Com a criação da CooperCastello, a vida das pessoas em Presidente Castello Branco começou a mudar. As mudanças não aparecem apenas na renda obtida pelos agricultores. Elas estão presentes na qualidade de vida das pessoas. Seja em Castello Branco, seja em qualquer outro ponto do Estado, as ações da Epagri buscam fortalecer as estratégias e assegurar a melhoria da competitividade da agricultura familiar e do espaço rural.

4.2 EPAGRI CRIA REDE REGIONAL DE COMERCIALIZAÇÃO⁷

Na região de Concórdia, os agricultores, com orientação e apoio da Epagri, se organizaram em cooperativas. Para superar problemas, especialmente na área de gestão e legalização, o cooperativismo é um dos instrumentos que melhor atende às necessidades de organização dos agricultores para a produção agropecuária, o beneficiamento e a transformação de produtos.

Por meio dessa organização foi possível viabilizar a formalização do negócio do agricultor e do pescador, buscar a legalização dos empreendimentos e, com isso, permitir melhores condições para o acesso ao mercado. Com esse objetivo, foram constituídas no município redes locais (cooperativas singulares de produção agroindustrial) e uma rede regional de comercialização, a Central das Cooperativas da Agricultura Familiar (Cecaf). A Cecaf apresenta resultados efetivos para a sociedade catarinense: abrange 13 municípios, conta com 720 famílias associadas e envolve 150 empreendimentos, resultando na geração de 800 empregos diretos gerados.

⁶ Compilação e adaptação das bibliografias: EPAGRI (2009; 2010; 2011; 2012).

⁷ Compilação e adaptação das bibliografias: EPAGRI (2009; 2010; 2011; 2012).

5 PRODUTORES RURAIS VIRAM EMPREENDEDORES⁸

A transformação de produtos como frutas em geleias e sucos, leite em queijo, cana-de-açúcar em melado, mandioca em farinha, vegetais em conservas e carne em embutidos transformou também a vida de mais de 9 mil famílias rurais catarinenses. A mão de obra desses empreendedores do campo movimenta 2.057 agroindústrias distribuídas por todas as regiões do estado. Desse total, 1.277 negócios formalizados em 60 cooperativas recebem atendimento da Epagri.

A estratégia da empresa com o programa “Gestão de Negócios e mercados” é utilizar as agroindústrias para viabilizar técnica e economicamente a agricultura familiar. A Epagri trabalha para organizar, implantar, legalizar e assessorar os empreendimentos em todas as etapas, desde a elaboração dos projetos até a instalação, o registro e o acompanhamento das unidades fabris, além de oportunizar acesso ao mercado.

Esse trabalho gera um benefício econômico anual de 111 milhões no incremento da renda das famílias que trabalham com a industrialização de produtos agrícolas em todo o estado. A industrialização de suínos gera em média R\$ 1,34 a mais para cada quilo de carne em relação ao preço sem a agregação de valor. E cada quilo de fruta rende cerca de R\$ 2,07 a mais quando transformada em doce ou geleia.

Em 188 municípios catarinenses, as agroindústrias reúnem agricultores que se organizam em associações e cooperativas para produzir, processar e comercializar, sem intermediação, os produtos da agricultura familiar. Agregando valor aos alimentos, as famílias conseguem incrementar a renda, melhorar a qualidade de vida e vislumbrar um futuro melhor no meio rural.

5. 1 PROJETO QUEIJO ARTESANAL SERRANO⁹

Na Serra Catarinense a produção de queijo artesanal ultrapassa séculos, conferindo a condição de produto típico da região, apreciado além dos limites da sua área de fabricação. Tem relevância histórica, social e econômica para milhares de famílias.

A Epagri mantém uma equipe de técnicos atuando no desenvolvimento do Projeto que abrange os 18 municípios da região desde 2009. Nesse período, as diversas pesquisas de campo, a publicação dos livros *“Queijo Artesanal Serrano: séculos de travessia de mares, serras e vales – a história nos campos da Serra Catarinense”* e *“O queijo artesanal serrano nos campos do Planalto das Araucárias Catarinense”*, a divulgação de materiais técnicos, a capacitação de produtores, o encaminhamento da solicitação de registro como patrimônio cultural de natureza imaterial do Brasil, a organização dos produtores e a

⁸ Compilação e adaptação das bibliografias: EPAGRI (2009; 2010; 2011; 2012).

⁹ Córdova (2011).

assessoria na formação da Associação de Produtores de Queijo Artesanal Serrano da Serra Catarinense (Aproserra) representam avanços que fortaleceram e tornaram o projeto reconhecido.

O Projeto de Qualificação e Certificação do Queijo Artesanal Serrano, na sua amplitude, busca a valorização histórica, a caracterização da região produtora, a descrição do processo de produção, a Indicação Geográfica como denominação de origem e a organização da cadeia produtiva do queijo artesanal serrano como ativo territorial de fundamental importância para o desenvolvimento rural sustentável na agricultura familiar da Serra Catarinense.

5.2 UVA GOETHE: DIFERENCIAL PARA PRODUTORES DE VINHO¹⁰

O setor vinícola do sul do estado entrou em uma nova fase a partir de 2005, com a fundação da Associação dos Produtores da Uva e do Vinho Goethe da Região de Urussanga (Progoethe). Como objetivo de apostar no vinho da uva Goethe como um produto diferenciado, a Epagri organiza os produtores, presta treinamento e realiza pesquisas e ações de assistência técnica e extensão rural. Em 2009, 65 famílias foram beneficiadas.

O projeto também envolve a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina (SEBRAE/SC), a Fundação de amparo à Pesquisa e Inovação do Estado (Fapesc), a Secretaria de Estado da Agricultura e Pesca, a Prefeitura de Urussanga e dos demais municípios que integram os Vales da Uva Goethe.

Em novembro de 2011, após 06 anos de trabalho, os Vales da Uva Goethe conquistaram a o registro como primeira Indicação Geográfica do estado de Santa Catarina. A expectativa é que com o selo, o negócio se torne mais atrativo, valorizando cada vez mais o produto.

5.3 VINHOS FINOS LEVAM OS LUCROS ÀS ALTURAS¹¹

Nas regiões localizadas entre 900 e 1.400 metros acima do nível do mar, um novo e promissor segmento econômico tem impulsionado a renda dos produtores rurais: o de vinhos finos de altitude. Tudo começou quando a Epagri descobriu o potencial dessas áreas para o cultivo de uvas viníferas que dariam origem a vinhos capazes de conquistar os paladares mais exigentes. Os primeiros investimentos na área surgiram no ano 2000 e disseminaram-se rapidamente. Hoje já são 28 produtores individuais e coletivos que somam cerca de 300 ha de vinhedos distribuídos em municípios como São Joaquim, Urupema, Bom Retiro, Água Doce, Campos Novos e Campo Belo do Sul.

A influência climática nessas regiões desloca e torna o ciclo produtivo da

¹⁰ Freitas (2012).

¹¹ Compilação e adaptação das bibliografias: EPAGRI (2009; 2010; 2011; 2012).

videira, permitindo a maturação mais completa da uva. Essas condições, aliadas à dedicação dos produtores e o trabalho da Epagri e de seus parceiros, resultam em vinhos de alto padrão reconhecidos dentro e fora do país pela sua qualidade. Para as famílias rurais, o cultivo das uvas viníferas é uma alternativa de renda de alto valor agregado que viabiliza propriedades com pequenas áreas. Os produtores das regiões de altitude, que substituíram a pecuária de corte pelo cultivo dessas uvas viram a renda média anual saltar de R\$ 66,70 para R\$ 7.500,00 por hectare. Em 2010, o benefício econômico gerado pelo trabalho da Epagri a esses produtores foi de aproximadamente R\$ 1,85 bilhão.

Além de impulsionar a economia catarinense, a atividade tem levado desenvolvimento para algumas das regiões mais carentes do estado. Por atrair visitantes durante o ano todo, a produção de vinhos finos tem estimulado a criação de polos de enoturismo com base na agricultura familiar e o desenvolvimento de segmentos como a gastronomia e a hotelaria gerando novos empregos na região.

6 PROGRAMAS DO GOVERNO ESTADUAL DESENVOLVIDOS PELA EPAGRI¹²

A Secretaria da Agricultura e Pesca do Estado de Santa Catarina (SAP) vem ao longo dos anos aumentando os investimentos em ações de desenvolvimento rural e regional, pelos incentivos diretamente aos produtores e empreendedores rurais ou então através de parcerias, com cooperativas ou comércio e indústrias do setor. São incentivos financeiros destinados a alavancar atividades prioritárias definidas regionalmente ou definidos pelo próprio governo.

A secretaria dispõe de estruturas operacionais descentralizadas no Estado através das SDRs, que são as Secretarias de Desenvolvimento Regionais e nelas estão os braços do governo através de gerências que atuam como facilitadoras das ações estaduais nas regiões. Na prática, o grande volume de ações da SAP está ao cargo das empresas vinculadas à pasta que são a Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC) e principalmente da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri).

Os programas tradicionais da Secretaria, já consolidados no Estado, remontam da década de 1980, quando o Fundo de Desenvolvimento Rural foi criado para atender situações de emergências e financiamentos de terras para regularização fundiária. Desde o início os programas sempre estiveram vinculados com a troca ou pagamento do benefício concedido por equivalente em produto, normalmente milho. Num outro momento, para fazer frente à

¹² Compilação de informações disponíveis em: <<http://www.agricultura.sc.gov.br>> Acesso em 11/07/2014.

demanda da produção de alimentos e considerando que o Estado tem grande vocação para o uso de tecnologias, da dependência dos nossos solos em correção da acidez natural, foi criado o “troca-troca” de calcário, que também leva em consideração a devolução ao governo por parte dos beneficiários, o valor equivalente de calcário em sacas de milho.

Sucessivamente os programas foram sendo criados e na mesma sistemática de troca ou equivalência por produto, veio o troca-troca do milho, onde o produtor retirava sementes de milho, em locais predeterminados em cada município e ao final da safra fazia a compensação em milho para o consumo. Este programa veio para incentivar o aumento da produção e das produtividades de milho, assim como diminuir a dependência de importações para o atendimento da demanda interna do Estado. Com o passar dos anos o programa ganhou a modernidade e hoje além de estar totalmente informatizado em sistemas *on line* também conta com a importante parceria do sistema cooperativista e comércio de insumos. O produtor vai à Epagri e comprovando sua elegibilidade para enquadramento nos programas, retira uma Autorização de Retirada (AR), com a qual segue para a cooperativa ou loja agropecuária da sua preferência e retira o produto, assinando contrato para devolução do valor conforme equivalência predeterminada.

Nessa cesta de produtos do troca-troca, hoje com o nome de “Terra-Boa”, tem ainda subsídios para facilitar a aquisição de produtos para formação de pastagens de alta tecnologia. Esse programa nasceu da intenção de melhorar o sistema de produção animal, melhorando o nível tecnológico da pecuária catarinense. Esse kit forrageiro é específico para pequenos proprietários rurais, mas há ainda um programa alicerçado na questão ambiental que é focado na pecuária de corte extensiva com subsídios para produtores maiores.

Outro programa com a mesma característica de equivalência é voltado aos jovens rurais que é na compra de itens de informática, podendo ser computadores e impressoras. Nesse sentido, há ainda ações da secretaria para levar a informática ao meio rural.

Além dos programas aqui citados e que são viabilizados pela Epagri em todos os seus escritórios, há também o projeto Beija-Flor, que é voltado também à inclusão digital, o projeto Incluir, que foca na socialização de informações e inclusão de produtores para o Pronaf, que é nacional e oferece financiamentos a custos módicos aos beneficiários.

O “Juro-Zero”, que nasceu com nome de “Revitalizar” e foi lançado para justamente revitalizar aquelas atividades afins de cada região, hoje é um produto consolidado que também atende questões estratégicas como o abastecimento de água, contemplando desde a coleta, armazenamento ao abastecimento das residências e atividades, seja de criação ou irrigação de culturas.

7 COOPERATIVISMO NO PLANALTO NORTE CATARINENSE

As dificuldades econômicas vividas pelos agricultores familiares nas últimas décadas os têm feito reagir por meio de iniciativas que comportam produção, processamento e comercialização de alimentos diferenciados a partir de agroindústrias artesanais familiares. O número de empreendimentos levantados no Diagnóstico (Tabela 1) realizado mostra que a agroindústria passa a ser uma alternativa de renda para as famílias de agricultores no Planalto Norte. As políticas públicas de aquisição de alimentos (PNAE e PAA) produzidos pela agricultura familiar estimularam a procura pela legalização daqueles empreendimentos que estavam na condição de informalidade. A legalização passou a ser condição para acessar este novo mercado.

Neste mesmo período as cooperativas começaram a ser formadas com o objetivo de organizar a produção e viabilizar a comercialização dos produtos industrializados. Elas se caracterizam por serem formadas essencialmente por agricultores familiares. Atualmente, existem 17 cooperativas atuando no Planalto Norte Catarinense que estão num processo de construção de uma rede de cooperação buscando o fortalecimento da produção e comercialização da produção regional de alimentos.

Tabela 1. Número de empreendimentos agroindustriais no Planalto Norte de SC

Municípios	Número de empreendimentos
Bela Vista do Toldo	7
Campo Alegre	7
Canoinhas	12
Irineópolis	9
Itaiópolis	28
Mafra	67
Major Vieira	3
Monte Castelo	3
Papanduva	2
Porto União	17
Rio Negrinho	1
São Bento do Sul	6
Três Barras	2
Total	103

Fonte: Marcondes *et al.* (2012).

7.1 O COOPERATIVISMO NA PECUÁRIA LEITEIRA¹³

A pecuária de leite, já existente no Planalto Norte Catarinense, foi identificada como uma das atividades mais promissoras, pois as características regionais e a atual situação macroeconômica do país são favoráveis à atividade. Some-se a isso o fato de que esta atividade pode ser plenamente desenvolvida respeitando os bons preceitos da preservação e conservação ambientais, fazendo uso de fontes alternativas de energia, para diminuir custos e a dependência da eletricidade, tão imprescindíveis neste século XXI, além de ser uma atividade que gera uma renda mensal aos produtores, contribuindo para a autonomia financeira das mulheres (já que a atividade demanda mão de obra familiar), favorece a sucessão familiar estimulando os jovens a permanecerem no campo, se constitui numa alternativa para a diversificação na propriedade rural, dentre outros aspectos favoráveis à disseminação da atividade na região.

No Planalto Norte de Santa Catarina a atividade leiteira está se disseminando entre unidades familiares rurais, uma vez que muitas famílias estão migrando da produção de fumo para a atividade leiteira como estratégia de diversificação de atividades. Muitos produtores estão se organizando em pequenas cooperativas com objetivo de comercialização conjunta. Para potencializar o desenvolvimento da atividade, uniram-se em torno de um projeto, autoridades e lideranças, técnicos e estruturas de governo e foi criado o programa denominado PLANORTE LEITE, para a dinamização da economia regional.

A pecuária leiteira do Planalto Norte Catarinense tem apoio do Território da Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Governo Federal, que tem como missão fortalecer os processos de organização cooperativistas e comercialização solidária, contribuindo na melhoria da qualidade de vida, na redução do exôdo rural, valorização de geração e gênero, e na busca de estratégias de preservação ambiental adaptadas a região.

A cadeia leite da região do Planalto Norte vem se organizando desde 2007, quando foi formado o Grupo de Trabalho da Cadeia Leite (GL Leite) que evoluiu em 2009 para a formação de um Sistema Central de Cooperativa de Leite da Agricultura Familiar, o SISCLAF-PLAN e desde então atua em duas frentes, organização e produção, por meio do trabalho conjunto de agricultores(as), lideranças, técnicos e pesquisadores.

Em 2008, grupos de famílias dos municípios de Porto União, Major Vieira e Monte Castelo, todos acompanhados pela Epagri/MB2, iniciaram as primeiras discussões sobre uma nova forma de organização da agricultura familiar. Paralelamente, em Papanduva a cooperativa COAFAPA, iniciava ações de fortalecimento da cadeia leite, com o apoio do Território. Desta forma foram

¹³ Compilação das bibliografias: Amplanorte (s.d.); Unitagri (2014).

criadas quatro cooperativas de leite da agricultura familiar, nos municípios de Porto União, Papanduva, Monte Castelo e Major Vireira, proporcionando aos produtores melhoria do preço do leite, participação das famílias nas políticas públicas locais, captação de recursos para aquisição de caminhões para a coleta de leite, entre outros.

A formação das cooperativas de leite é o fruto do esforço de técnicos, lideranças locais e principalmente das famílias de agricultores que têm buscado estratégias de fortalecimento para esta cadeia produtiva tão importante para a Agricultura Familiar. As cooperativas que compõem o Sistema Central das Cooperativas de leite (SISCLAF-PLAN) são: CLAFPORTO (Porto União), CLAFLEMAV (Major Vieira), COOPERLEITE (Monte Castelo) e COAFAPA (Papanduva).

7.1.1 CLAFPORTO

Em 30/06/2009, 25 famílias fundaram a CLAFPorto e em 2010 com apoio do Programa de Territórios da Cidadania do MDA, adquiriu um caminhão para a coleta do leite de 75 famílias. A Cooperativa atua na organização da cadeia produtiva leiteira, na assistência técnica e na formação, na coleta, comercialização do leite e compras coletivas.

7.1.2 COOPERLEITE

A Cooperleite foi constituída em 03/09/2009, porém o processo de formação iniciou-se dois anos antes pelas ações do Projeto Microbacias 2 e de eventos de organização da cadeia leite através do Programa de Territórios Rurais. Neste cenário as famílias começaram a vislumbrar melhoria da qualidade de vida através da organização da produção leiteira na propriedade e através da organização das famílias por meio de uma cooperativa.

A Cooperleite atua na comercialização conjunta do leite, na formação continuada dos cooperados, na construção de parcerias para acompanhamento técnico e nas políticas públicas municipais. Em parceria com o Sisclaf beneficia leite na forma de leite tipo “barriga mole” e iogurtes que atendem ao PNAE do município. Conta com 26 cooperados, de 16 famílias, sendo que 13 famílias comercializam de forma conjunta a produção de leite.

7.1.3 CAFLEMAV

A Caflemav é uma cooperativa de produção e comercialização de leite, formada em 2009 e registrada em 2010, fruto de um trabalho contínuo com grupos de produtores de leite realizado pela Epagri, desde 2005. Conta atualmente com 42 cooperados, sendo 21 ativos na comercialização. Atua no

apoio à organização da produção, na comercialização conjunta do leite, na coleta do leite através de caminhão próprio, na capacitação dos associados e na gestão de compras conjuntas.

Sua fundação mudou completamente o cenário da cadeia leite no município, que passou de uma atividade desvalorizada a uma das atividades com maior geração de renda/área no meio rural, devido ao aumento real do preço do leite, do aumento da produção/família e da conscientização dos produtores cooperados. A partir de 2013 iniciou em parceria com o Sisclaf-Plan a industrialização de parte da produção de leite, através de um processo terceirizado com um laticínio local, produzindo leite “barriga mole” e iogurte, com os quais atende ao PNAE do município de Major Vieira.

7.2 COOPERATIVISMO NA FRUTICULTURA

O cooperativismo também alavanca a cadeia produtiva de frutas na região, os casos de sucesso citados são a Cooperpomares, de Monte Castelo e a Coopermavi, de Major Vieira.

7.2.1 COOPERPOMARES

A necessidade da criação de uma cooperativa em Monte Castelo surgiu devido ao fato de que a associação dos fruticultores, fundada em 2002, não tinha condições legais, de comercializar a produção dos seus associados.

Devido ao sucesso da fruticultura no município, agricultores de outros municípios entraram também para a atividade. Sendo a fruticultura uma atividade de alta densidade econômica, tornou-se uma excelente opção, pois as propriedades são pequenas e necessitam de atividades que as viabilizem economicamente. Isso fez com que, o número de cooperados aumentasse.

Com isso, a associação deveria se transformar em cooperativa e não mais somente de Monte Castelo, mas sim do Planalto Norte Catarinense, para ter condições de receber fruticultores de toda a região. Em 2004 foram iniciados os trabalhos de transição para a cooperativa, com um grupo de 12 pessoas, entre elas técnicos da Epagri, Agrônomos autônomos e da Prefeitura de Monte Castelo e ainda, fruticultores. Com o amadurecimento da ideia e contando com o apoio da OCESC, no final de 2004 é que se conseguiu montar um estatuto, um plano de transição e um projeto de ampliação das atividades da cooperativa.

A Cooperativa dos Fruticultores do Planalto Norte Catarinense foi fundada em junho de 2005, com 32 sócios. Inicialmente tinha o nome fantasia de “Pomaris”, em 2008 por meio de uma parceira com a Universidade Federal de Santa Catarina, teve sua última alteração para “Cooperpomares”. Inicialmente os serviços administrativos eram feitos nas casas dos membros da diretoria, na contabilidade, (que é terceirizada) e também no escritório local da Epagri de

Monte Castelo. A assistência técnica, outro serviço prestado aos cooperados se dá através da elaboração e acompanhamento de um programa de tratamentos fitossanitários para os pomares.

A Epagri sempre esteve presente em todas as fases de capacitação e treinamento de técnicos e produtores. Hoje a cooperativa conta com estrutura de recepção, classificação, embalagem, armazenamento e expedição de frutas, conseguidos principalmente com o apoio da Epagri, investimentos do SC Rural, de programas governamentais, do MDA, do BNDES, do Banco do Brasil, entre outros.

7.2.2 COOPERMAVI

Nascido da Associação dos Fruticultores de Major Vieira (Afrumavi), a Cooperativa dos Fruticultores de Major Vieira (Coopermavi), com apoio da Epagri e entidades parceiras, os agricultores construíram a cooperativa com estrutura de recepção, classificação, embalagem, armazenamento e expedição de frutas.

A Epagri ainda prestou assistência técnica na implantação dos pomares, na organização dos produtores e na comercialização das frutas, além do assessoramento e elaboração de planos de créditos para financiamentos e também nas compras coletivas de insumos.

A criação da associação e da cooperativa, que incluem e valorizam jovens e mulheres das comunidades envolvidas, também gerou 35 empregos diretos e outros 100 indiretos. O empreendimento já contou com recursos do SC Rural, na instalação de unidade de referência em cobertura de pomares para mitigação de riscos com granizos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Epagri adota no seu planejamento institucional, um desenvolvimento organizacional que possibilite uma visão territorial de desenvolvimento rural sustentável. Persegue continuamente a integração dos processos de pesquisa e extensão para total aproveitamento da sinergia que esses processos oferecem. Estimula a participação social com seu planejamento institucional na orientação do desenvolvimento rural sustentável.

A Epagri busca gerar e adaptar tecnologias para desenvolver e manter a competitividade do agronegócio, das cadeias e arranjos produtivos, da agricultura familiar. Buscam adotar gestão voltada para resultados, com alta qualidade de seus produtos, serviços, atendendo a dimensão socioambiental. Com tecnologia e extensão para o desenvolvimento sustentável, busca-se o benefício da sociedade através do fortalecimento do capital social e humano.

A Epagri prioriza a questão ambiental, a conservação, o melhoramento, o

conhecimento ambiental, uso adequado/manejo de dejetos, a gestão ambiental, a educação, o empoderamento dos agricultores, a organização, a pluriatividade, a produtividade, a escala, a agregação de valores, a diversificação, os processos, a comercialização, o econômico, o social, a qualidade de vida, a renda.

Nesse sentido, as diretrizes para a Pesquisa e para a Extensão Rural no Planalto Norte podem ser assim expressa:

- ✓ Adotar visão territorial de desenvolvimento sustentável, integrando a pesquisa e a extensão rural, a qualificação profissional e estimular a participação social;
- ✓ Gerar e adaptar conhecimentos para desenvolver e manter a competitividade do agronegócio e da agricultura familiar;
- ✓ Adotar gestão voltada para resultados, com alta qualidade de seus produtos e serviços, priorizando a questão ambiental e;
- ✓ Focar ações no arranjo produtivo da erva mate, na integração agrossilvipastoril; na avaliação de produtos alternativos para fertilização do solo; na pecuária, especialmente em produção de leite a pasto; na segurança alimentar; em uso e manejo do solo; e no desenvolvimento das cadeias da fruticultura e olericultura.

REFERÊNCIAS

AMPLANORTE. **Cartilha - Programa Planorte Leite** - um caminho para o desenvolvimento sustentável do Planalto norte de Santa Catarina, s./l., s./d.

CÓRDOVA, U. de A. (org.). **O queijo artesanal serrano nos campos do Planalto das Araucárias Catarinense**. Epagri: Florianópolis, 2011. 122p.

EPAGRI. **Balanco Social 2009**. Florianópolis, SC: Epagri, 2010. 53p.

EPAGRI. **Balanco Social 2010**. Florianópolis, SC: Epagri, 2011. 57p.

EPAGRI. **Balanco Social 2011**. Florianópolis, SC: Epagri, 2012. 65p.

EPAGRI. **Balanco Social 2012** Florianópolis, SC: Epagri, 2013. 47p. Disponível em <<http://www.epagri.sc.gov.br>> Acesso em 11/07/2014.

ESTADO DE SANTA CATARINA. **Manual operativo do programa Santa Catarina Rural**: Programa de competitividade da agricultura familiar de Santa Catarina (volume I). Florianópolis, 2013. 268p. Disponível em <<http://www.scrural.gov.br>> Acesso em 11/07/2014.

FREITAS, C.A. Tradição e futuro dentro da taça: O vinho da uva Goethe conquista a primeira Indicação Geográfica de Santa Catarina e prova que o desenvolvimento local pode estar no

resgate de tradições aliado aos avanços da tecnologia. **Agropecuária Catarinense**. Florianópolis, SC: Epagri, v.25, n.2, p. 20-25, jul 2012.

GAERTNER, F.C. & HANISCH, A.L. (Org.) **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável – PTDRS: Território do Planalto Norte Catarinense**. Canoinhas, SC: ADRPlan, 2013. 24p.

INSTITUTO CEPA. **Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina 2012/2013**. Florianópolis, SC: Epagri, 2013. 177p. Disponível em <<http://www.http://cepa.epagri.sc.gov.br>>, Acesso em 11/07/2014.

MARCONDES, T.; MIOR, L.C.; REITER, J.M.W.; MONDARDO, M. **Os empreendimentos de agregação de valor e as redes de cooperação da agricultura familiar de Santa Catarina**. Florianópolis, SC: Epagri, 2012. 36p.

SOUZA, A. M.; BAVARESCO, A.; GALLOTTI, G. J. M.; BALBINOT JUNIOR, A. A. ; BACKES, R. L.; FONSECA, J. A.; TORRES, A. N. L.; HANISCH, A. L. Estudos Básicos Regionais do Planalto Norte de Santa Catarina. In: DUFLOTH, J.H.; CORTINA, N; VEIGA, M. da; MIOR, L.C. (Org.). **Estudos Básicos Regionais de Santa Catarina**. Florianópolis: EPAGRI, 2005. 101p.

UNITAGRI. **A Promoção e a Qualificação da ATER para os Agricultores Familiares na Cadeia Produtiva do Leite na Região do Planalto Norte do Estado de Santa Catarina**. Projeto apresentado na Chamada Pública SAF/ATER nº 07/2013- Republicação – Lote 5. Responsável técnica: Bruna Damaso da Silveira. 2014 (no prelo).

DINÂMICAS TERRITORIAIS SUSTENTÁVEIS EM SANTA CATARINA (BRASIL): AÇÕES, DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA CONSTRUÇÃO DE CESTAS DE BENS E SERVIÇOS COM IDENTIDADE CULTURAL¹

Mauro de Bonis Almeida Simões (UDESC)

Claire Cerdan (CIRAD - França - UFSC)

Claudia Ranaboldo (RIMISP - Chile)

Fabiana Jacomel; Simone Poletto (UFSC/ONG AMA)

Caroline Schio; Mariana Alicante Policarpo (UFSC)

Sergio Leite Guimarães Pinheiro; Eriberto Buchmann; Luiz Carlos Mior;

Dilvan Luiz Ferrari e José Giovanni Farias (EPAGRI-SC)

INTRODUÇÃO

Este capítulo trata de uma experiência de Desenvolvimento Territorial Sustentável que está em curso na Região Sul do Brasil desde 2008 e corresponde a um esforço interinstitucional denominado “Projeto de Desenvolvimento Territorial Sustentável com Identidade Cultural na zona costeira de Santa Catarina”, ou apenas “Projeto DTS IC - SC”. Partindo da premissa que os processos de desenvolvimento não devem fazer “mais do mesmo” e “com os mesmos”, este Projeto foi concebido com a intenção de estimular o diálogo entre atores sociais e institucionais, tal como entidades públicas, empresas privadas, organizações do terceiro setor e iniciativas comunitárias e informais de dois territórios-piloto, com a perspectiva de integrar distintos setores sócio-produtivos, assim como propor um processo de desenvolvimento baseado na diferenciação cultural pelo reconhecimento e da ativação dos recursos específicos das áreas onde atua, através de pesquisas e ações territoriais².

Em primeiro lugar, o presente capítulo sintetiza alguns processos que foram realizados no quadro desse Projeto, os quais permitiram atingir seus

¹ Este capítulo está baseado no texto que foi apresentado e publicado nos Anais do VI Congresso Internacional Sistemas Agroalimentares Localizados: os SIAL face às oportunidades e aos desafios do novo contexto global, realizado nos dias 21 a 25 de maio de 2013 pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em Florianópolis, Santa Catarina, Brasil.

² Esta experiência contou com o apoio de pesquisadores da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade Estadual de Santa Catarina (UDESC), do Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (CIRAD) e da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI), assim como dispõe de financiamento do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), do Centro Latino Americano para o Desenvolvimento Rural (RIMISP) e de outras fontes.

objetivos iniciais (Laboratórios Territoriais, Cartas de Identidades Culturais, Roteiros Turísticos de Base Cultural, Marcas Territoriais e a Campanha Publicitária de Tesouros Locais), além de apontar as próximas frentes em que pretende operar, como a construção de sistemas sociotécnicos e produtivos alternativos ao processo convencional de crescimento econômico operacionalizado pelo aumento de escala de produtos padronizados (*commodities*). Com essa perspectiva, este capítulo explora aspectos relativos a uma ou mais Cestas de Bens e Serviços Territoriais caracterizadas por produtos e soluções “enraizadas culturalmente”, tanto quanto os dilemas e os desafios que esse tipo de empreendimento envolve.

1 ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DO PROJETO DTS IC - SC

A questão que norteou a concepção e motiva a execução do Projeto DTS IC - SC é verificar se o caminho da diferenciação por “enraizamento cultural de produtos e serviços”³ reativa a cultura local, gera empregos e renda para os sujeitos das tradições da zona costeira e amplia a perspectiva da sustentabilidade em Santa Catarina (CERDAN & VIEIRA, 2012; PINHEIRO *et al.*, 2009). Trata-se de uma hipótese alternativa ao processo de crescimento econômico que predomina no Estado, com o qual se promove o aumento da escala de produção de *commodities* e serviços que dinamizam a economia, mas também destroem a identidade cultural, o patrimônio paisagístico (FARIAS, 2013) e a integridade do ambiente dos territórios. Para tanto, foi adotada a tese do “Desenvolvimento Territorial Rural com Identidade Cultural - DTR IC”, proposta por Ranaboldo & Scejtmann (2008, p. 18), que reconhecem a existência de dinâmicas territoriais distintas num território dado. O conceito de dinâmicas territoriais designa aqui “[...] a evolução e a tradução das representações econômicas, sociais, políticas e ambientais das ações realizadas pelos agentes e as relações - alianças e conflitos - tecidas entre eles, podendo essas relações adquirir ou não um perfil coletivo” (CAZELLA *et al.*, 2009, p. 60). As interações e interferências dessas dinâmicas podem engendrar situações consideradas positivas e sinérgicas (com reforço mútuo das dinâmicas) ou, em caso contrário, entrar em colisão frontal e gerar dessa forma tensões ou conflitos mais ou menos agudos entre os vários grupos de atores sociais envolvidos (CERDAN *et al.*, 2010).

Cabe salientar que, em essência, Desenvolvimento Territorial Rural com

³ Essa discussão integra o artigo “Dinâmicas territoriais sustentáveis na zona costeira de Santa Catarina: Estratégias para valorização de comunidades tradicionais, produtos e serviços com identidade cultural”, autoria Sérgio Leite Guimarães Pinheiro, Mauro De Bonis Almeida Simões, Claudia Ranaboldo, Luiz Carlos Mior e Divan Luiz Ferrari, publicado nos anais do 51º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), realizado em julho de 2013 em Belém (PA-Brasil).

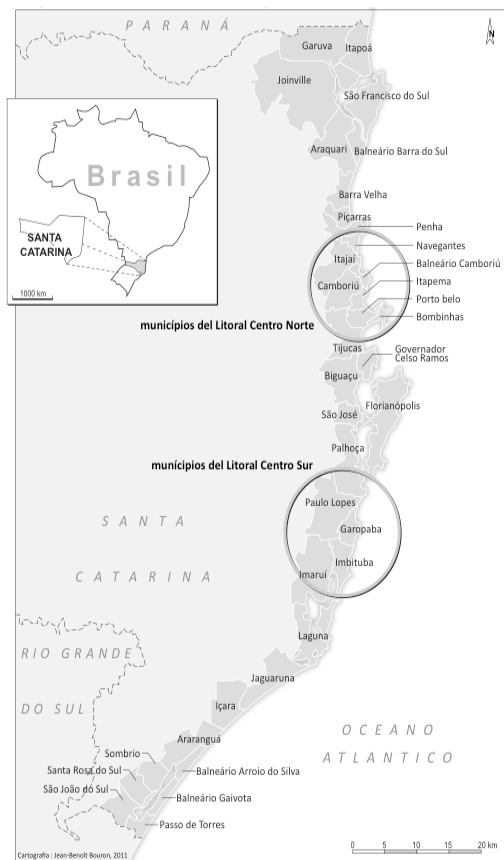
Identidade Cultural (DTR IC) e Desenvolvimento Territorial Sustentável com Identidade Cultural (DTS IC) são construções científicas equivalentes, propostas por pesquisadores como Vieira *et al.* (2011), Fonte & Papadopoulos (2010), Vieira *et al.* (2010), Cerdan (2009), Ranaboldo & Schejtman (2008), Flores (2007), Pecqueur (2006), Vieira *et al.* (2006), Sabourin & Teixeira (2002) e outros. Desse modo, os atores sociais que estão atuando na zona costeira de Santa Catarina por conta do Projeto optaram pela perspectiva do DTS IC, para evidenciar o desafio da sustentabilidade, pois que permanece como um dos maiores para o Estado de Santa Catarina na última década. Mais que isso, o Projeto DTS IC - SC também pretende superar a dicotomia que há entre o espaço urbano e o universo rural, tanto quanto potencializar o diálogo de diferentes setores sócio-produtivos tradicionais (como a pesca artesanal, agricultura familiar, turismo de base cultural e comunitária e diversas atividades culturais) com outros mais contemporâneos (como a pesca industrial e o turismo de massa).

Para tanto, o esquema metodológico do Projeto DTS IC - SC foi organizado com dois eixos que interagem e se retroalimentam, ou seja: a “pesquisa” e a “ação territorial”, enquadrando-se na categoria da Pesquisa-ação (THIOLENT, 2005; BAWDEN, 1992; KOLB, 1992; WHYTE, 1990). Assim, as atividades deste Projeto requisitam continuamente o envolvimento de seus integrantes com diferentes atores sociais e institucionais dos respectivos territórios-piloto em que atua, ou seja: o Litoral Centro Sul - LCS (que corresponde aos municípios de Garopaba, Paulo Lopes e Imbituba) e o Litoral Centro Norte - LCN (que envolve os municípios de Bombinhas, Porto Belo, Itapema e Balneário Camboriú). Ver localização na Figura 1.

Com essas relações, pesquisas e ações territoriais ambiciona-se formar um fórum interinstitucional de diálogo territorial - ou intersetorial - até atingir um estágio democrático de governança territorial (VIEIRA, 2009:53) entre os atores sociais comprometidos com o Projeto, além de empreender os negócios de uma Cesta de Bens e Serviços Territoriais (PECQUEUR, 2006) que valorize as dimensões cultural, social, econômica e ambiental como pré-requisito para conquistar autonomia política e empoderamento⁴ das comunidades beneficiadas pelo Projeto DTS IC - SC.

⁴ Processo com o qual pessoas, organizações e comunidades adquirem a capacidade de participar ativamente nas dinâmicas decisórias no campo do planejamento e gestão para o desenvolvimento (VIEIRA & CAZELLA, 2006; CERDAN, 2006; VIEIRA *et al.*, 2005).

Figura 1 - Localização dos territórios-piloto LCS e LCN



Fonte: Acervo do Projeto DTS IC – SC



Fig. 2: Pesca artesanal da tainha no território-piloto LCS (Foto: Daniel Rosar)



Fig. 3: Comunidade quilombola do território-piloto LCN (Foto: Acervo do Projeto DTS IC - SC)

Evidentemente, esses propósitos demandam a superação de dilemas e desafios que passam pelo resgate e o fortalecimento cultural, a promoção da identidade cultural e o empreendimento de Sistemas sócio-técnicos e produtivos (FERRARI, 2011:64), nos moldes de uma ou mais Cestas de Bens e Serviços Territoriais (PECQUEUR, 2006) comprometidas com o patrimônio cultural e a gestão sustentável dos recursos dos territórios LCS e LCN. Assim, os primeiros anos do Projeto DTS IC - SC foram dedicados ao reconhecimento de trajetórias de desenvolvimento e dinâmicas territoriais existentes nesses territórios, assim como houve empenho para revelar as identidades culturais mais significativas dos respectivos atores sociais e institucionais e compreender quais eram as ameaças, potencialidades e iniciativas inovadoras que havia e poderiam contribuir com o Projeto DTS IC - SC.

2 AÇÕES TERRITORIAIS, PESQUISAS E OS PRÓXIMOS DESAFIOS

Entre as ações territoriais realizadas pelo Projeto DTS IC - SC, algumas se destacam e foram planejadas e executadas com abordagens inter e transdisciplinares (JAPIASSU, 1976; NICOLESCO, 1999), tais como: a) Laboratórios Territoriais (LABTER's), que estimularam o diálogo entre setores sócio-produtivos e integraram entidades públicas, privadas e do terceiro setor com atividades informais e comunitárias dos territórios focalizados; b) formação dos Comitês Territoriais dos territórios LCS e LCN, como instâncias coordenação e concertação local; c) construção participativa de Cartas de Identidades Culturais, que revelaram os recursos específicos mais expressivos dos territórios; d) experiências prospectivas de Roteiros Turísticos de Base Cultural e Comunitária; e) construção participativa de Marcas Territoriais para os territórios LCS e LCN; f) campanha publicitária dos “Tesouros Locais” do território LCS; e g) institucionalização dos Comitês Territoriais do LCN e do LCS, os quais assumirão a autoria das estratégias de médio e longo prazos e o monitoramento dos empreendimentos, produtos e serviços desses territórios.

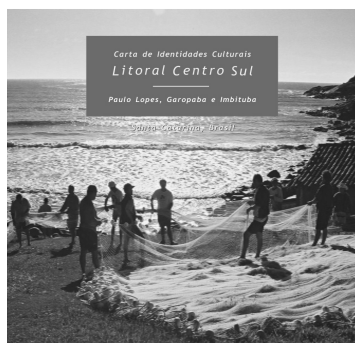


Fig. 4: Cartas de Identidade Cultural do LCS
(Foto: Acervo do Projeto DTS IC - SC).

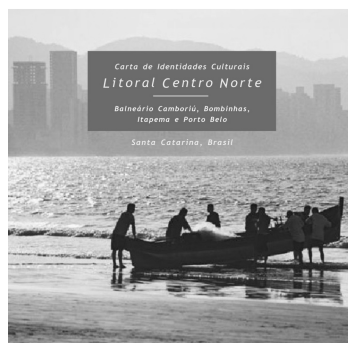


Fig. 5: Cartas de Identidade Cultural do LCN
(Foto: Acervo do Projeto DTS IC - SC).

A maioria dessas ações está concluída, embora as Marcas Territoriais se encontrem em processo de registro no Instituto Nacional de Propriedade Nacional (INPI)⁵, a institucionalização dos Comitês Territoriais do LCS e LCN em curso e a campanha publicitária de “tesouros locais” do LCN por começar.



Fig. 6: Construção participativa e transdisciplinar da Marca Territorial do LCS (Foto: Ismael Paul)

Cabe destacar que as pesquisas e estudos foram realizados numa estreita relação com as ações territoriais, alimentando discussões, promovendo debates e diálogos entre atores a partir da apresentação e crítica sobre os principais resultados. Assim, os estudos feitos na UFSC, em parceria com o CIRAD⁶ e o RIMISP⁷, caracterizaram as trajetórias de desenvolvimento, as dinâmicas territoriais conflituosas existentes no LCS e LCN, o perfil das

⁵ Ver <www.inpi.gov.br/portal/artigo/guia_basico_de_marcas_e_manual_do_usuario_sistema_emarcas>, acessado em abril de 2013.

⁶ **Nota do organizador:** Para maior conhecimento dos leitores, o Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (CIRAD) conduz pesquisas em parceria com cerca de cinquenta países tropicais, dentre eles, o Brasil. Suas atividades abrangem a área das ciências agronômicas, veterinárias, florestais e agroalimentares, seguindo uma abordagem integrada e multidisciplinar. Os resultados das investigações visam combater a pobreza, intensificar a agricultura e produção de biomassa energética, assim como, reduzir os impactos das atividades humanas sobre a mudança climática e o meio ambiente, aprimorando a produção, conservação e transformação dos produtos, manejo dos recursos e do ambiente, as organizações e sociedades. O CIRAD, a partir da França, tem uma rede global de parceiros, articulando a cooperação com mais de 90 países.

⁷ **Nota do Organizador:** *RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural*, es una organización regional sin fines de lucro, que desde 1986 realiza investigación aplicada para apoyar procesos de cambio institucional, transformación productiva y fortalecimiento de las capacidades de actores y grupos sociales en las sociedades rurales latinoamericanas. La misión de Rimisp es impulsar cambios institucionales, económicos y sociales para hacer de América Latina una región próspera, justa y sostenible. Para ello, trabaja en red, asignando una importancia primordial a invertir en la construcción de relaciones con socios diversos, bajo normas de confianza, reciprocidad y respeto. El financiamiento de las actividades institucionales de Rimisp proviene en gran medida de la cooperación internacional (Fonte: <http://www.rimisp.org/sobre-rimisp/que-es-rimisp/>).

experiências inovadoras e a identificação de possíveis propostas de empreendimentos alternativos (CERDAN *et al.*, 2011a; CERDAN *et al.*, 2011; CERDAN, POLICARPO & VIEIRA, 2011; CERDAN, 2009). Na mesma linha de trabalho de pesquisa-ação, encontra-se em fase de conclusão uma pesquisa realizada na UDESC em parceria com a EPAGRI, que focalizou a “Construção Participativa de Marcas Territoriais”. Outra pesquisa implementada, também na UDESC em parceria com a EPAGRI, interessada no tema “Gestão Participativa de Marcas Territoriais”. Por fim, os resultados desses estudos foram publicados na forma de artigos científicos, capítulos de livro e relatórios de pesquisa, conforme constam em Pinheiro *et al.*, (2012), Simões *et al.*, (2012), Cerdan, Policarpo & Vieira (2011), Cerdan *et al.*, (2009, 2010, 2011), Cerdan (2009), entre outros.

Visto em detalhes, o Projeto DTS IC - SC venceu alguns estágios desde o seu início. Em 2007 e 2008, por exemplo, transcorreram as fases de concepção, desenho de parcerias institucionais e busca de financiamento público. Em 2009 e 2010, os estudos iniciados em 2008 possibilitaram a realização do primeiro LABTER, que refinou o recorte empírico, ajudou a atrair atores sociais interessados em participar do Projeto e estimulou a formação de Comitês Territoriais informais do LCS e LCN. Em 2010, iniciaram-se os trabalhos de construção participativa das Cartas de Identidades Culturais, que revelaram coletivamente o mosaico de identidades culturais e recursos específicos dos territórios. Nesse mesmo ano também houve a realização do segundo LABTER, desta vez com abrangência internacional, oportunizando o intercâmbio de pesquisadores da América do Sul interessados em experiências de DTR IC e DTS IC, os quais também avalizaram o potencial dos territórios-piloto para o Desenvolvimento Territorial Sustentável em Santa Catarina. Em 2011 foram participativamente construídas as Marcas Territoriais do LCS e LCN, assim como houve o planejamento, articulação institucional e a realização do “1º Encontro Intercontinental de Desenvolvimento Territorial Sustentável: Atores e processos inovadores para ampliar e fortalecer as experiências locais”, com a participação de representantes de treze países. Nessa oportunidade também foram testados cinco Roteiros de Turismo de Base Cultural e Comunitária, com êxito. Já no final de 2012 começou a “Campanha Publicitária de Tesouros Locais” - ou Territoriais - do LCS, veiculada em jornais de maior circulação do território e uma revista local, resultando na adesão de empresários de restaurantes típicos e de pequenas pousadas ao Projeto DTS IC - SC.

Assim, em última análise, esses estágios correspondem a pré-requisitos e avanços do Projeto, de modo que em 2013 os agentes de desenvolvimento vinculados aos territórios do Projeto DTS IC - SC institucionalizaram seus Comitês Territoriais, seja na forma de associações ou outro tipo de entidade consultiva e deliberativa, desde que reflitam a diversidade de atores sociais e

as suas respectivas dinâmicas territoriais. Isso significa que os territórios estão assumindo mais autonomia no âmbito do Projeto, ensejando que eles se encarreguem cada vez mais dos processos gerenciais operacionais e estratégicos dos territórios, assim como o planejamento e a gestão de novos estágios do Projeto. Nesse sentido, entre outras possibilidades, parece que os territórios LCS e LCN estão maduros para iniciar um novo desafio: Cestas de Bens e Serviços Territoriais (PECQUEUR, 2006).

Com essa perspectiva, vislumbra-se a organização de uma cooperativa que comercializará os produtos da pesca artesanal dos territórios, a partir de processos eficazes de beneficiamento, embalagem, distribuição e comercialização. Entre os possíveis produtos de serem implementados, figuram postas de tainha, filés de pescados, camarões, lulas, siris, mexilhões e outros. Além dos produtos que já existem, de um modo incipiente, os novos produtos tanto poderão ser oferecidos em mercados públicos quanto em restaurantes típicos, pequenas pousadas e outros espaços comprometidos com o turismo de base cultural e comunitária estimulados pelo Projeto DTS IC - SC. Cabe lembrar, então, que boa parcela da pesca artesanal desses territórios resulta de saberes locais e o uso de equipamentos concebidos secularmente, tal como “canoas de um pau só” (SIMÕES *et al.*, 2012), o que confere autenticidade e tipicidade para esses produtos e seus produtores. Entretanto, essa estratégia dependerá da realização de um processo educativo atrelado ao manejo adequado das espécies, em razão da redução dos estoques pesqueiros em toda zona costeira de Santa Catarina nas últimas décadas.

Algo semelhante será projetado para aglutinar os agricultores familiares dos territórios, tal como já ocorre em Itapema, município do território LCN. A ideia é reuní-los numa entidade que exponha e comercialize suas produções em feiras livres de produtos orgânicos e artesanais. Esses produtos também poderão ser oferecidos em restaurantes típicos e pequenas pousadas, assim como satisfazer parcialmente a demanda institucional de merenda escolar das redes municipais de educação dos territórios em foco. Entre outros produtos, constam verduras, legumes e frutas, geleias de frutas orgânicas de época, farinha de mandioca de engenhos tradicionais, cachaça de alambiques artesanais e açúcar mascavo de antigos engenhos, caso alguns desses últimos sejam preservados e outros reativados (CERDAN, POLICARPO & VIEIRA, 2011; CERDAN, 2009).

Algo semelhante deverá ser estimulado para beneficiar os artistas, artesãos e outros agentes comunitários do LCS e LCN, onde festividades populares, obras de artes e outras dinâmicas culturais formam um conjunto cativante de manifestações expressivas dos territórios (MARTINS, 2009:29), como folguedos, procissões religiosas, grupos musicais de filhos e netos de pescadores artesanais que cantam a cultura vernacular do território mesclada com elementos contemporâneos do cotidiano, artesanatos e muitas outras possibilidades (SIMÕES *et al.*, 2012).



Fig. 7: “Farinhada” no LCS
(Foto: Juliana Adriano).

Todavia, como uma parcela considerável dessas artes, artesanatos, produções e dinâmicas culturais são juridicamente informais, a organização de cooperativas e associações - ou algum outro tipo de entidade que as represente - precisará capacitar seus membros e profissionalizar seus negócios, produtos e serviços do LCS e LCN. Por outro lado, as empresas constituídas formalmente também podem participar das Cestas de Bens e Serviços Territoriais dos territórios, tal como agências de turismo interessadas nos “tesouros locais”, pequenas pousadas e restaurantes típicos, ranchos de pesca artesanal, engenhos de farinha tradicionais ligados ao turismo de base cultural e comunitária, tanto quanto novos negócios poderão ser planejados para ativar outros recursos específicos, como, por exemplo, uma agenda cultural integrada dos municípios que integram os territórios ou até mesmo futuras Indicações Geográficas⁸.

Uma interessante e desejável promoção de produtos com qualidade específica seria a do “camarão de pomboca”⁹, somente para com um exemplo do LCS. Produções desse tipo devem ser articuladas com a agenda artística e cultural dos territórios, onde “ternos de reis” e “bois de mamão” (SIMÕES *et al.*, 2012) potencializariam os negócios de pequenas pousadas, restaurantes típicos e outras atratividades do turismo de base cultural e comunitária.

⁸ Conforme a Lei 9.279 / 96, as Indicações Geográficas reconhecem no Brasil um nome geográfico que tenha relação com um produto ou serviço específico e tenha notoriedade ou uma característica decorrente de fatores naturais e humanos. Essa Lei autoriza a proteção de nomes geográficos para produtos alimentares e não alimentares, assim como para serviços turísticos, de hotelaria e outros.

⁹ Trata-se de uma modalidade de pesca artesanal do complexo lagunar localizado no litoral sul de Santa Catarina, onde o pescador utiliza uma luz num capacete para atrair camarões graúdos e os captura com redes de mão.



Fig. 8: Procissão das Cruzes do LCN
(Foto: Acervo do Projeto DTS IC - SC)

Como se pode deduzir, o potencial e o desafio para empreender projetos de produtos e serviços culturalmente enraizados, IG ou outros negócios são grandes. Contudo, devemos considerar que empreendimentos relacionados com a produção de alimentos orgânicos ou de uma série de serviços territoriais exigem taxas significativas de capital social¹⁰ e o associativismo de empreendedores informais, iniciativas privadas, atividades de organizações do terceiro setor (VIEIRA *et al.*, 2010) e das manifestações comunitárias, como as dádivas das benzedadeiras e outras tantas. Isso significa que as Marcas Territoriais representarão vários negócios independentes que atuarão de um modo integrado, coordenados pelos Comitês Territoriais do LCS e LCN, os quais futuramente serão gestados estrategicamente pelos atores sociais e institucionais até agora assistidos e estimulados pelo Projeto DTS IC - SC.

Nesse sentido, quanto maior for o capital social da base desses sistemas sociotécnicos e produtivos, cestas de bens e serviços territoriais ou IG promovidas pelo Projeto, melhores serão as chances dos territórios se tornarem realmente significativos e suas Marcas representativas. Isso implica em não excluir os negócios informais nem minimizar a importância das tradições que plasmam as atividades culturais e identitárias das respectivas comunidades tradicionais dos territórios trabalhados. Por isso, as Marcas Territoriais foram construídas participativamente e correspondem a uma estratégia interessante, pois respondem às circunstâncias em que coexistem diversidade cultural e desigualdade social, prometendo maior êxito em termos de inclusão social e empoderamento comunitário.

¹⁰ Segundo Putnam (2000), a expressão capital social se refere ao lastro de uma determinada organização social, tal como confiança entre os atores de um local, suas normas e suas redes, as quais ampliam a eficiência da sociedade, permitindo a o empreendimento de ações coordenadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Até onde conseguimos inferir, os resultados alcançados até o momento e as perspectivas mais próximas indicam que a zona costeira catarinense possui recursos específicos suficientes a serem ativados, tanto pela diversidade étnica e sociocultural que possui, quanto pela riqueza ambiental que dispõe. Além disso, ocorreu um processo de reconhecimento e apropriação desses recursos pelos atores sociais dos territórios. No entanto, como o Projeto DTS IC - SC opera com abordagem científica audaciosa e metodologias de trabalho inovadoras, os empreendimentos estimulados requerem uma delicada mudança paradigmática do estatuto institucional do Estado e da mentalidade que prevalece entre trabalhadores e empreendedores dos territórios focalizados. Isso quer dizer que o desafio de “enraizar produtos e serviços territoriais” é considerável. Mesmo assim, os resultados obtidos até agora e a motivação dos atores sociais e institucionais envolvidos com o Projeto indicam que as dinâmicas de DTS IC e as ferramentas utilizadas até o momento satisfazem as expectativas e animam o empreendimento de Cestas de Bens e Serviços territoriais na zona costeira catarinense.

Do mesmo modo, está cada vez mais evidente que o caminho da diferenciação e qualificação de produtos e serviços, com identidade cultural em territórios que possuem generosos recursos ambientais, amplia as oportunidades de geração de emprego e renda, ainda que demande uma decorrente resignificação da cultura local e reativação dos saberes locais, assim como a dinamização da economia dos territórios. Essa perspectiva importa, sobretudo, aos jovens das comunidades tradicionais, os quais atualmente estão marginalizados ou são subempregados de entidades protagonistas dos processos de crescimento econômico a partir da produção de *commodities* em larga escala.

Por outro lado, a constatação de que as atividades sócio-produtivas e culturais mais expressivas dos territórios LCS e LCN ocorrem no período de baixa estação, tal como a pesca artesanal da tainha ou a “farinhada”, permite almejar que os resultados de médio e longo prazos do Projeto DTS IC - SC estimulem consideravelmente a dinâmica socioeconômica desses territórios, os quais atualmente centram seus esforços apenas nos períodos de alta estação de veraneio. Emerge disso a relevância da elucidação de um leque de oportunidades ainda pouco visíveis para experimentações criativas e inovadoras com o enfoque de Desenvolvimento Territorial Sustentável, as quais dinamizariam várias localidades do Estado de Santa Catarina (VIEIRA *et al.*, 2010). Portanto, com esse cenário o território de desenvolvimento é algo provisório e inacabado, ou uma “realidade em evolução”, onde sua “densidade” dependerá dos compromissos assumidos entre os atores e dos “jogos de poder” existentes (VIEIRA, 2009; CAZELLA, 2009).

Nesse sentido, torna-se necessário investigar algumas pistas indicadas por Theys (2006, p. 179), que remetem à observação dos processos de operacionalização dos princípios do Desenvolvimento Territorial Sustentável e as respectivas ações coletivas e territoriais, as quais demandam um contínuo aperfeiçoamento de quatro modos de ação, diferentes e complementares: a) a fundamentação jurídica legítima, negociada entre os diferentes atores sociais, com regras claras e estabilizadas no longo prazo; b) a valorização da descentralização, incentivando as complementaridades entre os objetivos econômicos, sociais e ecológicos do desenvolvimento; c) as inovações institucionais; e d) o re-centramento das intervenções do setor público frente às incertezas da problemática socioambiental e os riscos embutidos nas dinâmicas convencionais de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS:

BAWDEN, R. "Towards action researching systems" In: ZUBER-SKERRITT, O. (ed.). **Action research for change and development**. Brisbane: CALT / Griffith University, 1992. p. 21-51.

CERDAN, C.; VIEIRA, P. F.; POLICARPO, M. A.; VIVACQUA, M.; CAPELLESSO, A.; RODRIGUES, H. C.; MARTINEL, B.; CORDEIRO, E.; LESAGE, A.; MEYNARD, F.; RUIVO, A. P.; ADRIANO, J.; PEREIRA, M. L.; FERREIRA, M. A. Desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira do Estado de Santa Catarina, Brasil. **Documento de Trabajo nº. 87**, Santiago, Programa Dinâmicas Territoriales/RIMISP, 2011a.

CERDAN, C.; VIEIRA, P. F.; POLICARPO, M. A.; VIVACQUA, M.; CAPELLESSO, A.; RODRIGUES, H. C.; MARTINEL, B.; LISAGE, A.; SCHMIDT, K.; BEBER, C.; MEYNARD, F.; RUIVO, A. P.; FERREIRA, M. A.; PINHEIRO, S. L. G. **Valorização dos ativos culturais e naturais das comunidades rurais e desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira do Estado de Santa Catarina/Brasil. Informe final DTR IC**. Santiago: Programa Dinâmicas Territoriales/RIMISP, 2011b.

CERDAN, C., POLICARPO, M. A. & VIEIRA, P. F. Sinergias y conflictos entre dinámicas territoriales: rumbo al desarrollo sustentable en la zona costera del Estado de Santa Catarina - Brasil. **Documento de Trabajo nº. 96**, Santiago, Programa Dinâmicas Territoriales Rurales/RIMISP, 2011c.

CERDAN, C.; VIEIRA, P. F.; VIVACQUA, M.; POLICARPO, M. A.; VELLOSO, C.; RUIVO, A. P.; CAPELLESSO, A.; ADRIANO, J.; ARAÚJO, G. P.; PINHEIRO, S. L. G. **Informe parcial de investigación: Desarrollo territorial sustentable en la zona costera Del Estado de Santa Catarina - Brasil: Definición de estrategias integradas y basadas en la valorización de la identidad cultural de las comunidades pesqueras tradicionales**. Santiago: Rimisp, 2009a.

CERDAN, C. **Desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira do estado de Santa Catarina - Brasil. Definição de estratégias integradas e baseadas na valorização da identidade cultural das comunidades pesqueiras tradicionais**. Florianópolis: RIMISP, 2009b.

CERDAN, C.; SAUTIER, D. Construção e Desenvolvimento dos Territórios Rurais: Sistemas de produção de queijo em Sergipe. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. (orgs.). Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais. Conceitos, controvérsias e experiências. **Informação Tecnológica**, Brasília, EMBRAPA, p. 131-142, 2002.

FARIAS, J. G. **Do pasto à paisagem**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013, 274 p. (Tese de Doutorado. Curso Pós Graduação em Geografia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas).

FERRARI, D. L. **Cadeias agroalimentares curtas: a construção social de mercados de qualidade pelos agricultores familiares em Santa Catarina**. Porto Alegre: UFRGS, 2011 (Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural).

FLORES, M. X. La identidad cultural del territorio como base de una estrategia de desarrollo sostenible. **Opera**, n. 7, CIPE/Universidad Externado de Colombia, Bogotá, p. 35-54, 2007.

FONTE, M. & PAPADOPOULOS, A. G. (ed.). **Name Food after Places. Food Relocalisation and Knowledge Dynamics in Rural Development**. Perspectives on Rural Policies and Planning Series. Farnham: Ashgate Pub., 2010.

JAPIASSU, H. **Interdisciplinaridade e patologia do saber**. Rio de Janeiro: Imago, 1976.

KOLB, D. A. **Experiential learning: Experience as the source of learning and development**. New Jersey: Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1984.

MARTINS, P. Cabo-verdianos em Lisboa: manifestações expressivas e reconstrução identitária. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 15, n. 31, p. 241-262, jan./jun., 2009

NICOLESCO, B. **O Manifesto da Transdisciplinaridade**. São Paulo: Triom, 1999.

PECQUEUR, B. Qualidade e desenvolvimento territorial: a hipótese da cesta de bens e de serviços territorializados. **Eisforia**, Florianópolis, v. 4, n. 4, p. 135-153, 2006.

PINHEIRO, S. L. G.; VIEIRA, P. H. & CERDAN, C. Dinâmicas territoriais sustentáveis: um novo conceito de desenvolvimento para as comunidades rurais e pesqueiras catarinenses. **Agropecuária Catarinense**, v. 22, n. 3, Jul., p. 1-54, 2009.

PINHEIRO, S. L. G.; RANABOLDO, C.; SIMÕES, M. D. B. A.; FERRINI, A. & CERDAN, C. Desenvolvimento Territorial Sustentável com Identidade Cultural (DTS-IC): A experiência da Zona Costeira de Santa Catarina. 50º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER) - **Anais**, Vitória, 2012.

RANABOLDO, C. & SCHEJTMAN, A. (orgs.). **El valor del patrimonio cultural: territorios rurales, experiencias e proyecciones latinoamericanas**. Lima: IEP/RIMISP, 2008.

REQUIER-DESJARDINS, D.; BOUCHER, F. & CERDAN, C. Globalização, vantagens competitivas e sistemas agroindustriais localizados em zonas rurais de países latino-americanos. **Eisforia**, n. especial, p. 107-134, Jan./jun. 2006.

SABOURIN, E. & TEIXEIRA, O. A. (ORGS.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais**: Conceitos, controvérsias e experiências. Brasília: EMBRAPA/Informação Tecnológica, 2002.

SIMÕES, M. D. B. A. **A Construção e os Efeitos da Marca Territorial do Município de São Bonifácio (SC)**. Florianópolis: Universidade do Estado de Santa Catarina, 2010, 216 p. (Dissertação de Mestrado, Mestrado Profissional em Planejamento Territorial, Centro de Ciências Humanas e da Educação).

THEYS, JACQUES. O ordenamento territorial face ao desenvolvimento sustentável: sentido e limites de uma integração. **Eisforia**, v. 4, n. 4, p.179-198, 2006.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 14 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

VELARDE, I.; MAGGIO, A. & OTERO, J. (orgs.). **Sistemas Agroalimentarios Localizados en Argentina**. Buenos Aires: INTA, 2008.

VIEIRA, P. H. F.; POLICARPO, M. & CERDAN, C. **Sinergias y conflictos entre dinámicas territoriales: rumbo al desarrollo sustentable en la zona costera del Estado de Santa Catarina**. Florianópolis: Programa Dinámicas Territoriales Rurales/RIMISP, 2011.

VIEIRA, P. H. F.; CAZELLA, A. A.; CERDAN, C. & CARRIÈRE, J. (orgs.). **Desenvolvimento Territorial no Brasil: subsídios para uma política de fomento**. Florianópolis: APED/Secco, 2010.

VIEIRA, P. H. F. Políticas ambientais no Brasil: Do preservacionismo ao desenvolvimento territorial. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 8, n. 14, p. 27-75, 2009.

VIEIRA, P. H. F.; CAZELLA, A. A. & CERDAN, C. Desenvolvimento territorial sustentável: conceitos, experiências e desafios teórico-metodológicos. **Eisforia**, Florianópolis, v. 4, n. 4, p. 13-20, 2006.

WHYTE, W. F. (ed.). **Participatory action research**. New Jersey: Sage Publications, Newbury Park, 1990.

AS UNIVERSIDADES DO TERRITÓRIO DO CONTESTADO E SUAS AÇÕES VOLTADAS AO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Valdir Roque Dallabrida (UnC)
Maria Bertília Oss Giacomelli (IFSC-Canoinhas)
Ilze Salete Chiarello (UNIARP)

INTRODUÇÃO

Participamos desta coletânea, como representantes de três Instituições de Ensino Superior da área de abrangência do que chamamos Território do Contestado, mais precisamente, na sua porção Centro-Norte do Estado de Santa Catarina: a Universidade do Contestado (UnC), o Instituto Federal Santa Catarina (IFSC) e a Universidade do Alto Vale do Rio do Peixe (UNIARP), sendo UnC com sua sede em Mafra, além de câmpus em Canoinhas, Rio Negrinho, Porto União, Curitibanos e Concórdia; o IFSC, com câmpus em Canoinhas e Curitibanos; a Uniarp, com sede em Caçador¹.

Sobre as ações das universidades voltadas ao desenvolvimento territorial, apresentaremos as consideradas mais significativas, sem a pretensão de esgotar o tema. Neste sentido, priorizaremos ações envolvidas ou resultantes de projetos de investigação, seja dos seus professores ou alunos.

1 A UNIVERSIDADE DO CONTESTADO

A UnC, como universidade comunitária pertencente à Associação Catarinense de Fundações Educacionais (Sistema ACADE), por sua origem pauta sua Missão na inserção para o desenvolvimento socioeconômico da sua região de atuação. Assim define sua missão: Proporcionar condições concretas de desenvolvimento da sociedade nos campos científico, técnico e cultural, a partir da reinterpretação do passado, firmando raízes e buscando formas, alternativas para delinear o futuro e possibilitar o crescimento socioeconômico e político-cultural no âmbito de sua abrangência. Para a efetivação de sua missão, além dos cursos de graduação e demais setores, desde 2006, mantém em funcionamento o Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional².

O Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional (PMDR) concebe

¹ Tem atuação na área de abrangência do Território do Contestado, além de Instituições de Ensino Superior isoladas, mais três universidades: Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESTE); a Universidade Comunitária da Região de Chapecó (*Unochapecó*); Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Considerando serem as promotoras e copromotoras, serão elencadas ações da UnC, do IFSC e da Uniarp.

² Conforme Regimento.

o desenvolvimento de forma multi e interdisciplinar. Nessa direção, o desenvolvimento é entendido como resultado de um conjunto de fatores institucionais, culturais, econômicos, políticos, sociais e científico-tecnológicos, explicando e favorecendo o processo de organização socioeconômica nos diversos recortes territoriais. O objetivo do PMDR é contribuir com o debate sobre as múltiplas faces do desenvolvimento, na sua dimensão espacial (local, regional, territorial). Como desafio principal, considerando a multiescalaridade dos processos socioeconômicos e culturais, propõe-se compreender a complexa problemática de inserção da dinâmica territorial na dinâmica global do desenvolvimento.

A partir de uma perspectiva especificamente acadêmica a formação de Mestres em Desenvolvimento Regional, representa a forma qualificada em seus pressupostos teóricos de inserção da UnC no debate regional sobre desenvolvimento. Além disso, ocorre o envolvimento, pelos seus professores e alunos, na investigação científica, na publicação de artigos e livros, na promoção de eventos regionais, onde se debatem temas afins ao desenvolvimento, trazendo palestrantes brasileiros e internacionais, na participação em diferentes instâncias públicas e privadas, sejam, órgãos públicos regionais, instituições ou associações dos setores social, cultural, econômico e empresarial.

1.1 PRINCIPAIS PROJETOS DE INVESTIGAÇÃO COM O FOCO MAIS CENTRADO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Vários projetos de pesquisa tratam do tema desenvolvimento (local, regional, territorial), atingindo as dimensões social, cultural, histórica, política, econômica ou ambiental. Destacaremos alguns dos principais:

a- Territórios da Cidadania em Santa Catarina: uma análise das ações de políticas públicas e de estruturas realizadas nos territórios do meio oeste do contestado e do planalto norte catarinense;

b- Território, identidade territorial e desenvolvimento: a especificação de ativos territoriais como estratégia de desenvolvimento nas regiões do estado de Santa Catarina;

c- Relacionamento entre orientação empreendedora, capacidades mercadológicas e desempenho: um estudo com empresas vinculadas a incubadoras brasileiras;

d- Contribuições da educação superior para o desenvolvimento local: a percepção dos gestores públicos e das entidades organizadas do município de Canoinhas, estado de Santa Catarina;

e- Enfretamento da extrema pobreza em Santa Catarina: as ações dos programas bolsa família, Brasil Alfabetizado e o Mais Educação;

f- Reconstrução sócio-histórica sobre a relação cooperação/cooperativismo no Planalto Norte Catarinense;

g- As manifestações biopolíticas na conformação dos espaços citadinos do Planalto Norte Catarinense e suas implicações em relação ao desenvolvimento regional;

h- O processo de estatização da Lumber Company, o advento do Campo de Instrução Marechal Hermes e suas implicações para a região do Planalto Norte de Santa Catarina;

i- As tramas do integralismo e as disputas políticas no município de Canoinhas na década de 1930;

j- A luta pela terra na região dos vales dos rios Negro e Iguaçu;

l- Desenvolvimento Regional e recursos naturais: análises e propostas tecnológicas de gestão dos recursos naturais no Território do Contestado;

m) Estudo para o Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA), vinculado ao governo federal: “O que podem os governos estaduais no Brasil? Trajetórias de Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo”.

1.2 EVENTOS E ATIVIDADES DE EXTENSÃO FOCADAS NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

a- Simpósio Nacional sobre Estado, Descentralização e Gestão Pública;

b- Workshop sobre Desenvolvimento Regional no Território do Contestado;

c- Jornada de Estudos do Núcleo de Pesquisa em História (NUPHIS);

d- VII Fórum de Professores de Sociologia e Filosofia do Ensino Médio do Planalto Norte Catarinense;

e- Programa Semanal na Rádio UnC-FM 100.5, discutindo questões de ordem política, econômica e cultural para o desenvolvimento Regional;

f- Encarte mensal em Jornal local/regional de debate sobre desenvolvimento intitulado: “Sala D”;

g- Projeto de Extensão *Desenvolvimento Regional no Território do Contestado*, prevendo a realização de eventos, palestras e debates sobre o tema.

1.3 GRUPOS DE PESQUISA INSTITUCIONALIZADOS NA UNC

Atualmente a UnC tem 28 Grupos de Pesquisa institucionalizados e registrados junto ao CNPq. Destes, parte deles tem foco no desenvolvimento regional. São eles:

a- Educação, Política e Sociedade, com foco em políticas educacionais e universidade e desenvolvimento regional;

b- Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, com foco nas políticas públicas, sociedade, patrimônio e desenvolvimento regional;

c- Grupo de Estudos e Investigação sobre Signos Distintivos Territoriais, Indicação Geográfica e Desenvolvimento Territorial (GEDET), com foco na

governança e desenvolvimento territorial;

d- Grupo de Estudos e Pesquisas em Meio Ambiente, focado nas questões ambientais (GEMA);

e- População, Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional, relacionado os temas conexos.

f- Descentralização e Federalismo, com foco na descentralização político-administrativa, desenvolvimento regional e processos políticos;

g- Grupo de Pesquisa em Energias Alternativas e Renováveis;

h- Grupo de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas, focado no tema condição humana na modernidade;

i- Design e Território, focando a relação entre o Design e o desenvolvimento regional;

j- Grupo de Estudos em Administração e Desenvolvimento Territorial (GEADT), relacionando o setor empresarial e produtivo com o desenvolvimento regional;

l- Geobiodiversidade, discutindo questões das Geociências, Paleontologia, Museologia e Biologia atual.

Outra ação voltada ao desenvolvimento regional é o Programa de Extensão para o Desenvolvimento Regional (PROESDE), promovido pela Secretaria de Educação do Estado de Santa Catarina e executado pela UnC, já em várias edições, uma delas finalizada em 2013 e outra em processo de execução. Trata-se de um conjunto de atividades, que articulam a melhoria do ensino ao processo de desenvolvimento socioeconômico e regional, fundamentando-se na sustentabilidade, pelo envolvimento de alunos da graduação.

Por fim, é importante destacar que o Mestrado em Desenvolvimento Regional da UnC possui duas revistas de divulgação científica: Desenvolvimento Regional em Debate e ProfanAções. Por elas, anualmente, são publicados artigos de pesquisadores do Brasil e demais países, relatando estudos, apresentando inovações resultantes de investigação científica, socializando o conhecimento sobre desenvolvimento regional e humanidades.

São algumas das muitas ações que a UnC, por meio do Mestrado em Desenvolvimento Regional, afirmando com sua missão o compromisso de contribuir no desenvolvimento regional no Território do Contestado. Este compromisso, não só se efetiva na sua prática, mas está na sua própria razão de existência, ser a "Universidade do Contestado".

2 INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO (IFSC)

O IFSC é uma instituição pública federal vinculada ao Ministério da Educação, por meio da Secretaria Profissional Tecnológica, com sede em

Florianópolis, tendo atualmente 21 campi em funcionamento, em várias cidades catarinenses, dentre as quais, Canoinhas e Caçador, estas na região Centro-Norte do estado. A Reitoria do IFSC está situada em Florianópolis. Tem como missão promover a inclusão e formar cidadãos, por meio da educação profissional, científica e tecnológica, gerando, difundindo e, aplicando conhecimento e inovação, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico e cultural. Em Canoinhas, tem seu câmpus no Bairro Campo da Água Verde.

2.1 PRINCIPAIS PROJETOS DE INVESTIGAÇÃO E DE EXTENSÃO

Abaixo os principais projetos de investigação, em execução na atualidade.

a- Avaliação da qualidade microbiológica de produtos artesanais comercializados na cidade de Canoinhas;

b- Avaliação da qualidade microbiológica da erva mate chimarrão produzida e comercializada na cidade de Canoinhas;

c- Qualidade higiênico-sanitária de cachorros-quentes comercializados em pontos de venda informais de alimentos em Canoinhas;

d- Restaurantes *self-service* no município de Canoinhas (SC): segurança e qualidade microbiológica dos alimentos servidos;

e- Análise da qualidade microbiológica e da rotulagem de produto minimamente processados comercializados em Canoinhas.

f- Oficinas de Microbiologia de Alimentos: estratégia para capacitar manipuladores de alimentos;

g- Análise e Mapeamento dos Ensaios de Sondagem e Caracterização do Solo Realizado pelas Edificações, em Obra, no Município de Canoinhas;

h- Papel Semente e IFSC Sustentável: uma estratégia de cooperação ambiental e geração de oportunidades

i- Análise sensível da nebulosidade e avaliação de sua eficácia na dinâmica do tempo em Canoinhas;

j- A agroecologia como uma nova forma de abordar a agricultura;

l- Produção de mudas de batata-doce a partir de raízes armazenadas em diferentes ambientes;

m- Produtividade de cultivares de batata-doce;

n- Produtividade de morangueiros em sistema orgânico de produção;

o- Cultivo de cenoura em sistema orgânico de produção;

p- Espaço verde na APAE de Canoinhas: técnicas de plantio, condução e manejo de plantas;

q- Preparo do solo, fontes alternativas de nutrientes e adubação verde na recuperação de solo degradado;

r- Desenvolvimento de Iogurte Prebiótico com polpa;

s- Avaliação da qualidade do leite pasteurizado comercializado em

Canoinhas;

t- Caracterização das unidades produtoras de leite do Planalto Norte Catarinense e avaliação de indicadores de qualidade;

u- Processamento mínimo de mandioca: uma alternativa para os produtores familiares de Canoinhas;

As ações não se esgotam com os projetos de investigação. No entanto, todos estes têm uma relação direta com a capacitação técnica e cidadã, com a geração de inovações e de novas práticas no setor social e produtivo, muitas das quais resultarão em novas alternativas de trabalho e renda para agricultores e pessoal das cidades.

3 UNIVERSIDADE DO ALTO VALE DO RIO DO PEIXE (UNIARP)

A Educação Superior de Caçador teve início em 1971 com a Fundação Educacional do Alto Vale do Rio do Peixe. Com sua alteração estatutária em 1997, surgiu a Universidade do Contestado, Câmpus de Caçador. Com o desmembramento da UnC, em dezembro de 2009, foi constituída a UNIARP, com sede na cidade de Caçador.

A Universidade Alto Vale do Rio do Peixe (UNIARP) tem como missão proporcionar condições para o desenvolvimento da sociedade nos campos técnico-científico, buscando formas alternativas para planejar o futuro buscando o desenvolvimento socioeconômico e político-cultural regional de sua abrangência.

3.1 AÇÕES VOLTADAS AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Além das ações de investigação e extensão, relacionadas aos cursos de Graduação e Pós-Graduação (Especialização), a principal ação da UNIARP voltada à promoção do desenvolvimento regional é o Curso de Extensão para o Desenvolvimento Regional, promovido pela Secretaria de Educação do Estado de Santa Catarina. Trata-se de um conjunto de atividades de extensão, que articulam a melhoria do ensino ao processo de desenvolvimento socioeconômico e regional, fundamentando-se na sustentabilidade.

Entre as experiências mais significativas, a disciplina de Práticas Integradas de Desenvolvimento Regional, resultou em alguns projetos, com inserção local e regional, listados a seguir:

a- Levantamento dos custos dos processos de beneficiamento de carne bovina *in natura*;

b- Estudo de viabilidade de implantação de uma unidade de produção de leite no município de Fraiburgo e apiário com abelhas na pequena propriedade;

c- Estudo para instalação de unidades de primeiros socorros e combate ao incêndio em áreas rurais;

d- Proposta de implantação de uma equipe de consultoria para produtores rurais da cidade de Caçador-SC;

e- Estudo de mercado para identificar oportunidades para agregar valor aos produtos;

f- Estudos sobre viabilidade da Energia eólica;

g- Desenvolvimento rural: atividades que podem ser realizadas em área de preservação na propriedade do pequeno produtor rural;

h- Levantamento de custos de uma granja de terminação de suínos;

i- Análise de custo de uma pequena propriedade rural na bovinocultura de corte;

j- Pequena propriedade rural sustentável através da bovinocultura de corte;

l- Estruturação de uma cooperativa e agroindústria para processamento de leite;

m- Análise comparativa das águas do Rio do Peixe na cidade de Caçador-SC, para levantamento da presença de resíduos sólidos e coliformes fecais;

As manifestações contundentes dos participantes do curso de extensão se evidenciam em quatro pilares: a) interatividade propiciada com a realidade regional; b) adoção de práticas de desenvolvimento e crescimento regional, através de projetos; c) incentivo financeiro para permanência dos alunos na graduação; d) fomento do agronegócio. A contribuição ainda mais evidente é vinculada ao desenvolvimento regional, pois os participantes do programa elaboram novos conceitos nesta área, além do curso ter agregado valiosos conhecimentos para empreendimentos de desenvolvimento regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A universidade, por sua natureza constitui-se numa comunidade pensante, voltada para o desenvolvimento do espírito crítico e da formação para a autonomia e, por consequência, também tem a possibilidade de prestar serviços qualificados à comunidade local, regional e territorial em que está inserida. Esta prestação de serviços inicia pela qualificação de recursos humanos para a região e para o país, por meio dos cursos de graduação e pós-graduação, se estendem nas atividades de extensão (cursos, eventos, ações comunitárias...) e alcança o ápice de seu fazer pela pesquisa científica e tecnológica, refletindo sobre a realidade, gerando novos conhecimentos, buscando inovações em processos e produtos, desencadeando ações de cidadania.

Indiscutivelmente, quanto mais a universidade se envolve, além do ensino, extensão e pesquisa, maior é sua contribuição para o desenvolvimento

regional. Esta é uma questão estratégica na potenciação de projetos e ações voltados ao desenvolvimento regional a ser debatida e aprofundada em outros momentos. Por hora, o importante é que todas as Instituições de Ensino Superior, principalmente as universidades, socializem suas investigações, insiram-se nos processos sociais, políticos, culturais, econômicos e ambientais, com vistas a trazer sua valiosa contribuição.

A promoção conjunta do III Workshop sobre Desenvolvimento Regional no Território do Contestado, juntamente com II Seminário Sistemas de Produção Tradicionais e Agroflorestais no Centro-Sul do Paraná e Norte Catarinense, eventos paralelos, nos quais estiveram envolvidos na promoção a Universidade do Contestado (SC-Brasil), a Universidad Gastón Dachary (Posadas-Argentina) e a Epagri e, como copromotores, o Instituto Federal de Educação Santa Catarina (Câmpus de Canoinhas) e a Universidade do Vale do Rio do Peixe. Como apoiadores do evento, destaca-se o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que, pela Superintendência do Estado de Santa Catarina, trouxe para Canoinhas um evento de caráter internacional, o Encontro Técnico com Pesquisadores sobre Desenvolvimento Territorial e Indicação Geográfica.

Esperamos que nos próximos anos, estejamos todos juntos novamente para a reedição dos eventos mencionados, ou para promoção de outros que venham contribuir para o debate de alternativas de desenvolvimento para o Território do Contestado, de todo o Estado de Santa Catarina e do Brasil.

SEGUNDA PARTE

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: CASOS DE PORTUGAL, ESPANHA E ARGENTINA

OS TERRITÓRIOS-REDE: UMA NOVA INTELIGÊNCIA TERRITORIAL EM PORTUGAL¹

António M. A. Covas; Maria das Mercês C. M. Covas (Portugal)

INTRODUÇÃO

O artigo que agora se publica, com algumas alterações, é extraído do livro *Os territórios-rede, a inteligência territorial da 2ª ruralidade* (COVAS E COVAS, 2014), o terceiro de uma trilogia que inclui *A Grande Transição* (COVAS E COVAS, 2011) e *A Caminho da 2ª ruralidade* (COVAS E COVAS, 2012). O artigo aborda a construção social dos territórios da 2ª ruralidade, isto é, a transição dos territórios-zona da 1ª ruralidade aos territórios-rede da 2ª ruralidade. Nesta transição longa e paradigmática entre a 1ª e a 2ª ruralidades, as grandes tendências pesadas já aí estão: o inverno demográfico, as alterações climáticas e os grandes riscos, as deslocalizações repentinas das actividades económicas, a aceleração disruptiva das dinâmicas territoriais, o regresso em força das vagas migratórias, a miniaturização do progresso tecnológico, a desvalorização estrutural da força de trabalho, as crises agudas do sistema capitalista, os choques assimétricos sobre os níveis de procura interna nos mercados locais e regionais. No plano territorial, e sobretudo ao nível local, estas tendências pesadas têm provocado impactos devastadores nos concelhos mais desprotegidos do interior do país.

Estamos, em Portugal, no segundo trimestre de 2014, após o final do programa de assistência económica e financeira patrocinado pela TROIKA e no terceiro ano consecutivo de recessão económica e social. A dinâmica global dos mercados põe em causa inúmeros “arranjos produtivos locais e regionais” do passado recente, construídos, muitas vezes, em circunstâncias de duvidosa sustentabilidade. Se focarmos a nossa atenção nas economias locais e regionais dos velhos Estados-nação do sul da Europa somos imediatamente surpreendidos pela rapidez da desagregação e fragmentação territoriais operadas, razão pela qual somos confrontados com opções verdadeiramente dilemáticas sobre o que fazer em condições muito precárias e adversas e com dotações de recursos muito exíguas.

1 A CONSTRUÇÃO SOCIAL DOS TERRITÓRIOS-REDE

No contexto que enunciámos, a vida não fica fácil para a implantação do que, neste artigo, denominamos de territórios-rede. À partida, porém, nada nos

¹ Nota do organizador: Mantém-se o texto, como no original, conforme a normatização da língua portuguesa, de Portugal.

impede de criar uma associação virtuosa entre empreendimentos turísticos, grupos empresariais, parques e reservas naturais, comunidades piscatórias, instituições do ensino superior, centros de investigação, escolas profissionais agrícolas, associações empresariais e de desenvolvimento local, cooperativas e suas federações, autarquias e suas associações, clubes de produtores e de consumidores, superfícies comerciais e suas associações, meios de comunicação social, etc. A este propósito, aliás, é, no mínimo, surpreendente que tantos actores se tenham ignorado durante tanto tempo acerca de problemas e projectos que eles nunca anteciparam e conheceram como comuns, apesar de serem vizinhos geográficos e habitarem o mesmo chão comum territorial durante as últimas décadas. Pelos vistos este chão comum foi pouco inspirador, pois tudo ou quase tudo foi entregue à hierarquia acolhedora do Estado e à anarquia madura do mercado e muito pouco à sociedade civil e à sua auto-organização na construção social dos mesmos territórios.

Esta acumulação desordenada de territórios particulares, privados e públicos, que são geograficamente contíguos é um paradoxo digno do nosso tempo. É sobre estes paradoxos, e por causa deles, que terá lugar a construção social dos territórios-rede da 2ª ruralidade. Com efeito, são eles que, pelo seu paroxismo, permitirão aos diferentes grupos sociais construir diferentes versões do território. Para ir ao encontro de tal complexidade, é necessário fomentar a associação virtuosa desses territórios e formar um território-rede que promova novas centralidades, funcionalidades, racionalidades e personalidades, missão de que se incumbirá o *pivot* do território-rede, o actor-rede.

A tese central deste artigo é a de que os *espaços particulares de produção e conservação* podem assumir uma dupla faceta ou condição, isto é, podem tornar-se *espaços comuns de produção e conservação* por via da cooperação territorial e, ao mesmo tempo, *espaços públicos de consumo e recreação* por via do acesso e da visita. Esta dupla faceta, *espaço comum de produção e conservação* e *espaço público de consumo e recreação*, configura e delimita um *território-rede* e nele estão reunidas as condições mínimas para o despertar de uma nova *inteligência territorial* e, também, para uma promissora *economia de rede e visita* em espaço rural. O protagonista principal deste território-rede em construção é, também ele, um actor em construção, o *actor-rede*.

Estamos agora em condições de formular as nossas perguntas de partida, no quadro daquilo que já designámos por “paradoxo da vizinhança” (COVAS e COVAS, 2011 e 2012): o que fazer para desencadear e instigar o potencial de cooperação que está imanente nas relações de vizinhança e proximidade, o qual, devidamente promovido, poderia servir para resolver muitos problemas críticos de organização e acção colectiva territoriais no sentido da criação de bens comuns para todos?

Esta pergunta de partida tem um corolário lógico: como transformar os territórios vizinhos num actor-rede que seja capaz de consolidar a base cooperativa da sua configuração territorial (a sua *cooperatividade* e *internalidades* positivas) e, do mesmo passo, de alargar a base operativa (a sua *coopetitividade* e *externalidades* positivas) da sua produção conjunta de bens e serviços de mérito?

2 A EMERGÊNCIA E A RECONFIGURAÇÃO DOS TERRITÓRIOS-REDE

Da mesma forma que os mercados se constituem cada vez mais num “objecto de construção social” por parte de produtores e consumidores explicitamente interessados em fazer deles “mercados reflexivos”, isto é, mercados cognitivos que aprendem pela participação de todos os seus operadores, quando se densificam, diferenciam e auto-regulam, também os territórios se podem constituir em “objectos de construção social”, em territórios reflexivos e cognitivos que cooperam e se auto-organizam para recuperar e recriar os seus capitais essenciais, muitos deles esquecidos e abandonados, fixando para si próprios uma nova estrutura de objectivos e oportunidades. Vejamos alguns exemplos elucidativos desta reconfiguração dos territórios em ordem à formação de territórios-rede.

Podemos, por exemplo, reconfigurar a economia de um território-rede cujo lugar central é um Parque Natural ou um Sítio da Reserva Natura 2000 tendo em vista o ordenamento e a promoção de um Sistema Produtivo Local (SPL) apoiado no Parque e sustentado pela criação de uma Indicação Geográfica de Proveniência (IGP), tudo isto em conjunto com as aldeias do Parque e os contributos do Instituto para a Conservação da Natureza e Florestas (ICNF), a Escola Politécnica mais próxima e o “clubes de produtores do parque” criado para o efeito.

Podemos, por exemplo, reconfigurar a economia de um território-rede intermunicipal correspondente ao nível NUTS III² ou, em alternativa, de uma unidade territorial de um Programa Regional de Ordenamento do Território (PROT), desenhando nesse território um projecto comum de Sistema Alimentar Local (SAL) em bancos de solos intermunicipais orientados, por exemplo, para os desempregados de longa duração desses municípios, em estreita colaboração com a associação de empresários e a escola superior agrária mais próxima.

² Nota do Organizador: O termo NUTS, refere-se à Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos em Portugal e outros países europeus. No caso de Portugal, NUTS I corresponde às três unidades administrativas, sendo a parte continental de Portugal e cada uma das duas Regiões Autónomas, a dos Açores e da Madeira. A NUTS II é constituída por sete unidades, das quais cinco no continente e os territórios das duas Regiões Autónomas. Já a NUTS III é constituída por trinta unidades administrativas, sendo vinte e oito no continente e duas nas Regiões Autónomas. São exemplos de NUTS III, Minho-Lima, Grande Lisboa e Algarve, respectivamente, número 1, 20 e 28, na Figura 1.

Podemos, por exemplo, reconfigurar o território periurbano de um ou dois municípios geograficamente contíguos e delimitar um “Parque Agroecológico Intermunicipal” de fins múltiplos, uma espécie de centro comercial em espaço rural, que junte a produção, a conservação e a recreação, em colaboração com a Escola Superior Agrária mais próxima, a associação de agricultores e os diferentes “clubes” criados para o efeito.

Figura 1- Mapa de localização das NUTS III de Portugal Continental



Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/NUTS_de_Portugal

Podemos, por exemplo, reconfigurar o território-rede de uma ou mais Zonas de Intervenção Florestal (ZIF) tendo em vista criar uma economia agro-florestal mais pujante e mais diversificada, em colaboração com as aldeias serranas respectivas, o ICNF), a Escola Politécnica mais próxima e as associações de proprietários e caçadores que integram as ZIF.

Podemos, por exemplo, reconfigurar a economia do território-rede de uma ou mais cooperativas agrícolas e agro-industriais geograficamente contíguas tendo em vista melhorar e aprofundar as suas relações de integração e as suas cadeias de valor regionais, inovando e recriando o seu cabaz de produtos sob a forma de *terroir* ou “apelação de origem”, em colaboração com a Universidade ou Politécnico mais próximo e as associações e grupos empresariais respectivos.

Podemos, por exemplo, reconfigurar a economia do território de uma amenidade natural e paisagística, por exemplo, uma zona termal associada ou integrada numa área de paisagem protegida para efeitos de aproveitamento turístico e turismo rural, desenhando e ensaiando, para o efeito, o modelo de sustentabilidade mais apropriado, em colaboração com o grupo termal, as câmaras municipais, o ICNF, a Universidade ou o Politécnico mais próximos e a associação de agricultores e empresários local.

Podemos, por exemplo, reconfigurar a economia do território de um Parque Industrial ou Empresarial tendo em vista valorizar a economia do parque através da criação de serviços comuns que podem ser oferecidos por uma espécie de condomínio do parque em colaboração com a associação empresarial local e a escola superior mais próximas.

Podemos, por exemplo, reconfigurar a economia de um território ou zona turística com o objectivo de diversificar e diferenciar a sua oferta turística para a época baixa, reunindo, para o efeito, a participação dos actores locais, um ou mais grupos turísticos e uma instituição de ensino superior tendo em vista desencadear uma acção colectiva inovadora e criativa de produto e serviço turístico para aquela época específica e/ou grupos-alvo específicos.

Podemos, finalmente, usar a apelação “Dieta Mediterrânica, Património Imaterial da UNESCO” para reconfigurar a economia da região do Algarve, em especial as sub-regiões do barrocal e serra, através de uma abordagem agroecológica e socioecológica da sua agricultura familiar, em simultâneo com a sua integração em cadeias de valor e “produtos estruturados” que verticalizem as várias dimensões da economia regional, da economia agrária à economia da saúde e alimentação e da economia da cultura à economia do turismo.

A simples enunciação destes exemplos, entre muitos outros, revela dois traços principais: em primeiro lugar, sublinha a importância da cooperação entre territórios e do capital social que lhes corresponde, em segundo lugar, mostra como a “construção social de um território de qualidade” é uma tarefa de grande exigência e complexidade, uma vez que não podemos prescrever os ingredientes do normativismo, colhidos algures, como solução geral para todos os casos.

3 O UNIVERSO CONCEPTUAL DOS TERRITÓRIOS-REDE E A TEORIA SOCIAL

Os territórios-rede são uma intuição prometedora, mas na aldeia global é preciso fazer prova de vida, isto é, é imprescindível desenhar estratégias cooperativas que reduzam as vulnerabilidades próprias e aumentem o campo de possibilidades de gerar capital social entre actores que até aí mal se conheciam e pouco interagiam. Em nome e benefício deste desejável *interaccionismo metodológico* que junta “espaço comum e espaço público”, há vários contributos teóricos com interesse que vão desde a Nova Sociologia Económica, de POLANYI (2000) a GRANOVETTER (1995, 2011) e a FLIGSTEIN (2012) até ao Neo-Institucionalismo Económico de WILLIAMSON (2000), OSTROM (2005) e de OLSON (1999), com passagem pelas teorias do capital social de PUTNAM (1993), COLEMAN (1988) e BOURDIEU (1979, 2000) e das convenções de DUVERNAY e THÉVENOT (2006), até às abordagens transdisciplinares de cariz territorialista e culturalista de matriz teórica variada que vão da sociologia rural e ambiental até à sociologia do risco no âmbito mais largo da teoria social da modernização reflexiva (BECK e GIDDENS, 2004).

O universo conceptual dos territórios-rede da 2ª ruralidade, tal como nós o entendemos, assenta numa base teórica muito ecléctica que considera: o sentido de comunidade e pertença, o *embeddedness*, na linha de GRANOVETTER (1995), por exemplo; a convenção territorial e os projectos de qualidade, “as convenções”, na linha de DUVERNAY (2006); os bens comuns e a acção colectiva, “a lógica da acção colectiva”, na linha de OLSON (1999); a justiça social e a justiça ambiental, “a ecologia social e política” na linha de MARTINEZ-ALIER (2007); “os empreendimentos multifuncionais”, na linha de VAN DER PLOEG (2000) e HUYLENBROECK (2003); “os territórios inteligentes” e “as classes criativas”, na linha de Florida (2002); “a governança territorial” e “as redes” na linha dos trabalhos do ESPON (*European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*); “a economia das proximidades”, “o génio dos lugares” e “a cultura territorial” segundo PECQUEUR (1996, 2004), entre outros.

A convergência e a transdisciplinaridade destes contributos teóricos podem ser muito úteis na revisitação, renovação, integração e mobilização destes valores e conceitos tendo em vista promover um novo aparato sócio-territorial de intervenção e desenvolvimento, em vários “registos territoriais”. O Quadro 1 é uma síntese das principais incursões pela teoria social.

Quadro 1 - Os Territórios-rede e a teoria social

Corpo conceptual	A Teoria Social
Enraizamento Capital social Instituições sociais Rede social Campos de força Actor-rede	I. A Nova Sociologia Económica e a Teoria das Redes Sociais - Dos mercados de proximidade aos mercados à distância - A força dos laços fracos e a confiança - Do enraizamento à <i>comoditização</i> - A relação entre a rede e o actor - As redes, o risco moral e o <i>free raider</i>
Convenções Normas e <i>standards</i> Acordos sociais As qualidades	II. A escola francesa das convenções e da regulação - Os mundos, os valores e os modos de coordenação - Os acordos e a organização social da produção - Uma qualidade certificada e regulada
Custos de transacção Custos informação Direitos propriedade Contratos	III. A Nova Economia Institucional - As boas instituições reduzem custos de transacção e informação - A abordagem microeconómica do mercado é privilegiada - Os direitos de propriedade, os contratos e uma boa regulação

Fonte: Elaboração própria (2014)

Estes contributos teóricos só poderão ser avaliados e postos à prova em territórios concretos que sejam mobilizados por via de projectos de cooperação territorial mais ousados e inovadores. Para ilustrar esta asserção vejamos alguns exemplos nos quais esta convergência teórico-prática pode acontecer.

No campo dos Sistemas Agro-Alimentares Locais (SAL) há margem de liberdade disponível, conceptual e prática para, através de uma convenção territorial apropriada, desenhar uma “qualidade específica alimentar” e a partir dela criar uma rede de suporte - um clube de produtores e um clube de consumidores ligados entre si por um circuito curto de comercialização – que, em si mesma, pode informar um novo território reticular dotado de um capital social que importará consolidar.

No campo da acção social de reinserção, pode ser desenhado um projecto associativo, comunitário e/ou empresarial, que junte uma escola profissional, um sindicato, algumas Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), uma associação empresarial ou um grupo empresarial, com o objectivo de promover a reinserção de um grupo de desempregados de longa duração que tenha sido constituído para o efeito no âmbito de intervenção de um determinado centro de emprego.

No campo da construção social dos territórios, o desenho de um novo

território-projecto, de uma nova multiterritorialidade e da configuração de um território-rede de suporte a esse projecto, pode juntar, por exemplo, um parque natural, as aldeias do parque, uma associação empresarial local, uma escola superior agrária, os municípios do parque, tendo em vista estabilizar e desenvolver o sistema produtivo local desse território.

No campo da provisão de serviços ambientais e ecossistémicos, o desenho de uma convenção territorial para a protecção de recursos naturais e a provisão de serviços ecossistémicos que são essenciais para o bem-estar e a qualidade de vida, pode juntar, por exemplo, uma administração de bacia hidrográfica, os produtores de regadio e a intermediação de uma associação de regantes, os municípios respectivos, tendo em vista a melhoria da qualidade da água, a provisão de amenidades ribeirinhas e o ordenamento de um parque recreativo.

Mas poderíamos, também, referir outros territórios em estado de necessidade e a precisar de intervenção urgente e “rede social”: guetos urbanos, territórios pendulares, territórios de 2ª residência em meio rural, territórios turísticos padecendo de “*stress sazonal*”, zonas industriais decadentes, zonas florestais desordenadas, bacias hidrográficas descuidadas, cooperativas agrícolas com problemas de fidelidade, etc. Em cada caso, é necessário perguntar qual a melhor fórmula de “acção colectiva e inovação social” que pode e deve ser promovida.

4 UM QUADRO ANALÍTICO: TOPOLOGIA E TIPOLOGIA DOS TERRITÓRIOS-REDE

Depois de uma incursão pelo universo conceptual dos territórios-rede e pela teoria social que inspira este universo conceptual, temos à nossa frente, de um ponto de vista mais analítico, três abordagens possíveis de organização territorial, o que aqui designamos como uma “topologia da construção social dos territórios”.

4.1 UMA TOPOLOGIA DOS TERRITÓRIOS-REDE

- **Uma abordagem que verticaliza actividades e sectores**, em cadeia ou em fileira, por via de contratos mais justos ou mais leoninos e de relações interprofissionais bem estabelecidas, num quadro mais industrial e tecnológico em que a escala e o processo da integração vertical desempenham o papel principal; o sector agro-industrial-alimentar em Portugal, hegemonizado pela grande distribuição, é uma boa ilustração desta abordagem topológica;

- **Uma abordagem que aglomera actividades diversas**, por exemplo, sob a forma de *distritos industriais*, *pólos de crescimento* e *clusters*, e onde a proximidade, a diferenciação e a complementaridade dos capitais *in situ*

desempenham o papel principal; neste caso, a escala e a produto homogéneo dão lugar à coordenação e à colaboração e a um produto mais difuso e heterogéneo; no entanto, esta topologia territorial pode evoluir bem para um sistema produtivo local mais definido do que o anterior;

- **Uma abordagem que reticula mercados e territórios**, por via de territórios em rede e de territórios-rede e actores-rede e onde a cooperação, a colaboração e a coordenação desempenham o papel principal na construção social desses territórios; estes são os territórios cognitivos por excelência, os “territórios-surpreendentes” onde tudo pode acontecer, onde as expectativas são mais controversas e onde a inteligência territorial é mais posta à prova; nesta topologia territorial de geometria variável estamos verdadeiramente a conceber e a construir o futuro, por exemplo, nos nossos remotos territórios de baixa densidade (COVAS e COVAS, 2014, 2013a, 2013b, 2013c, 2013d, 2013e, 2012, 2011) e (PEREIRA, 2013, 2009).

A primeira abordagem territorial cai dentro da teoria microeconómica neo-clássica, seja na variante da nova economia institucional por via dos contratos, dos custos de transacção e informação e dos direitos de propriedade, seja na variante da teoria da regulação no que concerne à natureza das relações de integração vertical e ao interprofissionalismo no interior da fileira ou cadeia industrial. Nesta abordagem o problema principal é uma questão de eficácia, de eficiência e de efectividade. No mesmo sentido, o território é relegado para um plano secundário, torna-se um mero território-suporte onde a actividade, o mercado-preço e o actor desempenham o papel principal.

A segunda abordagem territorial “sai do *scale* e entra no *scope*”, seja na variante dos “meios inovadores”, ou nas diversas aproximações conceptuais operadas pela sociologia económica: capital social, redes sociais, convenções, campos de forças. Nesta abordagem, o território volta à boca de cena, não apenas com a força imanente dos seus “conhecimentos tácitos” mas, sobretudo, pelo impulso construtivista que está traduzido naqueles conceitos.

A terceira abordagem territorial é não apenas uma abordagem claramente construtivista como, acima de tudo, um modelo de acção, isto é, os conceitos não preexistem à construção do território-rede e do actor-rede, da mesma forma que não são exteriores à construção dos “acordos sociais” necessários: o acordo sobre a qualidade dos produtos, sobre a qualidade do ambiente, sobre a qualidade da relação laboral, sobre a qualidade da relação associativa ou sobre a qualidade da relação intergeracional. O território surge nesta abordagem como o elemento de ligação e o cimento de todas estas qualidades. A teoria das convenções, por exemplo, pode ajudar-nos a definir projectos de vida para um território-rede e para um actor-rede na medida em que podem endogeneizar a questão da qualidade e estabelecer “ordens locais” que funcionam nos

territórios que estamos a considerar.

No tópico anterior vimos a topologia da construção dos territórios-rede. Tomando como referência a região do Algarve, podemos, agora, ensaiar uma primeira tipologia exploratória da construção social de territórios.

4.2 UMA TIPOLOGIA DOS TERRITÓRIOS-REDE

Assim, de que falamos quando falamos de cooperação territorial descentralizada?

- **Em primeiro lugar, os territórios convencionais da nossa 1ª ruralidade:** redes de aldeias, amenidades rurais, corredores verdes, territórios de produção cooperativa, etc.; neste caso, a construção da rede de aldeias do barrocal algarvio pode ser uma excelente ilustração ou, ainda, a construção do território-rede representativo da Dieta Mediterrânica;

- **Em segundo lugar, os territórios e sistemas agro-alimentares locais:** clubes de produtores e consumidores, circuitos curtos, parques agroecológicos, indicações geográficas (DALLABRIDA, 2013, 2012), convenções locais de produção social e comunitária; neste caso, o ordenamento do sistema agro-alimentar local (SAL), por exemplo, a construção do SAL da campina de Faro pode ser uma excelente ilustração;

- **Em terceiro lugar, os territórios urbanos e o reordenamento do espaço público:** a política ambiental dos 3R (redução, reciclagem, reutilização), a reabilitação urbana, a certificação energética renovável, os planos verdes e as redes de cidades; neste caso, a construção da rede urbana da *ecopolis* de Faro-Loulé-Olhão ou o reordenamento do espaço público de toda a área ribeirinha da Ria Formosa no concelho de Faro podem ser uma boa ilustração;

- **Em quarto lugar, territórios integrados na rede nacional de áreas protegidas e rede natura 2000:** os parques e reservas naturais, os territórios de Zonas de Protecção Especiais (ZPE) e Sítios de Interesse Comunitário (SIC), a rede de corredores verdes, a estrutura ecológica municipal, os territórios ITI (intervenções territoriais integradas) no novo quadro regulamentar dos fundos estruturais europeus; neste caso, algumas unidades territoriais do Programa de Ordenamento Regional do Algarve (PROTAL) do Algarve, como o Baixo Guadiana ou a Costa Vicentina, por exemplo, podem ser objecto de intervenções ITI;

- **Em quinto lugar, territórios socio-terapêuticos, recreativos e comunitários:** áreas-problema, territórios-problema, grupos-alvo, projectos de voluntariado, associativismo e projecto de desenvolvimento; por exemplo, a construção de um projecto de voluntariado ou um projecto de desenvolvimento comunitário com uma associação de jovens desempregados,

por via de uma cooperativa de serviços ou uma cooperativa de reabilitação urbana pode ser uma excelente ilustração de um território-rede;

- **Finalmente, os territórios que acolhem as áreas empresariais;** um parque empresarial, público ou privado, ou o território de um grupo empresarial privado ou cooperativo neste caso, podem conceber-se redes de cooperação empresarial, projectos de condomínio industrial ou ainda projectos inovadores de empreendedorismo jovem incrustados nessas áreas empresariais e incubando os seus projectos nas áreas já existentes, por exemplo, uma incubadora jovem para o parque das cidades de Faro-Olhão.

4.3 CONFIGURAÇÕES ESPACIAIS DOS TERRITÓRIOS-REDE

Feito o elenco de territórios potenciais que podem ser mobilizados para a construção social de territórios-rede, apresentamos a seguir uma série de exemplos que podem e devem servir para formar uma grelha de leitura crítica relativamente a uma estratégia necessária de desenvolvimento territorial.

1) Uma área urbana ou uma rede de cidades, em articulação com clubes de produtores e de consumidores, uma associação de desenvolvimento local e uma escola superior agrária, por exemplo, propõem-se desenhar um sistema alimentar local (SAL) tendo em vista organizar o comércio local de produtos alimentares de proximidade a partir da agricultura periurbana e através de uma rede de circuitos curtos; ao mesmo tempo, a parceria aproveita para requalificar o sistema de espaços e corredores verdes, utilizando, por exemplo, as hortas sociais, as linhas de água e os bosquetes multifuncionais.

2) Um parque natural conjuntamente com o clube de produtores do parque ou a associação ambientalista do parque, mais o conjunto das aldeias que integram o parque, a associação de desenvolvimento local da região e a escola politécnica ou universidade mais próxima propõem-se modernizar o sistema produtivo local (SPL) do parque, criando, para o efeito, uma agroecologia específica, uma Indicação Geográfica de proveniência (IGP) e uma nova estratégia de visitação do parque por via de um marketing territorial mais ousado e imaginativo; passamos, assim, do “sistema de produtos” locais para os “produtos do sistema” produtivo local.

3) Um empreendimento turístico, uma comunidade piscatória, uma área de paisagem protegida, uma câmara municipal, uma associação de desenvolvimento local e uma escola superior, propõem-se requalificar um empreendimento turístico e uma praia adjacente e criar um nicho de mercado e um novo espaço público de qualidade para o turismo acessível, terapêutico e recreativo (turismo de saúde e bem-estar) com base, por exemplo, numa pequena aglomeração de actividades terapêuticas, criativas e culturais criadas para o efeito.

4) Um grupo de aldeias ribeirinhas, na área de influência de um lago, de

uma albufeira, de uma barragem ou bacia hidrográfica, os operadores turísticos da zona, as associações e/ou clubes de produtores agro-florestais, as administrações de recursos hídricos, uma escola superior, propõem-se lançar uma estratégia criativa e integrada de agro-turismo e turismo rural que inclui a participação dos visitantes nas práticas agro-rurais tradicionais.

5) Um grupo de aldeias com vocação especializada num determinado sector ou produto, as aldeias vinhateiras do Alto Douro, por exemplo, património mundial da Humanidade, associa-se com os empreendimentos turísticos, as associações ou clubes de produtores, uma escola superior, as associações culturais mais representativas, tendo em vista desenhar uma estratégia conjunta de visitação e valorização do património material e imaterial dessa sub-região.

6) Um grupo de cooperativas agrícolas ou associações de agricultores, uma empresa de distribuição alimentar ou rede de supermercados, a associação de municípios da mesma área, uma escola superior agrária ou universidade, associam-se tendo em vista desenhar uma estratégia conjunta de modernização agroecológica e comercial para uma sub-região que foi objecto de grandes investimentos públicos e que precisa urgentemente de ser relançada (Alqueva e Cova da Beira, por exemplo).

7) Uma ou mais Zonas de Intervenção Florestal (ZIF), as associações ou clubes de produtores florestais, as reservas cinegéticas, as áreas de paisagem protegida e as zonas de protecção especial, as empresas agro-florestais, uma escola superior, as comunidades humanas envolvidas, associam-se para constituir um sistema agro-florestal (SAF) tendo em vista criar uma estratégia de intervenção integrada que vai desde a prevenção e recuperação de áreas ardidas à construção dos sistemas agro-silvo-pastoris com o seu cabaz completo de produtos da floresta.

8) Um centro de investigação na área da biodiversidade, da ecologia funcional e reabilitação de ecossistemas, um parque ou reserva natural, uma associação agro-florestal, empresas de turismo em espaço rural, empresas na área do termalismo, propõem-se criar um programa de investigação-acção tendo em vista a preservação da biodiversidade e dos endemismos locais, a melhoria da oferta de serviços ecossistémicos relevantes e a valorização comercial destes activos biodiversos por via do lançamento de serviços turísticos, culturais e científicos.

9) Um grupo empresarial da área do termalismo e das águas minerais, uma área de paisagem protegida, uma associação ambientalista ou de desenvolvimento local, uma escola superior politécnica, a cooperativa ou associação local de produtores, as aldeias e vilas da área de influência do projecto, propõem-se criar uma espécie de “santuário ou ecossistema exemplar” que seja um local de aprendizagem e visitação de boas práticas agroecológicas onde se pode observar e aprender: a diversidade de agriculturas como arte, técnica e estética da paisagem rural, a ecologia da

paisagem e a reabilitação de habitats, a economia da conservação, do baixo carbono e da energia renovável, a arquitectura funcional associada à bioconstrução e à bioclimatização, etc.

10) No campo da provisão de serviços ambientais e ecossistémicos, através do desenho de uma convenção territorial para a protecção de recursos naturais e a provisão de serviços ecossistémicos que são essenciais para o bem-estar e a qualidade de vida, que junte, por exemplo, uma administração de bacia hidrográfica, os produtores de regadio e a intermediação de uma associação de regantes, tendo em vista a melhoria da qualidade da água e a provisão de amenidades ribeirinhas.

Mas poderíamos, também, referir outros territórios em estado crítico a necessitar de intervenção urgente e “rede social”: guetos urbanos, territórios pendulares, territórios de 2ª residência em meio rural, territórios turísticos padecendo de *stress sazonal*, zonas industriais decadentes, zonas florestais desordenadas, bacias hidrográficas descuidadas, baldios abandonados, etc. Em cada caso, é necessário perguntar qual a melhor fórmula de “acção colectiva e inovação social” que pode e deve ser promovida.

5 A MICROGEOECONOMIA TERRITORIAL DO PROJECTO QUERENÇA

O Projecto Querença é uma experiência, um ensaio, de microgeoeconomia territorial, realizado na pequena aldeia de Querença do concelho de Loulé. Trata-se de um projecto/missão de resgate de um território gravemente atingido por processos de desertificação e abandono dos seus recursos humanos. O projecto tem um propósito principal qual seja, o de promover o empreendedorismo de jovens licenciados em situação profissional precária, usando, para o efeito, uma abordagem territorial inovadora que visa fixar no interior dos municípios aquela população universitária recém-licenciada.

O Projecto Querença foi constituído a partir do contributo de três promotores principais: a Câmara Municipal de Loulé, a Universidade do Algarve e a Fundação Manuel Viegas Guerreiro de Querença, com sede nesta freguesia, que se constituiu em promotora directa do projecto. Através de um protocolo as três entidades partilharam entre si as respectivas responsabilidades.

O Projecto Querença, para formar o seu grupo de missão, deu preferência, em primeira prioridade, a jovens licenciados e/ou pós-graduados com pouca ou nenhuma experiência profissional, oriundos do concelho em questão ou de concelhos vizinhos, recrutados através de um processo de selecção levado a efeito pela entidade promotora do projecto. Como elemento de selecção refere-se que os candidatos ficaram obrigados ao critério de permanecer na aldeia durante um período de nove meses, a mesma duração do estágio profissional apoiado pelo IEFP.

5.1 A FILOSOFIA DE INTERVENÇÃO DO PROJECTO QUERENÇA

O **Projecto Querença** tem um lema geral, “da teoria à acção, aprender a empreender”. Trata-se de uma acção-piloto de *problem-solving*, *investigação-acção* e *dinâmica de grupo*. No plano mais programático, o Projecto Querença tem uma doutrina de intervenção própria que pode ser descrita do seguinte modo:

1. Onde não existe normalidade territorial, terá de haver excepionalidade territorial: **o resgate territorial**;
2. Onde não há um projecto municipal mobilizador, terá de haver uma acção colectiva inovadora: **um grupo de missão**;
3. Onde não há capital institucional, terá de haver uma “institucionalidade dedicada”: **uma governança específica**;
4. Onde não há capital social, terá de haver importação de capital social: **jovens licenciados em situação precária**;
5. Onde não há *stock*, terá de haver fluxo: **uma economia de redes e de visitação**;
6. Onde não há actividade económica continuada, terá de haver actividade económica descontinuada: **uma economia de eventos com forte reticulação**;
7. Onde não há aglomeração, terá de se criar um efeito de aglomeração: **uma economia de colar de pérolas**;
8. Onde não há actores colectivos, terá de se reinventar a acção colectiva: **uma sociologia dos actores-rede e dos clubes do território**;
9. Onde não há financiamento convencional, terá de haver um financiamento não convencional: **uma engenharia de microfinanciamento e de parceria**;
10. Onde não há uma imagem real, terá de haver uma imagem virtual: **um imaginário próprio e uma imagem de marca**.

5.2 A MICROGEOECONOMIA DO MÉTODO QUERENÇA

O **Projecto de Querença**, de acordo com a filosofia e a doutrina anteriores, segue um método particular de intervenção territorial em três fases. A operacionalização destas fases apresenta diversos pontos críticos que são cruciais para o desenrolar do projecto.

A fase de pré-projecto (6 a 9 meses): a formação de uma equipa de trabalho, a delimitação do território, a avaliação do estado dos recursos, a definição de linhas de orientação estratégica e operacional, a selecção dos estagiários candidatos, a logística e o acolhimento dos estagiários na aldeia, a

selecção de um *pivot*, coordenador-executivo para gerir o projecto *in situ*.

A fase de projecto propriamente dita (9 meses) divide-se em três trimestres:

1º trimestre: a instalação do grupo de missão e a divisão do trabalho intra-grupo, as acções de interacção social e simbólica com a população, o primeiro esboço de actividades, produtos e serviços no território, a escolha de actores-rede (embaixadores) e a formação de clubes de suporte;

2º trimestre: o desenho final da linha de actividades, produtos e serviços do território, a formação de redes comerciais dedicadas e primeiros testes de mercado, o desenho dos planos de negócio empresarial, a consagração de uma linha de projectos de interacção social e simbólica.

3º trimestre: a consolidação dos planos de negócio, o plano de marketing do território e a estratégia comunicacional, o formato empresarial e a engenharia financeira do projecto, o planeamento de uma candidatura aos sistemas de incentivos em vigor.

A fase de pós-projecto (3 a 6 meses) que inclui: a consolidação da candidatura, do projecto empresarial, da engenharia financeira, de parcerias e acordos de cooperação empresarial.

5.3 OS PONTOS CRÍTICOS DO PROJECTO QUERENÇA

A experiência do Projecto Querença suscitou uma tal curiosidade que ultrapassou todas as expectativas dos promotores. A sua natureza profundamente inovadora tinha, porém, alguns pontos críticos que decorriam de duas ordens de razões: em primeiro lugar, o tempo era muito escasso para levar a cabo todas as iniciativas, em segundo lugar, as ideias de projecto foram em tão grande número que criaram alguma saturação ao desenrolar do próprio projecto. Os pontos críticos do Projecto foram os seguintes:

- A escolha de um “território crítico ou pertinente”

Aqui tratamos com problemas de escala, de limiares críticos de recursos, de jurisdição territorial e conflitos de interesses. O território pertinente será sempre de geometria variável em função da quantidade, qualidade, potencialidade e disponibilidade dos seus activos e pode ser uma aldeia, um conjunto de aldeias, um município ou uma associação de municípios.

- A formação de uma equipa de trabalho e a selecção do *pivot* do projecto

Este é o segundo ponto crítico. Aqui tratamos da formação de uma equipa de coordenação técnica com representantes das três entidades promotoras e, sobretudo, com a selecção de um *pivot* operacional para o projecto, em

permanência no terreno, e com a função de dirigir, no dia a dia, todos os aspectos operacionais de desenvolvimento do projecto.

- A selecção dos estagiários e a formação do Grupo de Missão Residente

Este é o terceiro ponto crítico ainda na fase de pré-projecto. A preferência, que não a exclusividade, recaiu sobre jovens alunos licenciados ou pós-graduados, em busca de uma saída profissional, residentes no concelho ou concelhos vizinhos. O objectivo essencial é formar, com os alunos-estagiários, um Grupo de Missão Residente que se constitui, ele próprio, numa espécie de incubadora local, um laboratório de ideias e projectos onde crescerão as microempresas a desenvolver.

- A mobilização social da população da aldeia ou aldeias

Este é o quarto ponto crítico do projecto, a aceitação social do projecto por parte da população. Neste particular é decisivo o envolvimento da câmara municipal e muito em especial da junta de freguesia respectiva e, bem assim, da associação de desenvolvimento local presente no concelho. O presidente da junta de freguesia é uma figura central em toda esta mobilização, conjuntamente com outros agentes locais que têm a faculdade de serem uma espécie de actores-rede.

- A incubadora local de ideias e projectos

Este é, porventura, o ponto crítico mais decisivo de todo o projecto. Trata-se de criar uma linha de actividades, produtos e serviços, de preferência com indicação de origem, que acrescentem identidade e que a partir de um ponto de irradiação no território possam projectar-se para fora desse território por via de redes dedicadas de qualidade elevada. Para o efeito, as ligações à universidade/politécnico, em particular, às escolas superiores agrárias, são um elemento decisivo, sobretudo aos laboratórios e centros de investigação onde podem ser realizados testes de consistência dos novos produtos e serviços.

- A necessidade de criar uma economia de redes no território

É fundamental recriar uma economia de redes e fluxos que deverá contemplar, em função de cada território concreto e em combinações diversas, os seguintes factores: os campos de aventura, de férias ou de trabalho, uma linha de serviços de ecoturismo, uma linha de eventos sazonais ligados às festividades tradicionais, a organização da visitação pedagógica (escolas) e da visitação sénior (lares), a atribuição de funções imaginativas/representativas a actores-rede, aos clubes de suporte e às tertúlias locais, a organização de redes de itinerários histórico-turísticos, a organização de serviços ambulatoriais locais e multi-locais ao serviço das populações.

- Os planos de negócio e a estratégia de marketing e comunicação

Dado que estamos a laborar a uma microescala, a integração dos planos de negócio e a coordenação da estratégia de marketing e comunicação são tópicos essenciais para o projecto ser bem-sucedido. Estamos a falar, em especial, de

micro-lotes de produção agrícola, de transformações simples mas inovadoras, de circuitos curtos e redes comerciais dedicadas, de pequenos clubes de consumidores leais, de estratégias de *institutional food* com as IPSS, enfim, de uma estratégia de marketing e comunicação que exige muita persuasão e algum músculo financeiro em redor de pequenas cadeias de valor que associem natureza, gastronomia, lazer e cultura como uma cadeia de valor completa. O Projecto Querença cumpriu bem este objectivo se pensarmos nas inúmeras iniciativas realizadas e no espaço de tempo disponível.

- A governança local do projecto

A nossa sugestão para a governança do projecto foi a seguinte: uma Comissão Coordenadora com elementos das entidades promotoras, uma Comissão Técnica e Científica com elementos da universidade e/ou politécnico, uma Comissão Local de Apoio composta pela junta de freguesia e alguns actores-locais, um Fórum Aldeia com todos os “homens bons” da freguesia. A este conjunto acrescenta-se um segundo círculo com actores-rede, os clubes de amigos e os filhos da terra, as redes sociais e os amigos virtuais, os mecenas e os patrocinadores do projecto. O Projecto Querença foi beneficiado neste particular tendo em conta o conhecimento mútuo dos parceiros e o papel-chave do coordenador-executivo na mobilização desse conhecimento.

- O financiamento do projecto

No que diz respeito ao financiamento, os custos de funcionamento são assegurados pelas entidades promotoras. O IEFP assegura o pagamento das bolsas de estágio dos alunos conjuntamente com a Câmara Municipal. A Universidade/Politécnico disponibiliza os seus laboratórios para ensaios e análises de produtos. O financiamento das actividades em concreto deve ser procurado junto de mecenas e patrocinadores, grupos de amigos da terra, a que se acrescenta a organização de trabalho voluntário e comunitário com os habitantes da aldeia mas, também, com os alunos da universidade/politécnico e os campos de férias e trabalho. Outras fórmulas de financiamento podem envolver o *crowdfunding*, o microcrédito, as redes sociais, etc. No caso do Projecto Querença, foram assegurados os recursos mínimos para o projecto funcionar mas a exiguidade dos recursos funcionou sempre como uma restrição para levar a cabo ideias mais ambiciosas que o Projecto tinha em carteira. Na 2ª fase o Projecto procurará recuperar algumas das iniciativas que ficaram pendentes.

5.4 AS RÉPLICAS DO PROJECTO QUERENÇA: UMA AVALIAÇÃO MUITO PRELIMINAR

O Projecto Querença teve várias réplicas. A título preliminar e exploratório podemos realizar uma primeira avaliação aos oito projectos já realizados ou ainda em curso, a partir de uma série de variáveis-explicativas construídas para o efeito e concebidas para fazer realçar a sua natureza cognitiva e

reflexiva. O Quadro 2 resume as variáveis-explicativas utilizadas e as suas dimensões respectivas.

É ainda cedo para uma leitura definitiva dos projectos já terminados e ainda em curso. Todavia, pelo nosso conhecimento directo do pretexto e do contexto em que foram criados, podemos retirar algumas conclusões muito preliminares sobre alguns factores de ordem geral que estão presentes em todos eles:

- A microescala apresenta limitações óbvias em termos de recursos e de actores, a intervenção fica contida nestes limites; o tempo é também uma variável-limite, a materialização das acções fica, igualmente, contida neste limite;

- Fica provado, porém, que apesar das restrições espaço-tempo-recursos, uma pequena estrutura *low cost* e uma boa equipa podem realizar pequenos milagres de mobilização e animação territoriais;

- Fica provado que a experiência de vida adquirida por estes jovens estagiários sem experiência profissional, residindo durante nove meses em contacto directo com as populações e os seus problemas, é o *acquis* mais importante destes projectos, independentemente dos resultados obtidos;

- Fica, ainda, provado que esta experiência de microgeoeconomia territorial apresenta um elevado valor cognitivo e que a aprendizagem assim adquirida pode ser transposta, com as devidas cautelas, para uma escala multi-escalar, por exemplo, na construção social de territórios-rede de âmbito geográfico e multiterritorial muito variável.

Quadro 2 - Quadro interpretativo do Projecto Querença e suas réplicas

Variáveis-explicativas	As dimensões das variáveis
1.A dedicação dos parceiros	1.Maior ou menor empenhamento
2.A qualidade da equipa técnica	2.Maior ou menor competência/permanência
3.A qualidade do pivot coordenador	3.Maior ou menor competência/permanência
4.O grupo de missão residente	4.Maior ou menor qualidade dos estagiários
5.O território pertinente	5.Maior ou menor escala e recursos
6.A duração do projecto	6.Mais curto ou mais longo, uma restrição
7.O capital social do projecto	7.Valor, disponibilidade e mobilidade
8.O capital natural do projecto	8.O estado dos recursos e sua mobilização
9.O capital produtivo do projecto	9.Estrutura e dinâmica socio-empresarial

10. O capital simbólico do projecto	10. Identidade e património imaterial
11.As missões atribuídas	11.Melhor ou pior afectação das missões
12.A dinâmica intra-grupo residente	12.Líderes, grupos, conflitos, arbitragem
13.A incubação das ideias de projecto	13.A maior/menor fusão de conhecimentos
14.O efeito “colar de pérolas”	14.O processo criativo de gerar ideias novas
15.O choque da realidade	15.A realidade resiste ao nosso entusiasmo
16.Os anti e os contra-recursos	16.O projecto liberta “recursos ocultos”
17.O processo “coopetitivo”	17.Cooperação e competição andam juntas
18.A gestão das expectativas	18.Saber gerir entusiasmo e desilusão
19.O “sucesso” do projecto	19.O sucesso é sempre relativo e transitivo
20.Uma nova acção colectiva	20.Uma construção social com os actores
21.Um novo espaço público	21.Uma construção social com os actores
22.O valor cognitivo do projecto	22.Uma processo de aprendizagem criativo
23.O valor sentimental do projecto	23.Uma experiência para memória futura
24.O valor replicativo do projecto	24.Os contextos e os pretextos da replicação
25.O risco de empreender	25.Ser maduro, responsável e conhecer

Fonte: Elaboração própria (2014)

CONCLUSÃO

Os territórios estão em movimento constante de desterritorialização e reterritorialização (*rescaling*) (KEATING, 2013), (HAESBAERT, 2006), (DALLABRIDA, 2011). A cooperação territorial é uma forma inteligente de lidar com a contingência e complexidade actuais (*multi-level governance*) e os territórios-rede são o instrumento apropriado para abordar o *rescaling* territorial. A construção social de um território-rede faz apelo a três ordens de arranjos: um “arranjo convencional”, ou conjunto de princípios que mobilizam os parceiros que desejam empreender um território-rede, em segundo lugar, um “arranjo institucional” acerca de processos e procedimentos necessários sob a forma, por exemplo, de um actor-rede, finalmente, um “arranjo produtivo local” sob a forma de um sistema produtivo local (SPL), de um sistema alimentar local (SAL) ou de outros arranjos inovadores. Três arranjos, outras

tantas formas de gerar capital social.

Os territórios-rede são de geometria fixa e de geometria variável, os primeiros têm fronteiras bem definidas, geralmente político-administrativas, os segundos são mais inovadores e imaginativos. O texto sugere muitos exemplos de territórios-rede que podemos alinhar num *continuum* territorial que se alonga desde a microgeoeconomia local (o Projecto Querença) até à programação intervenções territoriais integradas (ITI) realizada nos níveis NUTS III e NUTS II.

A rede é uma daquelas noções que parece conter o princípio activo necessário para resolver todos os males de que o mundo padece. Ela contém, de facto, muitas virtualidades, mas apresenta outras tantas condicionalidades. Eis, em síntese final, os tópicos do que poderíamos designar como uma “abordagem territorial pela perspectiva das redes” em ordem à promoção de territórios-rede (COVAS e COVAS, 2014: 141-144):

- A rede é um “modo policontextual” de ver o *policy-problem*;
- A rede é um ecossistema heterárquico de acolhimento;
- A rede pode estruturar um mercado de serviços de valor acrescentado;
- A rede pode estruturar um sistema produtivo local (SPL);
- A rede pode estruturar um sistema 3R, (reduzir, reciclar, reutilizar);
- A rede pode estruturar uma multilocal itinerante;
- A rede é uma comunidade virtual de informação e conhecimento;
- A rede é uma forma de administração inovadora (*pivots* e reputação);
- A rede é uma estrutura resiliente;
- A rede é uma construção social da “razão de ser”.

No plano da microgeoeconomia territorial, a experiência do Projecto Querença é uma forma, entre outras (GONÇALVES *et al.*, 2013), de provocar a animação e a multifuncionalidade de um território e de nele introduzir uma dinâmica de “multiplicador virtuoso” para as áreas rurais de baixa densidade. O Projecto foi um sucesso em termos de “experimentalismo investigação-acção”, mas o *universo-aldeia* não poderia resistir nem responder, como era óbvio, a tanta expectativa criada com recursos tão exíguos. Tratou-se de um projecto de microgeoeconomia territorial, limitado no tempo e no espaço, que pode, no entanto, pelas suas características metodológicas e com as devidas adaptações, ser transposto para o universo de um território-rede com mais escala, músculo e intensidade rede. O Projecto Querença foi replicado em oito (8) locais, quatro dessas experiências terminaram em 2013 e quatro estão ainda em funcionamento. Outros projectos estão agora a ensaiar os primeiros passos.

REFERÊNCIAS

ALIER, J. M. **O ecologismo dos pobres**. S. Paulo: Editora Contexto, 2007.

BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. **Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics**. Cambridge: Polity Press, 2004.

BOURDIEU, P. **La distinction**. Paris: Seuil, 1979.

BOURDIEU, P. **Les structures sociales de l'économie**. Paris: Seuil, 2000.

COLEMAN, J. Social capital in the creation of human capital. **The American Journal of Sociology**, Sup, pp. 95-120, 1988.

COVAS, A. M.; COVAS, M. M. C. M. **Os territórios-rede: A inteligência territorial da 2ª ruralidade**. Lisboa: Colibri, 2014.

COVAS, A. M.; COVAS, M. M. C. M. Em busca de uma racionalidade territorial multiníveis nos processos de governança regional: o exemplo da Região do Algarve, **DRd-Desenvolvimento Regional em debate**, Ano 3, N. 2, pp. 65-85, julho/dezembro/2013(a).

COVAS, A. M.; COVAS, M. M. C. M. Territórios-rede: Uma nova estratégia para a reocupação de espaços rurais em estado de necessidade. **Congresso APDEA – V Congresso SPER – I Encontro Lusófono Economia, Sociologia, Ambiente e Desenvolvimento Rural (ESADR 2013)**, 2013(b), Évora: Universidade de Évora, pp. 2471-I-XXIII (C11), Para aceder às atas_proceedings_esadr2013, <https://www.esadr2013.uevora.pt>.

COVAS, A. M.; COVAS, M. M. C. M. A construção social dos territórios e respectivos processos de governança: o exemplo da região do Algarve (SS5). **19th APDR Congress: Place-Based Policies and Economic Recovery – joint initiative with Innovaflow Conference 2010-2013**. Braga: Universidade do Minho, 2013(c).

COVAS, A. M.; COVAS, M. M. C. M. A construção social dos territórios-rede da 2ª ruralidade: dos territórios-zona aos territórios-rede - construir um território de múltiplas territorialidades. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, n.º 3, (30 de Junho), Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT), 2013(d), pp: 7-40, PDF: 43-66.
<http://cegot.org/ojs/index.php/GOT/issue/current>

COVAS, A. M.; COVAS, M. M. C. M. A caminho da 2ª ruralidade: a microgeoeconomia de novos sistemas territoriais – A experiência do Projecto Querença, **1st International Meeting – Geography & Politics, Policies and Planning**, CEGOT. E-book_Geography&PPP.pdf. Nº 1, pp: 528-540, 2013(e).

COVAS, A. M.; COVAS, M. M. C. M. **A caminho da 2ª ruralidade, uma introdução à temática dos sistemas territoriais**. Lisboa: Colibri, 2012.

COVAS, A. M.; COVAS, M. M. C. M. **A Grande Transição, pluralidade e diversidade no mundo rural**. Lisboa: Colibri, 2011.

DALLABRIDA, V. R. (Org.) **Território, identidade territorial e desenvolvimento regional**. S. Paulo: Editora Liber Ars, 2013.

DALLABRIDA, V. R. Território e Desenvolvimento Sustentável: Indicação Geográfica da erva-mate de ervais nativos no Brasil. **Informe Gepec**, Toledo, (PR), Vol. 16, n.1, pp. 42-69, 2012.

DALLABRIDA, V. R. (Org.) **Governança Territorial e Desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

EYMARD-DUVERNEY, F. (Dir.) **L'économie des conventions, méthodes et resultats**. Tomes I et II. Paris: La Découverte, 2006.

FLIGSTEIN, N. **Theory of fields**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

FLORIDA, R. **The rise of creative class**. New York: Basic Books Pub, 2002.

GONÇALVES, H. J., MARTA-COSTA, A. A. e CRISTÓVÃO, A. Empoderamento de comunidades rurais como prática de revitalização de aldeias. **DRd-Revista de Desenvolvimento em Debate**, Mafra (SC), Ano 3, n. 2, pp. 86-99, 2013.

GRANOVETTER, M. and SWEDBERG, R. **The sociology of Economic Life**, Westview Press, 2011.

GRANOVETTER, M. **Getting a job**. 2nd edition. Chicago: Chicago University Press, 1995.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

HUYLENBROECK, G and DURAND, G. **Multifunctional agriculture**. Aldershot: Ashgate Pub, 2003.

KEATING, M. **Rescaling the European State**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

OLSON, M. **A lógica da acção colectiva**. S. Paulo: EDUSP, 1999.

OSTROM, E. Doing institutional analysis. In **Handbook of New Institutional Economics**. Ménard and Shirley Eds., Springer, pp. 819-848, 2005.

PECQUEUR, B. et ZIMMERMANN, J. **Economies de proximités**. Paris: Hermés, 2004.

PECQUEUR, B. **Dynamiques territoriales et mutations économiques**. Paris: L'Harmattan, 1996.

PEREIRA, M. Da governança à governança territorial colaborativa: uma agenda para o futuro do desenvolvimento regional. **DRd-Revista de Desenvolvimento em Debate**, Ano 3, n. 2, pp. 52-65, 2013.

PEREIRA, M. Desafios contemporâneos do ordenamento do território: para uma governabilidade inteligente do território. **Revista de Prospectiva e Planeamento**, Lisboa, Vol. 16, p. 78-101, 2009.

POLANYI, K. **A Grande Transformação, as origens da nossa época**. 9. Ed., Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

PUTNAM, R. **Making democracy work, civic traditions in modern Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

WILLIAMSON, O. The new institutional economics. **Journal of Economic Literature**, 38, nº 3, 2000, pp. 595-613.

VAN DER PLOEG, J. D. *et al.* Rural development: from practices and policies towards theory. **Sociologia Ruralis**, 40, pp. 391-408, 2000.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM TERRITÓRIOS PERI-URBANOS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE PRÁTICAS DE GOVERNANÇA¹

Hermínia Fernandes Gonçalves (Portugal)

INTRODUÇÃO

No âmbito deste artigo procede-se a alguma reflexão conceptual em torno do conceito de democracia participativa partindo de realidades analíticas de governança diferenciadas, uma em torno do desenvolvimento comunitário e outra voltada para a intervenção social de combate à pobreza. De um modo geral, o artigo destaca inúmeras virtualidades nos processos de criação de estruturas de poder local, de parceria ou de rede, que suportem a acção colectiva local numa estratégia de democracia participativa, revisitando o quadro teórico que encara a coordenação de esforços entre a administração pública central, local, o terceiro sector e a comunidade local, como imprescindível ao desenvolvimento económico e social dos territórios.

O desenvolvimento centrado nas pessoas e nos territórios locais rurais, é uma via que tem atraído a atenção de políticos, técnicos e académicos, que se baseia, por um lado, numa visão democrática da sociedade e considera os cidadãos e a dita sociedade civil como stakeholder, que participa activamente na governança dos assuntos locais, e, por outro lado, numa abordagem integrada, intersectorial, endógena, específica e suportada em processos de investigação na-acção.

A presente comunicação centra-se na análise de duas abordagens: a) o projecto ASAS, de âmbito nacional, que se focou em aldeias rurais isoladas, com base numa estratégia integrada de diversificação da economia, de valorização dos recursos endógenos do território, de participação comunitária e de cooperação interterritorial; e, b) o projecto “Luta contra a pobreza um novo projecto de cidadania”, de âmbito supra municipal, que incidiu em sete comunidades locais da plataforma supra concelhia do Douro- nomeadamente nos concelhos de Alijó, Vila Real, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, Peso da Régua, Mesão Frio e Murça, para trabalhar a identificação e construção colectiva de problemas sociais e soluções de mudança social.

A abordagem do projecto ASAS consistiu no levantamento de experiências de aldeias sustentáveis e activas a nível nacional e na caracterização das suas

¹ O artigo agora revisado foi apresentado como comunicação no Congresso Internacional de Animação Sociocultural, Turismo, Património, Cultura e Desenvolvimento, subordinada ao tema “Práticas de democracia participativa em territórios rurais: uma análise comparativa de duas abordagens”. Golegã-Portugal, 2014.

Nota do organizador: Mantém-se o texto, como no original, conforme a normatização da língua portuguesa, de Portugal.

dinâmicas e paralelamente promoveu a realização de encontros regionais ou fóruns de aldeia, que promoveram a reflexão comunitária em torno das dinâmicas de desenvolvimento produzidas, envolvendo facilitadores especialistas e vários stakeholder nas aldeias. Em termos metodológicos, na fase da caracterização das experiências de desenvolvimento, o projecto deu prioridade aos contactos presenciais com os agentes locais, com informadores privilegiados, líderes locais de autarquias e terceiro sector, promovendo em simultâneo a análise documental de fontes secundárias e a observação do contexto territorial. Na fase dos encontros regionais, a participação dos residentes e dos agentes institucionais locais foi mobilizada em mesa redonda e filmada. O projecto promoveu a análise SWOT, que complementou o diagnóstico inicial das práticas de aldeia, explorando a identificação de factores críticos e desafios de intervenção. Esta reflexividade em torno de elementos prospectivos favoreceu a narrativa dos residentes e agentes institucionais, públicos e privados, a partilha de experiências e leituras da realidade, e o estabelecimento de recomendações para a intervenção em meio rural.

A abordagem do projecto “Luta contra a Pobreza: um projecto novo de cidadania” focou a sua intervenção na reflexividade de sete comunidades locais da plataforma supra concelhia do Douro, mobilizando a comunidade e os restantes stakeholder, dos Conselhos Locais de Acção Social (CLAS), estruturas de acção social local, em torno da elaboração de estratégias participadas e territorializadas de resposta a problemas locais, construídas a partir da explicitação das necessidades sentidas. Na forma de Workshop temático ou oficinas de reflexão-acção, a reflexão comunitária em torno dos problemas sociais e das dinâmicas de intervenção social produzidas, envolveu facilitadores especialistas, técnicos e dirigentes das instituições locais e públicos-alvo. Em termos metodológicos, na fase de identificação dos problemas, o projecto partiu do contacto com os CLAS, estruturas que congregam instituições do poder central e local, instituições do sector solidário e empresarial. E foi ouvir as pessoas em situação de pobreza, envolvidas em problemáticas, transversais a todos os territórios – igualdade de género; pobreza e exclusão; alcoolismo; e, competências sociais, pessoais e relacionais. A “pedra de toque” do referido projecto foi o recurso a metodologias participativas num raciocínio de reflexão-acção que, envolvia, ora técnicos e dirigentes, ora pessoas em situação de pobreza, esboçando a procura de soluções ou estratégias de intervenção social, a partir do cruzamento desses diferentes olhares. O projecto favoreceu a narrativa dos agentes institucionais - públicos e privados - e dos públicos-alvo, culminando na partilha de leituras da realidade.

Em termos de estrutura, o presente artigo parte da análise da estrutura político-institucional em processos de intervenção social e desenvolvimento, atenta por um lado, à (re)estruturação e (re)organização das relações pessoais e institucionais do território, através do envolvimento da sociedade civil numa

participação alargada e co-responsável, e por outro, à promoção do capital social à escala territorial. Para a análise das práticas de democracia participativa, o artigo parte da análise dos dados secundários e centra-se na experiência da observação decorrente da participação da autora nos projectos em causa.

1 A ESTRUTURA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO SOCIAL E DO DESENVOLVIMENTO LOCAL, NO QUADRO DAS NOVAS POLÍTICAS

Sobrevoando as teorias clássicas e neoclássicas em torno do papel do Estado face à intervenção social e ao desenvolvimento é possível agrupá-las em diferentes modelos de actuação política: a) modelo residual ou liberal, influenciado por teorias liberais e neoliberais, pugna por uma menor intervenção do Estado e suporta as suas políticas em esquemas de solidariedade social participativos; b) o modelo institucional, com precedentes em Marx, claramente influenciado pela teoria Keynesiana, apela à social-democracia e ao desenvolvimento do Estado Providência e baseia toda a intervenção na responsabilidade do Estado; c) modelo territorialista, influenciado pelas teorias de desenvolvimento endógeno, pelas novas concepções de pobreza e pelo contexto actual de crise do Estado Providência, defende a sustentabilidade dos sistemas de segurança social combinando alternadamente e cumulativamente, políticas redistributivas de enfoque institucional, com os esquemas de solidariedade social participativos de orientação claramente neoliberal.

Subscrevendo Estivill (2008, p. 8) deu-se um processo de desconcentração, descentralização e transferência dos mecanismos de *Social Welfare* para as dimensões mais regionais ou locais². No centro deste movimento descentralização de competências para o nível local ou regional, foram-se desenhando formas de articulação entre os mecanismos da protecção social e do desenvolvimento local, as quais subscrevendo Fukuyama (2006) e Estivill (2008) devem resultar cumulativamente, do envolvimento da sociedade civil, da participação alargada e co-responsável dos stakeholder, da promoção do capital social à escala territorial, da (re)estruturação e (re)organização das relações pessoais e institucionais do território.

Está claramente em curso, uma dinâmica de mudança institucional, que

² A municipalização e a distribuição local de certas prestações (desemprego) nos países escandinavos, a renovação social na Holanda, a progressiva federalização da Bélgica, a lei dos serviços sociais 2000 na Itália, a descentralização em França, a reforma da administração local na Irlanda, as competências exclusivas das comunidades autónomas em Espanha, são alguns exemplos de acção social e serviços sociais que têm como referência o território. Acrescenta-se à panóplia de exemplos explicitados por Estivill (2008) o caso Português, cuja agenda política de descentralização de competências de Estado Social para dimensões territoriais mais locais envolve as autarquias, juntamente com outros atores que, representam o poder central, o sector solidário e a comunidade, em torno de uma estrutura local de poder responsável pela coordenação de políticas, agendas e metas, em favor de uma acção social local colectivamente planeada, nomeadamente, a partir da lei 159/99 e desde a Resolução de Conselho de Ministros n.º 197/97, até ao Decreto-Lei n.º 115/2006.

sugere o aumento da importância da dimensão infranacional e a emergência de novos atores em lógicas de distribuição de poder- as regiões, as autarquias e as organizações não-governamentais- tanto mais relevantes quanto mais se afirmam argumentos de participação e democracia participativa. Pese embora, partilhar-se o pressuposto da afirmação das colectividades perante o Estado, através de quadros corporativos, associativos e comunitários capazes de (política, económica e culturalmente) processarem “soluções” integradas implementadas a partir de mecanismos democráticos, de governança pública, na verdade este processo parece estar envolto no risco de diluir as responsabilidades do Estado Social por novos atores.

Na definição de estratégias europeias e nacionais para a inclusão social prefiguram como grande preocupação, a mobilização das comunidades na resolução de problemas do território. Neste contexto, a parceria afirma-se como dispositivo de consolidação de uma cultura de cooperação entre as entidades locais (públicas e privadas) e as comunidades, na construção de uma acção territorializada, capaz de accionar os recursos e coordenar políticas sociais, económicas, ambientais.

Com efeito, está em curso, nos vários países, a concretização de uma nova fórmula político-institucional que relança a acção local, na cooperação entre governo e outros atores, numa lógica colaborativa. Esta dinâmica de mudança político-institucional, que se reporta aos níveis e actores a envolver na governança, tal como salienta Ferrera *et al.* (2000) deve implicar:

- a) a configuração precisa de uma estrutura local, funcional e normativa;
- b) o desenvolvimento de um mecanismo de coordenação de políticas, capaz de integrar quer a dimensão económica dos processos sociais quer a dimensão negocial dos processos de decisão colectiva;
- c) o relançamento de uma agenda política europeia, apoiada em instrumentos legais mais vinculativos e por outro lado, no reconhecimento oficial, nomeadamente, nos tratados da União e dos direitos sociais fundamentais.

Contudo, a grande dificuldade destas políticas locais estará, por um lado, em contrariar as lógicas de decisão centralizadas, piramidais e hierárquicas que foram interiorizadas, persistentemente, pelos atores, dirigentes da administração pública e técnicos que lá trabalham, agora arrolados, com responsabilidade legal e moral, para a governança local horizontal. E, por outro lado, no imprescindível, mas difícil, alargamento do âmbito de negociação e de coordenação entre atores, no sentido da inclusão dos *outsiders* institucionais, representantes dos interesses estratégicos, e, dos beneficiários, utilizadores das políticas.

As parcerias e as redes estarão em posição privilegiada para favorecerem este confronto, entre diferentes saberes e poderes institucionais. Porém, sobrevoando a abordagem *rawlsiana* caberá ao Estado garantir aos mais desfavorecidos um conjunto de obrigações sociais que visem assegurar aos cidadãos um conjunto de bens primários e garantam a igualdade de oportunidades no exercício desses direitos. No seguimento da concepção marxista importará reconhecer a relação da igualdade com a capacidade desenvolvida em cada indivíduo para participar na sociedade. A este respeito subscreve-se a proposta de calibragem de Ferrera *et al.* (2000), segundo a qual, o alargamento da agenda envolve a transição de uma concepção estática de igualdade, centrada nos recursos materiais, para uma concepção dinâmica, centrada nas capacidades e no empowerment. O que está em causa é o reforço dos mecanismos democráticos em torno da implementação de processos endógenos, capazes de articular, protecção social e desenvolvimento local, responsabilidade do Estado e participação das comunidades, em torno da resolução de problemas, territorialmente expressos mas, muitos deles, globalmente configurados.

A União Europeia, pela Estratégia de Lisboa, foi disseminando uma ideia de governança que combina as políticas públicas com as tecnologias e incorporam as preocupações, vindas dos anos 80, de dotar as estruturas de poder local de dispositivos de governança endógenos, que pensem a participação e interacção entre os atores, a consulta e o diálogo entre os cidadãos e o governo e a existência de uma maior autonomia e flexibilidade dos serviços, apontando para melhorias da eficácia, da produtividade e da qualidade dos serviços.

A governança dos assuntos públicos suporta-se nesta ideia de associação dos cidadãos e das suas organizações, promovendo a convergência do Estado com os stakeholders com competência na matéria. Tal como salientam March *et al.* (1989), a adaptação pragmática às evoluções dos contextos políticos contemporâneas desencadeou a renovação dos valores de acção colectiva. Do mesmo modo, como salientam Giddens (1997, 2007) e Beck (2003), surgiram novas relações de poder entre atores e unidades locais, regionais, supramunicipais e transnacionais do Estado Social. Ou ainda, como demonstrou Ostrom a governação dos bens comuns impulsionou a evolução das instituições para a acção colectiva. Em traços gerais, a governança é uma proposta de gestão dos assuntos públicos que associa os cidadãos aos processos de decisão (OCDE, 2002), num compromisso de cidadania activa e de desenvolvimento do capital social, necessário para um desempenho económico e social efectivo, de responsabilidade social partilhada na resposta aos problemas sociais e económicos.

O conceito de governança assenta numa mudança na natureza do Estado hierárquico, legalista, burocrático, para um Estado mais flexível, deliberativo, organizado em rede, comprometido com a resolução de problemas em cooperação com o sector empresarial e as organizações não-governamentais

(CRISTÓVÃO, GONÇALVES e OLIVEIRA, 2010), isto é, um exercício colectivo do poder, caracterizado por uma maior participação e abertura a uma acção colectiva organizada.

Os programas e os projectos que operam sobre a base territorial, quer resultem da inspiração e financiamento das instâncias europeias, quer se enquadrem nos programas estatais do Estado-Nação, dependem, cada vez mais, das entidades locais e regionais, da colaboração público-privada dos atores locais, da participação colectiva dos cidadãos e suas organizações, da constituição de plataformas inter-regionais de interesse, conferindo um maior poder de influência aos atores locais.

Citando Habermas (1995), o processo de democratização tem origem na pluralidade das formas de vida existentes nas sociedades contemporâneas. Autores como Cohen (1997) e Santos (2003) sublinham a importância do exercício colectivo de poder, entre stakeholder iguais, nos processos racionais de discussão e deliberação. Também, Castoriadis (1986) pôs a tónica nos processos criativos dos atores sociais, apelando a uma participação societária, a partir de contextos locais e institucionais inovadores.

Na democracia participativa contemporânea as novas tecnologias permitem alargar o espaço público, Fonseca e Carapeto (2009). O espaço virtual, aberto, desterritorializado, não hierárquico, das redes sociais, estimula a capacidade de promover o alargamento do espaço público e a participação directa dos cidadãos na tomada de decisões.

2 PRÁTICAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO PROJECTO ASAS

O projecto ASAS foi promovido em parceria entre a Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local (ANIMAR), a Associação para o Desenvolvimento do Concelho de Moura (ADC Moura) e o Instituto das Comunidades Educativas (ICE) e obteve financiamento pelo Programa da Rede Rural Nacional, Iniciativa Comunitária promovida pelo Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território, co-financiada pelo FEADER. A finalidade do projecto ASAS assenta na valorização da intervenção em aldeias isoladas ou em risco de despovoamento, tendo em vista a melhoria da qualidade de vida para os seus e suas habitantes, através da revitalização económica e social dos territórios, com base numa estratégia integrada de diversificação da economia e do emprego local e da valorização dos recursos endógenos, assentes em lógicas de participação comunitária e cooperação interterritorial que permitam a definição de estratégias para a sua revitalização. O projecto pretende contribuir para uma progressiva transformação das aldeias fomentando a valorização dos recursos endógenos e a promoção da qualificação dos agentes locais e a produção de práticas sustentáveis, sociais, culturais, económicas e políticas, que se constituem em novas alternativas de desenvolvimento de comunidades rurais. Contou com a coordenação da Associação In Loco e com o envolvimento das Universidades -

Universidade da Beira Interior (UBI) e Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD) - na aplicação do projecto e animação territorial das zonas Centro e Norte, respectivamente.

A intervenção baseou-se na capitalização de experiências anteriores, visando a construção de propostas para o desenvolvimento de estratégias integradas ao nível dos territórios periurbanos e rurais, contemplando momentos de rastreio, diagnóstico e reflexão-acção. O projecto passou pelas fases que se sistematizam no Quadro 1.

Quadro 1. Fases de Implementação do Projecto ASAS

1 ^a fase	Constituição da parceria, organização da estrutura de funcionamento do projeto e da equipa de trabalho; levantamento de experiências de aldeias sustentáveis e ativas e caracterização dessas dinâmicas.
2 ^a fase	Realização de encontros regionais ou fóruns de reflexão de aldeia em torno das dinâmicas produzidas, explorando os fatores que estimularam a promoção dessas dinâmicas e os constrangimentos que ainda se colocam à sua sustentabilidade. Estes grupos de trabalho, com forma de sessões temáticas, envolveram facilitadores-especialistas. Os encontros culminaram na redação de um relatório síntese dos fatores críticos e de sucesso que contribuíram para a criação dessas dinâmicas sociais, culturais, económicas e políticas. Após esta reflexividade comunitária em torno de elementos prospetivos, a comunidade recebe o relatório-síntese e as filmagens do encontro.
3 ^a fase	Ações de interação interterritorial, materializadas num encontro nacional, que permitiu alargar a reflexão e identificar mecanismos responsáveis pela mudança ao nível micro; constituição de Comunidades de Prática de âmbito nacional suportadas em Fóruns Nacionais de discussão e disseminado na página Web do projeto ASAS, em http://www.asas.com.pt/

Fonte: Elaboração própria com informação de Gonçalves, Marta-Costa e Cristóvão (2013)

Em termos de abordagem metodológica o projecto dá prioridade aos contactos presenciais com os agentes de desenvolvimento rural e local para levantamento de experiências de aldeias sustentáveis e activas, com vista a desenhar, a partir do terreno, propostas de promoção de aldeias activas e sustentáveis. Da abordagem ASAS constava a criação da acção piloto - “Aldeias em rede no combate à desertificação” para um intercâmbio, suportado na troca de experiências, na capitalização de boas práticas e em redes colaborativas que identificassem e caracterizassem ao nível micro, os mecanismos responsáveis pela mudança.

3 O PROJECTO “LUTA CONTRA A POBREZA, UM PROJECTO NOVO DE CIDADANIA” E O EMPODERAMENTO DE COMUNIDADES RURAIS

O objectivo central do projecto “Luta Contra a pobreza, um projecto novo de cidadania” foi reforçar a coesão social de sete comunidades locais da

designada Plataforma Supraconcelhia do Douro, criada no âmbito das Redes Sociais, nomeadamente Alijó, Vila Real, Santa Marta de Penaguião, Peso da Régua, Mesão Frio, Sabrosa e Murça, promovendo o envolvimento de diferentes stakeholder na elaboração/concepção de políticas locais de combate à pobreza, e reforçar a reflexão-acção em torno dos grandes problemas identificados pelos atores locais.

Utilizaram-se abordagens participativas na concepção de estratégias colectivas de combate à pobreza e na construção de planos de acção, de resposta aos problemas locais identificados pelos stakeholder. O projecto valorizou a realidade do mundo rural em torno da procura de respostas, desenvolvendo o sentido crítico e a cidadania activa das comunidades locais e envolvendo, nessa reflexão, as pessoas em situação de pobreza e o poder político. Seguindo uma metodologia participativa, entre workshops, oficinas de reflexão-acção, seminários, histórias de vida, pretendeu-se, especificamente: o empoderamento das pessoas e dos grupos participantes; a identificação de problemas; a definição de estratégias colectivas de resposta; a distribuição de responsabilidades pelo grupo; o desenvolvimento da perspectiva crítica das pessoas; a reflexão dos técnicos dos CLAS (sobre as forças, fraquezas, ameaças e oportunidades dos seus territórios); e a demonstração aos CLAS do seu papel em torno da mobilização de estratégias de resposta aos problemas locais e da criação de dispositivos colectivos de governança.

Quadro 2. Fases de Implementação do Projeto Luta contra a pobreza um novo projecto de cidadania

1ª fase Constituição o e arranque	Constituição da estrutura de funcionamento do projeto, da equipa de trabalho e levantamento de problemas a partir da articulação com os Conselhos Locais de Ação Social (CLAS)
2ª fase: Execução do projecto	<p>Reunir os CLAS em oficinas de reflexão – ação, sete oficinas em sete territórios, com o objetivo de discutir as problemáticas sinalizadas pelos atores desses territórios explorando pontos fortes e mobilizá-los para o planeamento, e concretização de uma estratégia/projeto que fosse ao encontro do problema apresentado pelo concelho.</p> <p>Ouvir as pessoas em situação de pobreza, workshop temáticos em quatro temas transversais a todos os territórios – igualdade de género; pobreza e exclusão; alcoolismo e competências sociais, pessoais e relacionais ;</p> <p>Momento de debate alargado em workshop final, para captar as opiniões dos vários públicos / participantes sobre cada estratégia encontrada nas oficinas reflexão – ação e nos workshops temáticos.</p>
3ª fase: disseminação	<p>Reunir todos os públicos num espetáculo cultural que conjugou dinâmicas, promovendo a coesão grupal e o espírito de equipa necessários para a mobilização de todos na luta contra a pobreza e exclusão social;</p> <p>Organizou-se a publicação “Estratégias coletivas e territorializadas de luta contra a pobreza e exclusão social”.</p>

Fonte: Elaboração própria com informação de Gonçalves e Cristóvão (2012)

No âmbito do projecto debateram-se quatro grandes temas inter-relacionados, todos estreitamente vinculados ao combate à pobreza e exclusão social: (1) Desenvolvimento local, emprego e desemprego, igualdade de género; (2) Violência doméstica, alcoolismo e população sem-abrigo; (3) Comportamentos desviantes, competências pessoais, sociais e relacionais; e (4) Pobreza, exclusão social e participação.

Cada tema abordado mobilizou especialistas, técnicos(as) e testemunhos. De entre os especialistas, constavam académicos e personalidades com competências reconhecidas no âmbito desses temas. No grupo dos técnicos, mobilizaram-se os quadros que estão no terreno, dos municípios, das redes sociais, das escolas, da Segurança Social, de organizações locais do 3º Sector. Neste exercício que permitiu explicitar o problema e compreendê-lo na sua dimensão sociológica, foi muito importante mobilizar os públicos- a voz de mulheres beneficiárias de diferentes respostas sociais- para compreender o sentido das necessidades na primeira pessoa. No fundo, foi feito um esforço autêntico para pensar a pobreza com quem a vive no seu quotidiano.

CONCLUSÃO: DA ANÁLISE COMPARATIVA DAS PRÁTICAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Os projectos em análise detêm, por um lado, uma visão democrática da sociedade integrando os públicos e a comunidade como stakeholder da governança dos assuntos locais, e, por outro, assentam no reconhecimento da multidimensionalidade do espaço-território e promovem uma análise colectiva dos problemas locais, suportada em processos de reflexão-acção, que procuraram a actuação integrada, intersectorial, endógena, e específica. Veja-se a análise comparativa das abordagens no quadro 3.

Quadro 3. Análise Comparativa das Abordagens

Parâmetros	Projeto luta contra a pobreza um novo projecto de cidadania	Projeto ASAS
Conceito e objetivo central	Combate à pobreza e resposta a problemas sociais de âmbito local	Desenvolvimento local de territórios rurais
Processo de trabalho	<p>Identificação de problemas sociais, pelos CLAS;</p> <p>Construção colectiva de estratégias de intervenção, valorizando o envolvimento dos públicos-alvo;</p> <p>Recurso a metodologias participativas que mobilizassem a participação numa lógica comunitária e interterritorial;</p>	<p>Identificação e caracterização de práticas de aldeias activas e sustentáveis, pela equipa do projecto;</p> <p>Análise dos elementos que permitiram a sustentabilidade das práticas e reflexão em torna dos alcances e dos desafios que ainda se colocam;</p> <p>Recurso a metodologias participativas e a técnicas de filmagem;</p>

	<p>Sistematização das dinâmicas e devolução aos CLAS das propostas construídas;</p> <p>Procura de respostas integradas, a partir de mecanismos de governança.</p>	<p>Elaboração de relatórios e devolução às comunidades;</p> <p>Procura de práticas activas e sustentáveis a partir de mecanismos de governança.</p>
Território de incidência	Plataforma supra municipal do Douro.	Nacional e microterritórios.
Procedencia da Iniciativa e base organizacional	Iniciativa exógena alicerçada numa parceria entre a EAPN, a UTAD e os Conselhos Locais de Acção Social (CLAS).	Iniciativa exógena e alicerçada numa parceria, ANIMAR, ADCMoura, ICE, Associação In loco, UBI e UTAD.
Equipas e metodologias	<p>Equipa externa que mobiliza as Equipas técnica residentes na comunidade;</p> <p>Recurso a especialistas facilitadores dos processos;</p> <p>Abordagem metodológica suportada em contactos presenciais com os <i>stakeholder</i>, Workshops temáticos, Oficinas de reflexão ação e Seminários;</p> <p>Apoio à narrativa dos públicos através da realização de Histórias de vida;</p> <p>Publicação e livro “Estrategias colectivas de combate à pobreza” que sistematizou os resultados da reflexão, para divulgar, disseminar, e comprometer.</p>	<p>Equipa técnica externa, não residente;</p> <p>Recurso a especialistas facilitadores dos processos;</p> <p>Abordagem metodológica suportada em contactos presenciais com os <i>stakeholder</i>, em Reuniões descentralizadas e Fóruns de reflexão de âmbito nacional, com as comunidades de práticas;</p> <p>Apoio à narrativa aos <i>stakeholder</i> locais envolvidos nos encontros;</p> <p>Utilização técnicas de imagem e som e de construção da página Web do projeto, para divulgar, disseminar, e comprometer.</p>
Participação dos atores locais	Conselhos Locais de Acção Social dos sete Concelhos, Públicos.	Integração na parceria de agentes locais, institucionais e individuais, ligados às práticas de animação em estudo.
Recursos financeiros	Financiamentos externos (pequeno montante).	Financiamentos externos (pequeno montante).
Intercâmbio de saberes	Envolvimento de facilitadores especialistas, académicos e técnicos com competencias reconhecidas na área.	Envolvimento de investigadores, especialistas, académicos e técnicos com competencias reconhecidas na área.
Mudanças produzidas	<p>Mobilização dos <i>stakeholder</i> em momentos de reflexão-ação;</p> <p>Reforço da narrativa e da consciencialização do problema.</p> <p>Cooperação institucional micro, promovendo leituras cruzadas das virtualidades e constrangimentos das dinâmicas em estudo.</p>	<p>Mobilização dos <i>stakeholder</i> em momentos de reflexão-ação;</p> <p>Reforço da narrativa e da consciencialização territorial;</p> <p>Cooperação territorial micro, promovendo leituras cruzadas das virtualidades e constrangimentos das dinâmicas em estudo.</p>
Sustentabilidade	Dependente da interiorização da cultura de trabalho em parceria, da capacidade de	Dependente da continuidade de práticas de reflexão territorial, que envolvam os atores locais, que

	iniciativa das instituições locais e da capacidade de mobilização de recursos adicionais.	promovam a animação do território em torno de uma governança colectiva.
--	---	---

Fonte: Elaboração própria com informação de Gonçalves, Marta Costa, Cristóvão (2013) e Marta-Costa, Gonçalves, Cristóvão (2013)

Nas práticas de democracia participativa observadas foram visíveis as novas relações de poder entre actores e unidades locais, regionais, supramunicipais, sugeridas por Giddens (1997, 2007) e Beck (2003), e a intenção de se construir uma acção colectiva organizada que associe os cidadãos aos processos de decisão (OCDE, 2002), capazes de agrupar interesses, de coordenar recursos e de reforçar as capacidade de intervenção partilhada, até ao ponto de se encontrarem plataformas de entendimento sobre os objectivos, as estratégias e as acções.

Ambas as práticas de democracia participativa promoveram processos de intervenção que partiram da construção colectiva de respostas. Nas suas práticas ambas valorizaram a reflexividade em torno de elementos prospectivos, recorrendo metodologias participativas e envolvendo Universidades e atores externos com reconhecida legitimidade científico-profissional, sem descorar, no âmbito dessa reflexividade, as instituições locais e as pessoas do terreno.

Nas práticas em análise, os processos de intervenção social identificaram o sistema interventor (grupo, organização, comunidade, rede social, stakeholder), o sistema-cliente (grupo sociais, comunidade, público-alvo, stakeholder) e promoveram um sistema de comunicações entre ambos os sistemas, com recurso a metodologias participativas, para potenciar o cruzamento de olhares, experiencias e saberes. No projecto ASAS partiu-se da caracterização de práticas activas e sustentáveis em aldeias, suportada na análise de fontes secundárias e no contacto com informadores privilegiados-identificando os actores, as dinâmicas, os desafios de intervenção, bem como os elementos transferíveis para outros territórios- para uma reflexão-acção que envolveu o sistema cliente e o sistema interventor, na procura de alternativas para os desafios que ainda se colocavam. No Projecto Luta contra a pobreza um novo projecto de cidadania, envolveu-se o sistema interventor na identificação de problemas locais (os CLAS) e mobilizaram-se os públicos, comumente designados de sistema cliente, para conjuntamente, se reflectirem as várias dimensões do problema e se construírem estratégias colectivas, submetidas posteriormente à deliberação e decisão em cada Conselho Local de Acção Social.

Ambas as abordagens favoreceram a partilha de experiências e de leitura de realidades, as autoscopias e as responsabilizações entre os atores locais. Dos resultados, destaca-se, como denominador comum, o cruzamento de olhares, o envolvimento de facilitadores especialistas, a importância de

conhecer experiências exteriores e de envolver a população local e os actores locais na construção das estratégias, para que os níveis de cumplicidade, adesão e comprometimento fossem atingidos. Na linha do novo paradigma de governança, que incorpora as dimensões, territorial e horizontal (GONÇALVES, 2011), as duas abordagens em análise apostara na criação/dinamização de estruturas de poder local em rede e parceria, dotadas de flexibilidade, capazes de agrupar interesses, de coordenar recursos e de reforçar as capacidades de intervenção no território, entendido como espaço social, económico, político, cultural e simbólico. A governança dos assuntos públicos parte progressivamente desta ideia do poder partilhado e negocial, até ao ponto de se estabelecerem plataformas de entendimento sobre objectivos, estratégias, acções e responsabilidades. As abordagens em análise valorizaram a dimensão territorial e horizontal, chamaram os Stakeholders à acção através de um raciocínio descritivo, normativo e comunicativo, e, envolveram-nos na planificação de alternativas, encarando o território como espaço socioinstitucional relevante, quer quando se tratou de compreender o problema, quer quando se “ensaíram” políticas locais de resposta, intersectoriais e integradas.

O processo de construção de alternativas de acção, nas abordagens em estudo, implicou o cruzamento de olhares- interdisciplinares e intersectoriais- entre as populações de dentro e de fora, entre especialistas e técnicos locais. Porém, ainda se observaram nalguns actores locais, resistências a estas abordagens participativas e certa tendência à centralização do poder ou à desmobilização relativamente ao curso de acção. É imprescindível o reforço da participação social e o aperfeiçoamento da governança local, a partir da criação/dinamização de estruturas de poder local, capazes de promover a coordenação e o mainstreeming, e de ampliar a esfera de responsabilidade social, mobilizando novos atores sociais, do sector público, ao sector privado, desde o mercado social ao económico (3º sector e empresas), valorizando também o envolvimento da comunidade local e dos beneficiários.

REFERÊNCIAS

BECK, U. Pouvoir et Contre- Pouvoire È l"ère ed la mondialization. In: VIEIRA, J. R. **A Jurisdição Supranacional dos Direitos Fundamentais no Projecto da Constituição Europeia**. Paris: Alto Bubier, 2003.

CASTORIADIS, C. **As Encruzilhadas do Labirinto**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

COHEN, J. L. Procedure and Substance. In: **Deliberative Democracy, Deliberative Democracy**. Cambridge: MIT Press, 1997.

CRISTÓVÃO, A.; GONÇALVES, H.; OLIVEIRA, C. (2010). **Estratégias Colectivas e Territorializadas de Luta Contra a Pobreza e Exclusão Social**. Vila Real: REAPN, 2010.

ESTIVILL, J. **Desenvolvimento Local e Protecção Social na Europa**. Bureau Internacional do Trabalho, Departamento de Segurança Social. Genebra: ILO, 2008.

FERRERA, M.; HEMERIJ, A.; RHODES, M. **O Futuro da Europa Social**. Oeiras: Celta, 2000.
FONSECA, F.; CARAPETO, C. **Governança, Inovação e tecnologias. O Estado-Rede e a Administração Pública do Futuro**. Lisboa: Edições Sílabo, 2009.

FUKUYAMA, F. **Governança e Ordem Mundial no Séc. XXI**. Lisboa: Editora Grádiva, 2006.

GIDDENS, A. **A Europa na Era Global**. Lisboa: Editorial Presença, 2007.

GIDDENS, A. **Para além da Esquerda e da Direita: O Futuro da Política Radical**. Oeiras: Celta Editora, 1997.

GONÇALVES, H. **Estratégias colectivas de Governança Local no Campo Social: alcances e limites, estudo sociológico Comparativo, Portugal e Espanha**. Salamanca: USAL, 2011 (Tese de Doutoramento) (Disponível em http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/83238/1/DSC_Gon%C3%A7alvesH_Estrat%C3%A9giascolectivas.pdf).

GONÇALVES, Hermínia. (2012). Estratégias coletivas de governança local no campo social. **Atas do VII Congresso Português de Sociologia**. Porto: Associação Portuguesa de Sociologia, 20 a 23 de junho 2012 (Disponível em http://www.aps.pt/vii_congresso/papers/finais/PAP0016_ed.pdf).

GONÇALVES, H.; CRISTÓVÃO, A. Empoderamento de comunidades (em territórios rurais) e acção coletiva nas políticas locais. In: CEBOLO, C.; PEREIRA, J.; LOPES, M. (Coord). **Intervenção e Educação Comunitária: Democracia, Cidadania e Participação**. Cap VI. Chaves: Edição Intervenção - Associação para a Promoção e Divulgação Cultural, 2012.

GONÇALVES, H.; MARTA-COSTA, A.; CRISTÓVÃO, A. Empoderamento de Comunidades Rurais como Prática de Revitalização de Aldeias. 19º Congresso da APDR. **Atas Proceedings**. Políticas de base regional e recuperação Económica. Iniciativa conjunta com Innovaflow Conference, Braga, 19 a 21 de Junho/2013.

HABERMAS, J. **Direito e Moral**. Lisboa: Instituto de Piaget, 2007.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics**. New York: Free Press, 1989.

MARTA-COSTA, A.; GONÇALVES, H.; CRISTÓVÃO, A. Desenvolvimento de Microterritórios Rurais: Análise Comparativa de Três Abordagens. **Actas do Congresso APDEA**, 2013.

OCDE (2002). **A Governancia no Século XXI**. Lisboa: Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a Democracia**. Porto: Edições Afrontamento, 2003.

GOVERNANÇA TERRITORIAL MULTINÍVEL EM PORTUGAL: FRATURA(S) ENTRE TEORIA E PRÁTICA(S)¹

Margarida Pereira (Portugal)

INTRODUÇÃO

A globalização (financeira, dos mercados e da produção) gerou novas lógicas de poder e afetou o modelo interventivo do Estado moderno. Este contexto impôs outras formas de governabilidade dos territórios: i) reduziu a capacidade de intervenção pública e forçou o Estado a reajustar as suas funções, estrutura e modo de funcionamento; ii) trouxe para os processos de decisão política atores económicos e sociais (da escala local à escala global) com outros interesses e valores, muitas vezes conflitantes e até incompatíveis; iii) exigiu a criação de novas formas de relacionamento, entre diferentes níveis da administração e entre atores públicos e privados. Esta alteração estrutural introduziu turbulência e incerteza nos processos de decisão, pela fluidez dos contextos e pela volatilidade dos intervenientes e das motivações que interferem no seu modo de atuação. Esta visão neo-liberal defende o recuo do Estado (WASSENHOVEN, 2008), através de processos de *hollowing-out* (RHODES, 1996), com a crescente perda de autonomia, a par da criação de mecanismos de *rescaling* (BRENNER, 1999), designadamente coordenação supramunicipal e de transferência de competências para escalas intermédias. Nesta linha de pensamento, o Banco Mundial e outras organizações internacionais de cooperação têm defendido a contração dos poderes do Estado (que deve limitar-se a garantir o funcionamento eficaz do mercado e a segurança dos investimentos, a proteger a propriedade privada e a fornecer alguns serviços públicos, como a educação, saúde e infraestruturas básicas), sugerindo que o enfraquecimento do Estado é necessário para o robustecimento de uma sociedade civil capaz de participar na reforma das instituições políticas e no desenvolvimento do seu país. Porém, a experiência já demonstrou que um Estado fraco favorece sempre a concentração da riqueza e acentua a desigual partilha de recursos, as desigualdades sociais e o desequilíbrio dos territórios. Neste quadro, o sistema de governança territorial multinível constitui um desafio das sociedades contemporâneas. O conceito é consensual nos seus princípios, mas revela muitas debilidades na sua aplicação às diferentes realidades territoriais.

¹ Este artigo foi publicado na revista *DRd-Desenvolvimento Regional em debate*, v. 4, n. 3, 2014.

-Nota do organizador: Mantêm-se o texto, como no original, conforme a normatização da língua portuguesa, de Portugal.

Assim, este capítulo tem como objetivos: apontar os méritos da governança multinível e das redes de atores que a suportam; analisar as dificuldades de operacionalização, por défice de coordenação, cooperação e colaboração entre atores; ilustrar limitações da sua aplicação a partir de exemplos portugueses.

A abordagem empírica foca-se em três pontos: alteração da estrutura de poder do Estado português na sequência: da democratização (1974), da integração na Comunidade Económica Europeia (1986), da adesão ao Euro (2002) e do Programa de Assistência Financeira (2011-14), resultando uma governança multinível de funcionamento deficiente; análise retrospectiva de processos de governança organizados às escalas regional e intermunicipal e dos seus resultados; reflexão prospetiva sobre as consequências da perda de influência do Estado e crescente escassez de recursos (públicos e privados) na sequência do Programa de Assistência Financeira a Portugal.

Em termos metodológicos, parte-se de uma contextualização teórica sobre a governança multi-nível e das redes associadas. Nos casos de estudo a recolha de informação apoiou-se em análise documental e em entrevistas semi-estruturadas a atores envolvidos nos processos.

1 GOVERNANÇA TERRITORIAL MULTINÍVEL E REDES DE GOVERNANÇA: CONCEPTUALIZAÇÃO

Governar as sociedades contemporâneas é cada vez mais difícil e exigente (STOKER, 2000). A crescente aproximação entre o poder político e o poder económico-financeiro amplia (distorce?) as ópticas de apreciação da “coisa pública” e do interesse coletivo, provocando contestação dos processos de legitimação. Além disso, parece ser cada vez mais evidente que o sistema de partidos políticos herdado do Estado moderno tende a perpetuar os privilégios conquistados e a resistir à introdução de mudanças políticas, cada vez mais requeridas em termos sociais.

Na sequência da alteração do equilíbrio de poderes (devido ao enfraquecimento político dos Estados-nação, provocado pela globalização), a governabilidade dos territórios é seriamente afetada. O conceito de governação é preterido em favor do conceito de governança, entendida como uma “[...] gestão territorial multiníveis, participada, envolvendo Administração, actores económicos e socioculturais e cidadãos para responder às necessidades de um território [...]” (PEREIRA, 2009, p. 95). Este processo pressupõe um sistema de relações entre instituições, organizações e indivíduos, para assegurar as escolhas coletivas e a sua concretização (RHODES, 1997). Estão-lhe associados diversos pressupostos: i) uma distribuição mais equilibrada do poder (antes concentrado num Estado hegemónico); ii) um processo mais aberto e participado, em que atores públicos (a diferentes níveis) e privados (económicos, sociais e culturais) cooperam para atingir objetivos comuns coletivamente definidos; iii) o reforço

da democracia representativa; iv) a adoção de procedimentos mais transparentes na tomada de decisão; v) a passagem do modelo vertical hierárquico para um modelo mais horizontal de cooperação e de participação.

Assim, a governança surge como processo de mobilização da ação coletiva e de regulação de interdependências, pois inclui as formas de ação coletiva centradas na esfera pública, quer as estruturadas por organismos governamentais formais, quer as despoletadas por grupos autónomos ou movimentos sociais que resistem e desafiam os modelos de governação tradicionais (HEALEY, 2006).

A governança multinível está consensualizada como o modelo mais eficaz e eficiente para a governabilidade dos territórios, porque: i) gere melhor os impactes territoriais a várias escalas, provocados por externalidades multi-escalares, desde a escala mundo (p.e. alterações climáticas ou tendências da economia global), até à escala local (p.e. serviços urbanos ou novas necessidades da comunidade); ii) reflete a diversidade de interesses dos cidadãos; iii) facilita compromissos políticos mais credíveis e v) fomenta a inovação e experimentação no campo das políticas públicas.

Mas o processo de organização da governança multinível suscita várias interpretações. Marks and Hooghe (2004) apontam dois modelos contrastados mas complementares (Quadro 1).

Quadro 1 – Modelos de governança multinível

Tipo I	Tipo II
<p>- Dispersão de jurisdições por um número reduzido de níveis, suportados por instituições representativas, e responsáveis por funções diversas. Estas instituições têm fronteiras e competências bem definidas e sem sobreposições (entre níveis e dentro do próprio nível), sendo a gestão de conflitos internalizada. O referencial é sempre um território de uma escala específica. Em cada escala territorial existe apenas uma entidade relevante que gere determinada função ou serviço. Este tipo de governança é (pretende-se que seja), estável a longo prazo, embora haja flexibilidade na distribuição de competências entre níveis.</p> <p>- Baseia-se na relação entre o governo central e os organismos sub-nacionais, numa abordagem sistémica e limitada no número de escalas de abordagem.</p>	<p>- Estruturas de governança mais especializadas e focadas em funções/serviços específicos, traduzindo maior flexibilidade. A escala de atuação varia consoante o problema, mas promove sempre o organismo que melhor internalize os benefícios e custos de um determinado bem ou serviço público. A interseção entre as estruturas é grande, não havendo limite no número de escalas de jurisdição. Estas estruturas nascem e desaparecem consoante as necessidades específicas de governança.</p> <p>- Promove estruturas de governança menos rígidas, pois fomenta uma abordagem ao nível de um “território funcional”, não necessariamente circunscrito às fronteiras administrativas.</p> <p>- As parcerias público-privadas (também existentes no tipo I) são aqui mais comuns.</p>

Fonte: Elaboração própria

Assim, as estruturas de governança surgem quer do desdobramento vertical do estado quer da integração de um leque diversificado de atores, de natureza e origem (âmbito territorial) muito diversas. Daqui resultam três dimensões da governança: vertical (multinível), horizontal (inter-setorial, cooperação territorial, parcerias), participação.

A multiplicação de atores implica a estruturação de redes de governança para assegurar a articulação entre os envolvidos, que podem ser definidas como “articulações horizontais relativamente estáveis de atores interdependentes, mas operacionalmente autónomos, que interagem entre si através de processos de negociação estruturados por um enquadramento normativo e cognitivo auto-regulado, consoante limites estabelecidos por forças externas” (TORFING, 2005, p. 307).

Estas redes diferenciam-se do controlo hierárquico do Estado central e da regulação competitiva do mercado em três aspectos (TORFING, 2005).

i) **Relação entre atores:** as redes de governança funcionam como sistemas policêntricos, constituídas por uma pluralidade de atores autónomos mas interdependentes, que partilham um objetivo comum. Distinguem-se da perspetiva unicêntrica (regulamentadora do Estado central, baseada no seu poder hegemónico, que vincula os direitos e obrigações dos restantes atores), e do sistema multi-cêntrico competitivo do mercado (onde a pluralidade de atores independentes não partilha objetivos ou obrigações, movimentando-se segundo os seus interesses específicos).

ii) **Processos de decisão:** o funcionamento do Estado central traduz-se na criação de leis e regulações, que refletem os valores do governo e da ideologia política que o suporta. O mercado rege-se pela alocação de bens e serviços consoante fatores intangíveis (tendências do mercado, estabilidade política, prioridades de investimento, etc.) e pelas leis do mercado e da livre concorrência. Já as redes de governança operam segundo uma reflexão interativa entre atores, envolvendo-os em processos de negociação que procuram soluções coletivas, apesar da persistência dos interesses divergentes de cada actor.

iii) **Observância das soluções negociadas coletivamente:** ao contrário do Estado central (onde são aplicadas sanções) e do mercado (onde se temem perdas económicas), nas redes de governança são geradas condições de confiança e obrigação política, sustentadas pelas normas e sistemas de auto-regulação acordados pelos intervenientes.

Assim, “Mais do que criar novas redes relacionais (ou fortalecer as existentes), a governança revela uma nova forma de organização da sociedade, nomeadamente na sua postura e interesse face ao desenvolvimento e na participação nos processos de tomada de decisão” (CHAMUSCA, 2012, p.53).

As redes devem assumir-se como ator coletivo e garantir (alguma)

independência do poder do Estado, embora também o devam integrar (governo central, regional e/ou local). Mas o Estado acaba por condicioná-las, pois ainda mobiliza muitos recursos e detém influência (RHODES, 1999). Por isso, as relações entre redes de governança e instituições são complexas, podendo esse relacionamento ser multifacetado - incompatível, complementar, transicional ou instrumental (KLIJN e SKELCHEN, 2007). As relações de incompatibilidade surgem quando as redes de governança são vistas como um desafio à legitimidade das instituições e uma afronta à autoridade dos eleitos. Quando estes mostram abertura para a parceria e a cooperação, as redes aumentam a flexibilidade, a eficiência e a capacidade de resposta e as entidades públicas podem desempenhar a função de mediação e regulação do processo de governação territorial, promovendo recursos e partilha de recursos (CHAMUSCA, 2012).

Assim, é indiscutível que as redes de governança potenciam ganhos em eficiência (TORFING, 2005, p. 310), nomeadamente através da: i) identificação de problemas e oportunidades, produzindo soluções flexíveis que permitem o seu ajustamento consoante a complexidade e variedade dos problemas, isto é, favorecem a governança proativa; ii) partilha e agregação de informação e conhecimento entre atores, que se transformam numa mais-valia no processo de formulação de políticas; iii) estabelecimento de um quadro para a formação de consensos ou para a minimização dos conflitos entre atores; iv) redução do risco de resistência dos atores à implementação das políticas acordadas.

Os ganhos apontados têm de ser “conquistados”. De facto, não é crível que atores “estranhos”, sem trabalho em comum, inesperadamente o comecem a desenvolver, sem constrangimentos, receios ou desconfianças, mesmo que tenham interesses comuns a conquistar. Para aquele trabalho ser iniciado e mantido,

[...] é necessário conceber uma visão da estratégia a implementar, delinear um projecto territorial (credível e viável) ajustado às potencialidades existentes, ancorado em ações coletivas, através do debate, concertação e co-responsabilização dos *stakeholders* locais: que atividades económicas incrementar, que modelo territorial perseguir [...] como partilhar as responsabilidades entre os atores (PEREIRA, 2013, p. 55).

Assim, o desdobramento das estruturas do Estado e a internalização de um leque diversificado de atores nos processos de decisão, trazem desafios de relacionamento, sobre os quais é preciso trabalhar em permanência, nomeadamente acionando estruturas de cooperação, coordenação e de colaboração. Estes conceitos, por vezes utilizados como sinónimos, têm diferenças acentuadas (GONÇALVES, 2012). Ver Quadro 2.

Quadro 2 – Distinção entre Cooperação, Coordenação e Colaboração

	Cooperação	Coordenação	Colaboração
Significado	Cooperar = atuar em conjunto	Coordenar = organizar em conjunto	Colaborar = trabalhar em conjunto
Definição	Ação conjunta para alcançar um objetivo	Funcionamento harmonioso das partes para alcançar um resultado eficiente	Criação conjunta de uma visão de partilha e benéfica para as partes envolvidas
Relação	Informal, de curto prazo	Mais formais e prazo maior	Longo prazo
Missão/ objetivos	Ausência de missão comum	Compreensão das diferentes missões	Compromisso numa missão comum
Comunicação	Partilha de informação relacionada com o projeto em curso	Canais de comunicação interdependentes	Canais de comunicação bem definidos a todos os níveis
Estrutura	Não é necessário definir uma estrutura	Exige compreensão das funções e das responsabilidades de cada parte	Exige uma mudança de funções de responsabilidade e de alteração de programas, resultando na formação de uma nova estrutura
Planeamento	Ausência de planeamento conjunto	Planeamento conjunto	Necessário desenvolver um planeamento abrangente
Autoridade	Permanece em cada organização	Permanece em cada organização, mas há um coordenador	É a estrutura colaborativa que determina a autoridade
Recursos	Sem partilha de recursos	Partilha de recursos	Partilha de recursos
Poder	Sem partilha de poder	Sem partilha de poder	Partilha de poder
Tempo necessário e risco	(-)		(+)

Fonte: adaptado de GONÇALVES (2012, p.87)

Os três processos descritos são fundamentais e complementares, mas a colaboração é o mais desafiante, pois implica mudanças estruturais na forma de agir: trabalho a longo prazo, compromisso coletivo, partilha de recursos e de poder, formas de comunicação e de relacionamento multidirecionais. A coordenação é igualmente desafiante, pois implica planeamento conjunto e partilha de recursos, para diferentes missões, no respeito pela

in(ter)dependência e valorização das partes. A cooperação, mais informal e menos exigente, pressupõe “apenas” vontade para atuar em conjunto para atingir um objetivo comum às partes envolvidas.

Como ficou demonstrado, o conceito de governança é, na sua essência, integrador. Porém, o processo é, em si mesmo, potenciador de conflitos. Mesmo com estruturas de relacionamento operacionais, o conflito está sempre latente, dada a diversidade de interesses e de sistemas de valores envolvidos. Mas é esse conflito latente que minimiza o risco de inércia e potencia a inovação. Para gerir esta tensão permanente, que em parte se assume como a energia que alimenta e faz avançar estas estruturas, é indispensável a internalização de mecanismos para gestão de conflitos.

2 A GOVERNAÇÃO DO(S) TERRITÓRIO(S) EM PORTUGAL: DE UM ESTADO CENTRALIZADO FORTE A UMA GOVERNAÇÃO MULTINÍVEL FRACA

A estrutura de poder em Portugal, ao longo dos 40 anos da democracia, sofreu mudanças acentuadas. A Constituição da República Portuguesa de 1976 (e todas as alterações subsequentes) definiu a organização do poder político em três níveis: central, regional e local, e instituiu o Poder Local. No território do Continente as autarquias locais são a freguesia, o município e a região administrativa, sendo admitidas formas específicas de organização territorial autárquica para as grandes áreas metropolitanas. Nas regiões insulares dos Açores e da Madeira foram criadas regiões autónomas, ficando aí as autarquias limitadas à freguesia e ao município.

Ao nível central, o governo detém as funções de administração do Estado. Está organizado em ministérios e secretarias de Estado. É marcado por uma acentuada centralização (em Lisboa), um funcionamento setorializado (com intensificação da especialização ao longo do tempo), uma deficiente coordenação e articulação das políticas e âmbitos de intervenção, apoiado num aparelho burocrático progressivamente mais pesado, apesar de terem ocorrido alguns esforços de simplificação². A administração central criou também estruturas desconcentradas, mas a falta de uma estratégia fez com que cada ministério adotasse unidades territoriais específicas para os seus serviços desconcentrados, agudizando as dificuldades de articulação inter-setorial. Todavia, tem vindo a acontecer uma tendência de convergência para as NUTS II³, “imposta” pela UE. As políticas de ordenamento do território e

² Com os Programas Simplex e PRACE, no XVII (2005-09) e XVIII (2009-11) Governos Constitucionais.

³ NUTS (Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas) define sub-regiões estatísticas em que se divide o território dos Estados-Membros da União Europeia. Foi elaborada pelo Eurostat (Serviço de Estatística das Comunidades Europeias) em cooperação com os institutos nacionais de estatística europeus. As regiões estatísticas estão subdivididas em 3 níveis: NUTS I (nacional), NUTS II (regional) e NUTS III (associação de municípios).

desenvolvimento regional ficaram associadas às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), desde sempre ancoradas nas NUTS II. O responsável desses serviços é nomeado pelo respetivo ministro, de quem depende política e funcionalmente. Tal significa que o diálogo entre estruturas desconcentradas é pouco eficaz para a construção de soluções, devido à dependência hierárquica setorial que persiste sobre os interesses territoriais. Na sequência do protagonismo neo-liberal, a partir dos anos 1990 o Estado abriu-se à iniciativa privada, através de parcerias público-privadas (PPP) em setores onde o mercado é mais apetecível (infra-estruturas de transporte, de energia, ...) e da privatização de serviços públicos (saúde, ...). Através das PPP, os privados ficam responsáveis por diversas fases do processo: concepção, construção, financiamento, manutenção e exploração da infra-estrutura ou do serviço (SARMENTO, 2013). Esta opção foi sobretudo escolhida “[...] por razões de conveniência orçamental, transferindo os esforços de investimento para fora do âmbito do Orçamento, e muito menos pela consideração de se o país iria beneficiar de modo apropriado das parcerias,[...]” (MARVÃO PEREIRA, 2013, p.67). E os resultados até agora obtidos não são estimulantes na ótica pública: o Estado continua a gastar mais dinheiro com as parcerias do que o esperado e as famílias e as empresas a pagar mais pelos serviços prestados.

Ao nível regional, a região administrativa, correspondendo a estruturas regionais descentralizadas, com órgãos próprios eleitos, não foi instituída, apesar de algumas iniciativas para implementar a designada “regionalização”: aprovação, por unanimidade, da Lei-quadro das Regiões Administrativas⁴ na Assembleia da República, em 1991; referendo, em 1998.

O processo foi mal conduzido (o governo optou por um mapa de oito regiões e não pelo mapa dos cinco territórios associados às CCDR (NUTS II), já internalizado pelos diferentes atores, muito politizado e rodeado de contra-informação que confundiu os eleitores. Tal conduziu a um resultado previsível – rejeição - num processo de participação que não atingiu metade dos eleitores⁵. Vetado o mapa, e não a regionalização, posteriormente nenhum governo mostrou vontade de retomar o processo, embora a região administrativa permaneça como uma autarquia local na Constituição da República. Este facto constitui um marco (negativo) na estrutura de governança multinível, que ainda hoje “ensombra” a organização do Estado democrático. Todavia, entretanto foram ensaiadas, de forma descontinuada e sem nenhuma adoção definitiva, soluções de reforço de poder regional através da valorização do cargo de Presidente da CCR, com sua equiparação a subsecretário de estado, na dependência do 1º Ministro, para efeitos de

⁴ Lei n.º 56/91, de 13 de agosto.

⁵ Com 60,9% dos votos Não, contra 35% do Sim. A abstenção foi elevada (51%) e não atingiu o patamar necessário para tornar o resultado vinculativo.

coordenação de serviços⁶ (nunca operacionalizado) e nomeação do Presidente da CCDR após indicação de três nomes pelo Conselho Regional⁷ (praticado temporariamente)⁸. Assim, as políticas regionais de ordenamento e desenvolvimento continuaram a ser ancoradas nas estruturas desconcentradas do ministério da tutela, as CCDR.

Ao nível local, a tradição municipalista justificou a valorização dos municípios no âmbito do poder local. As suas competências robusteceram-se com o tempo, em particular nos domínios do ordenamento do território e urbanismo, da infra-estruturação básica, das redes de equipamentos coletivos de proximidade, do licenciamento da urbanização e da edificação. A sua atuação concorreu para a melhoria das condições de vida das populações locais. Mas no interior do país, a infra-estruturação foi insuficiente para atrair investimento privado. A falta de atividade económica (que persistiu em não chegar, apesar do investimento público), tornou muitos desses territórios dependentes do emprego gerado pelo Estado. Exceptuando as cidades médias mais dinâmicas, e polarizadoras de *hinterlands* mais ou menos alargados, a maior parte dos municípios do interior sofre uma acentuada erosão demográfica (perda e envelhecimento da população), alargando os territórios de baixa densidade, onde existem agora muitas infra-estruturas e equipamentos subutilizados. Os municípios privilegiaram o funcionamento centrado nos territórios que lhe conferem legitimidade de intervenção, concentrando-se a cooperação inter-municipal sobretudo na viabilização de redes de infra-estruturas (viárias, de resíduos sólidos urbanos, ...), estimulada pelos ganhos de eficiência e, sobretudo, pelas condições de acesso aos fundos estruturais. Em alguns casos, delegam competências para as freguesias, autarquias sobretudo vocacionadas para a prestação de serviços de proximidade.

Tal como ao nível central, também a este nível se assiste à exteriorização de serviços segundo modelos variados, da concessão à privatização.

A evidência da necessidade de uma escala intermédia justifica várias tentativas governamentais desde o início deste século, através da criação de associações especiais de municípios. Os diplomas de 2003⁹ conferiram aos municípios a possibilidade de criação de três tipos de associações (grandes áreas metropolitanas, comunidades urbanas e comunidades intermunicipais), segundo regras pré-fixadas. O resultado foi um mapa de unidades territoriais desconexas, com fraca coesão interna e falta de aderência às realidades locais.

⁶ Decreto-Lei n° 265/2001, de 28 de setembro.

⁷ Órgão consultivo da CCDR, que na sua composição integra os presidentes das câmaras municipais e organizações económicas, sociais, ambientais e científicas representativas do tecido institucional da região.

⁸ Decreto-Lei n° 104/2003, de 18 de maio.

⁹ Lei n° 10/2003 e Lei n° 11/2003, de 13 de maio.

Em 2008, outro diploma¹⁰ procurou corrigir erros anteriores e regulamentou a criação de Comunidades Intermunicipais, referenciadas às NUTS III, com a finalidade de: promover a estratégia do desenvolvimento económico, social e ambiental dos territórios abrangidos; articular os investimentos municipais de interesse intermunicipal; participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e planear as atuações de entidades públicas de carácter supramunicipal (Lei n.º 45/2008, artigo 5º).

A par das mudanças que foram acontecendo na estrutura e funcionamento do Estado, também na sociedade civil se operaram transformações. Desde o final do século passado intensificou-se o seu envolvimento nos processos de participação e aprovação dos planos, nos orçamentos participativos e em programas específicos em que são co-responsáveis pela sua condução. Mas os atores económicos e sociais apresentam, globalmente, debilidade organizacional, pouca capacidade para suportar o risco e muita dependência das iniciativas públicas, o que fragiliza a sua acção.

A integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia, em 1986, introduziu um novo nível de poder, com alterações relevantes na governabilidade do território nacional, por quatro vias: i) políticas comunitárias vinculativas para os estados-membro (agricultura, ambiente, ...); ii) diretivas e normas orientadoras em vários domínios, cujas diretrizes têm de ser transpostas para o enquadramento legal nacional; iii) regulamentação associada à aplicação dos Fundos Estruturais¹¹, cujo não cumprimento impede o acesso aos mesmos; iv) valorização da escala regional (NUTS II) como modelo de afetação de recursos para o território e de monitorização do desempenho das políticas públicas.

A adesão ao Euro (em 1999, com entrada em circulação em 2002) colocou as finanças públicas sob um conjunto de orientações fixadas pelo Banco Central Europeu, tendo como implicações nacionais o reforço da governança europeia e a perda de soberania. Esta ganhou uma dimensão mais profunda uma década depois, na sequência do Programa de Assistência Financeira, aspeto que é abordada no ponto seguinte.

Apresentada a estrutura do Estado e as suas principais particularidades de funcionamento, importa analisar com mais detalhe exemplos de governança desenvolvidos no contexto do ordenamento e desenvolvimento regional, onde se promoveu a colaboração inter-organizacional e a mobilização dos atores locais. A ilustração recai sobre dois instrumentos distintos, mas complementares nos seus propósitos: os Planos Regionais de Ordenamento do

¹⁰ Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto.

¹¹ Os Fundos Estruturais são os instrumentos financeiros da política regional da União Europeia (UE) que tem por objetivo reduzir as diferenças de desenvolvimento entre as regiões e os Estados-Membros, concorrendo para a coesão económica, social e territorial.

Território (PROT) e os Programas das “Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação” (RUCI).

No quadro da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo¹² (aprovada em 1998), o PROT é um instrumento de desenvolvimento territorial, estratégico, da responsabilidade das estruturas desconcentradas do ministério com a tutela do ordenamento do território, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional. Foram lançados na primeira década deste século, ancorados no princípio da coesão territorial e em modelos urbanos policêntricos, voluntaristas e exigentes em investimento público (PEREIRA, 2013). Seguindo as orientações do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), os PROT definem o conceito de desenvolvimento para cada região, o modelo territorial, as ações a concretizar e os atores a envolver. O acompanhamento da sua elaboração e aprovação foi inovador, tendo sido criadas estruturas de coordenação e concertação, envolvendo no debate das soluções os atores regionais públicos (estruturas desconcentradas e municípios) e privados, bem como entidades centrais responsáveis pelos setores mais relevantes. Os ganhos conseguidos na construção e consensualização das soluções foram relevantes (MARQUES e ALVES, 2010; CARMO, 2014). Mas as razões para este sucesso de concertação foram (sobretudo) circunstanciais: estando então em curso a afetação dos Fundos Comunitários (Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013), todos os atores participantes tinham interesse em concertar posições para viabilizar soluções e, desse modo, potenciar a captação desse investimento no calendário fixado para as candidaturas. Aliás, em paralelo tinha decorrido a elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento (PTD), documentos de concertação estratégica intermunicipal, condição obrigatória de acesso das comunidades intermunicipais então criadas à contratualização de funções de gestão dos Planos Operacionais Regionais (POR) à escala das NUTS III. Aliás, aproveitando este contexto mobilizador de captação de financiamento, alguns interlocutores “trocaram” a sua aprovação pela incorporação de ações que beneficiasse diretamente o seu território ou o seu setor.

Os PROT prevêm ainda sistemas de governança focados na monitorização, avaliação e gestão da sua implementação. Aí tende a estar expressa a articulação institucional, mas as parcerias com atores privados, na sua componente operativa, é pouco desenvolvida e o envolvimento dos cidadãos assente na disponibilização de informação (CARMO, 2014). Na prática ocorre um progressivo esvaziamento destas estruturas, na falta de estímulos financeiros para as dinamizar.

No âmbito da afetação de recursos financeiros comunitários, a UE impõe a adoção de modelos de governança, envolvendo os diferentes atores do

¹² Lei nº 48/98, de 11 de agosto.

território. O exemplo analisado insere-se na Política de Cidades POLIS XXI¹³, que previa um instrumento de política designado “Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação”(RUCI). Uma RUCI é “[...] uma parceria correspondente a um processo estruturado de cooperação entre municípios, entidades públicas e entidades privadas que se propõem elaborar e implementar em comum um *Programa Estratégico* de desenvolvimento urbano centrado nos factores territoriais de competitividade e inovação” (artº 3º Regulamento)¹⁴. No sentido de apoiar financeiramente a viabilização dos modelos urbanos policêntricos, pretendia-se: i) forçar visões intermunicipais mobilizadoras e de longo prazo; ii) criar um estímulo financeiro à constituição de parcerias intermunicipais. Era, assim, um estímulo à cooperação entre atores de um território específico. Para corresponder às exigências do programa, as redes desenvolveram visões de escala supra-municipal, suportadas (apenas) em projetos financiáveis, o que, desde logo constituiu uma limitação. Mas esta foi agravada porque na maior parte dos casos as visões pretendidas resultaram de somatório de projetos pensados à escala municipal e não supra-municipal como pretendido. O programa exigia a criação de estruturas de gestão integradas segundo as orientações fixadas no âmbito do QREN. Dois tipos de limitações podem ser apontados: replicação deste modelo para os diferentes programas; integração de atores pouco mobilizados para o processo, para cumprimento dos requisitos exigidos. Ora a escassez de atores, em particular em territórios de baixa densidade, obriga à sobrecarga de alguns, forçados a “repartir-se” por várias frentes, sem lhe poder dedicar a atenção necessária, ou à integração de outros, que não trazem mais-valias ao processo (PEREIRA e Gil, 2010).

3 UM MODELO DE GOVERNANÇA EM RECONSTRUÇÃO

A crise económico-financeira que atingiu a Europa em 2008, afetou em particular os países do sul, entre os quais Portugal. Na sequência do Programa de Assistência Financeira, que Portugal assinou em 2011 com o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a União Europeia (a designada “Troika”), o Estado vê limitada a sua soberania, pelas imposições associadas ao empréstimo vindas de um novo nível de poder (que não desapareceu com o fim do Programa, em maio de 2014, e persistirá nas próximas décadas). Das exigências impostas, sublinham-se duas, pelos

¹³ A Política de Cidades POLIS XXI tinha, entre os seus objetivos, superar as debilidades do sistema urbano e nacional e transformar as cidades portuguesas em motores do desenvolvimento das regiões e do País.

¹⁴ QREN – Regulamento específico – Política de Cidades – Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação http://www.porlisboa.qren.pt/np4/file/5/Redes_Urbanas_para_a_Competitividade_e_a.pdf (acedido em 16 de Julho de 2014).

impactes diretos na estrutura de governança: redução do investimento público e contração do Estado.

O progressivo desinvestimento público, aos diferentes níveis, está a refletir-se quer na suspensão de obras em curso, quer no adiamento/abandono de investimentos previstos, o que compromete (inviabiliza) os modelos de ordenamento e desenvolvimento aprovados ou consensualizados. Perante a reduzida disponibilidade financeira do Estado e a alteração dos critérios de distribuição dos fundos comunitários para 2014-2020, no designado Acordo de Parceria Portugal 2020, é necessário reafetar recursos e repensar prioridades (setoriais e territoriais). No curto/médio prazo, é exetável que venham a ser privilegiados projetos piloto, orientados para testar soluções (inovadoras?), em prejuízo de intervenções abrangentes e voluntaristas, que marcaram o período anterior à chegada da Troika.

A contração do Estado, que também contribui para diminuir o investimento público, está a processar-se de dois modos:

i) redução das autarquias locais - o processo começou pelas freguesias e foi concluído em 2013 (passaram de 4260 para 3092), esperando-se um processo similar para os municípios (atualmente 308), porventura depois das legislativas de 2015. Neste quadro, o governo redefiniu a repartição das competências do poder local em 2013¹⁵, e reforçou a escala intermunicipal, indo ao encontro das orientações do pacote financeiro comunitário, onde esta escala é revalorizada, com a criação de instrumentos específicos, nomeadamente os Investimentos Territoriais Integrados (ITI).

ii) diminuição dos serviços prestados pelo Estado. O governo criou o “Programa Aproximar”¹⁶ para a descentralização das políticas públicas e reorganização da rede de serviços públicos desconcentrados, através da transferência de competências e recursos da administração central para os municípios e as entidades intermunicipais, procurando ganhos de eficiência e eficácia nas relações entre o Estado, a administração local e os cidadãos. Com base nos estudos da “Equipa para os Assuntos do Território”¹⁷, está em curso a reestruturação dos serviços públicos, recorrendo a soluções diversas, nomeadamente concentração (equipamentos de ensino, tribunais, ...), sub-concessão (transportes de Lisboa e do Porto, ...), fusão (finanças, centros de emprego, ...), e descentralização para as autarquias (nos domínios da educação, saúde, transportes, ...).

Esta contração do Estado está a debilitar a sociedade civil (desemprego, diminuição de rendimento, degradação nas condições de acesso a serviços essenciais, aumento das desigualdades sociais), e a tornar os modelos de governança ainda mais vulneráveis.

¹⁵ Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

¹⁶ RCM n.º 15/2013 de 19 de março.

¹⁷ RCM n.º 38/2012, de 27 de março.

Esta contração do Estado está a debilitar a sociedade civil (desemprego, diminuição de rendimento, degradação nas condições de acesso a serviços essenciais, aumento das desigualdades sociais), e a tornar os modelos de governança ainda mais vulneráveis.

Para assegurar a coordenação e a articulação multinível, foi criado o Conselho de Concertação Territorial¹⁸, órgão político de promoção da consulta e concertação entre o Governo e as entidades políticas regionais e locais, com reuniões previstas de 4 em 4 meses. Aponta como objetivos: a) Debater assuntos com dimensão territorial relevantes para as entidades nele representadas, nomeadamente os que envolvam vários níveis de Administração do território; b) Analisar matérias que exijam ou pressuponham a articulação entre diferentes níveis de Administração do território ou regulem a atuação de entidades políticas infra-estaduais; c) Acompanhar estratégias políticas e programas com incidência no desenvolvimento territorial; d) Debater estratégias de cooperação entre os diferentes níveis da Administração do território; e) Dinamizar o funcionamento do Conselho de Acompanhamento das Políticas Financeiras e do Conselho de Coordenação Financeira (ponto 2 da RCM). Com um curto período de funcionamento, não é ainda possível avaliar os resultados, mas é fundamental monitorizar o trabalho de articulação que aí poderá ser realizado. Para já, a atenção parece estar centrada na reorganização dos serviços do Estado, procurando consensualizar soluções numa matéria socialmente muito sensível.

Assim, a médio prazo a governança do território nacional terá uma influência determinante de dois poderes externos: o Banco Central Europeu, que continuará a vigiar as contas públicas nacionais, o esforço de consolidação orçamental e o respeito pelos compromissos assumidos perante a “Troika”; a Comissão Europeia, através do pacote financeiro disponibilizado para 2014-2020.

O Estado continuará a contrair-se, libertando-se de parte dos serviços públicos até agora prestados. Os processos de privatização com mercados mais apetecíveis estarão abertos ao capital internacional, insensível aos problemas socio-territoriais, excluindo áreas onde a baixa densidade não estimula o interesse pelo negócio, excepto o sustentado na qualidade ambiental.

A região, enquanto autarquia, persistirá como intenção. A emergência de uma escala intermédia surgirá através das comunidades intermunicipais (não eleitas diretamente), com o reforço das suas competências, vindas do nível central e do nível local. Os municípios (cujo processo de reorganização/redução está latente) vão ter também as suas competências acrescidas. Esta orientação é salutar, pelo reforço do princípio da subsidiariedade; todavia, os benefícios só serão obtidos caso o correspondente pacote financeiro seja assegurado (o que não está garantido). Neste ambiente de grande turbulência, como agirão os atores locais? A sua participação em estruturas de governança territorial, que já era fundamental, torna-se agora

¹⁸ RCM n° 16/2014, de 5 de março.

determinante. O pacote de fundos comunitários até ao final da década constitui, à partida, um estímulo ao envolvimento. Mas importa corrigir erros anteriores, procurando consolidar redes que persistam ativas e empreendedoras em redor de projetos territoriais estratégicos, geradores de valor, e não apenas de projetos circunstanciais, formatados para responder a requisitos e interesses exteriores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Num mundo global, a governança multinível impôs-se aos territórios. A nova distribuição de poder provocou acentuadas mudanças na estrutura do Estado moderno e abriu-se aos atores privados. Na teoria, esta participação mais alargada traduz-se num reforço da democracia e do princípio da subsidiariedade, assegurando uma maior proximidade entre a autoridade do Estado e os cidadãos e uma valorização das regiões e das comunidades locais. Esta organização pressupõe: vontade política para a delegação de poderes e responsabilidade política para o seu exercício; administração com forte capacidade de articulação, de diálogo e de eficácia; organizações fortes, independentes, articuladas em rede e abertas à colaboração.

Se os princípios atrás apontados merecem concordância generalizada, a sua aplicação reveste-se de dificuldades de natureza diversa. Na análise apresentada do exemplo português procurou colocar-se em evidência as dificuldades de operacionalização do conceito.

Apesar da Constituição de 1976 e de todas as revisões subsequentes proporem um modelo de governação descentralizado em três níveis, persiste um Estado centralizado, com múltiplas fragilidades. O poder local é dominado pelos municípios, já que as freguesias têm competências exíguas e a região administrativa não foi criada. O exercício do poder do Estado continua marcado pela sua ação centralizadora, fraca integração de políticas setoriais e insuficiente articulação territorial. As estruturas de governança, com envolvimento dos atores privados têm estado, sobretudo, ligadas à afetação e gestão de fundos comunitários, tendendo a desmobilizar com o fim da respetiva aplicação, ou a parcerias público-privadas, muito desequilibradas em prejuízo do Estado, que suporta riscos não proporcionais aos benefícios. A valorização da escala intermunicipal pode vir a constituir um ganho relevante, na medida em que permite obter economias de escala, partilha de recursos e maior articulação escalar. Mas só o futuro dirá se esta opção substituirá adequadamente a escala regional. Apontando-se que a governança multinível constitui um reforço da democracia, no caso em análise esta condição parece não estar assegurada: por um lado, o poder do Estado está fortemente condicionado por entidades externas; por outro, o Governo quer criar uma escala intermédia, indispensável para conseguir maior eficácia e eficiência na gestão dos recursos (escassos), apoiada em estruturas construídas pela associação de municípios. Curiosamente (ou não?) ambas as escalas com

reforço de poderes não têm a legitimação do voto, o requisito base da democracia.

REFERÊNCIAS

BRENNER, N. Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European Union. **Urban Studies**, 36 (3), p. 431-451, 1999.

CARMO, F. Planos Regionais de Ordenamento do Território e Governança Territorial: do discurso às evidências da prática. **Geografia e Ordenamento do Território, Revista Electrónica**, nº 5 (Junho). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p. 41-65, 2014.

CHAMUSCA, P. **Governança e Regeneração urbana: entre a teoria e algumas práticas**. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2012 (Tese de Doutoramento).

GONÇALVES, M.J. **A Gestão Colaborativa de Conflitos entre Turismo e Território: o caso do Litoral Troia-Melides**. Lisboa: Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa, 2012 (Tese de Doutoramento).

HEALEY, P. Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space. **European Planning Studies**, 14(3), p. 299 – 320, 2006.

KLIJN, E. H. & C. SKELCHER Democracy and governance networks: Compatible or not?. **Public Administration**, 85(3), p. 587-608, 2007.

MARQUES, T. S.; ALVES, P. O desafio da governança policêntrica. **Prospectiva e Planeamento**, nº 17, p. 141-164, 2010.

PEREIRA, M. Da Governança à Governança Territorial Colaborativa. Uma Agenda para o Futuro do Desenvolvimento Regional. **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**, Ano 3, nº. 2, p. 52-65, 2013.

PEREIRA, M. Desafios contemporâneos do ordenamento do território: para uma governabilidade inteligente do(s) território(s), **Prospectiva e Planeamento**, nº 16, Lisboa: DPP, p. 77-102, 2009.

PEREIRA, M.; GIL, D. Cooperação inter-municipal em sistemas urbanos policêntricos: exemplificação em territórios de baixa densidade. **Prospectiva e Planeamento**, nº 17. Lisboa: DPP, p.165-195, 2010.

MARKS, G.; HOOGHE, L. Contrasting Visions of Multi-level Governance. In: BACHE, I.; FLINDERS, M.(Eds.). **Multi-level Governance**. Oxford: Oxford University Press, p. 15-30, 2004.

MARVÃO PEREIRA, A. Os Investimentos Públicos em Portugal. Lisboa: FFMB, 2013.

TORFING, J. Governance Network Theory: Towards a second generation. **European Political Science**, 4, p. 305-315, 2005.

RHODES, R. A. W. **Control and power in central-local government relations**. Ashgate: R.A.W. Rhodes, 1999.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability**, Milton Keynes: Open University Press, 1997.

RHODES, R. A. W. The new governance: Governing without government. **Political Studies**, 44(4), p. 652-667, 1996.

SARMENTO, J.M. **Parcerias Público-Privadas**. Lisboa: FFMB, 2013.

STOKER, G. Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. In: Pierre, J. (ed.) ***Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy***. Oxford: Oxford University Press, 2000.

WASSENHOVEN, L. Territorial Governance, Participation, Cooperation and Partnership: a Matter of National Culture?. **Boletín de la A.G.E**, 46 (24), p. 53-76, 2008.

PAPEL DAS ASSOCIAÇÕES DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL, COMO ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E FUNCIONAL INOVADORA DE GESTÃO NO DESENVOLVIMENTO LOCAL: A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA DO ALENTEJO¹

Jorge Revez (Portugal)

Associação de Defesa do Património de Mértola

INTRODUÇÃO

Pretende-se com este artigo contribuir para a reflexão sobre o papel das Associações de Desenvolvimento Local (ADL) no Alentejo, região que constitui quase um terço de Portugal e, se bem que potencialmente uma terra de oportunidades, assume ainda uma lacuna em termos de coesão territorial comparativamente ao todo do país, particularmente com o litoral. Assumindo uma certa consensualização concetual sobre o desenvolvimento local, não nos deteremos nesse desiderato, sem no entanto deixarmos de referir as suas especificidades, e com as quais nos identificamos. Contextualizamos em traços gerais o caminho percorrido pelo desenvolvimento local (DL) e os contornos do surgimento e implementação das Associações de Desenvolvimento Local em Portugal.

De forma mais desenvolvida faremos o mesmo percurso para o território do Alentejo, enquadrando na sua especificidade as razões que conduziram ao emergir das ADL no território, como evoluíram e que papel efetivamente desempenham no processo (ou processos) de desenvolvimento local e regional; sendo certo que as marcas mais importantes que deixam no território, estão para além dos meros projetos, situam-se sobretudo no espaço que concilia o território, a parceria e a estratégia, ou seja, na abordagem e na dinâmica que é impregnada ao território.

O percurso que uma ADL ao longo de quase três décadas e meia, num território frágil e depauperado por décadas de abandono e que, por força dos atores locais, construiu, em parceria com os atores, um processo de desenvolvimento local integrado, quicá, um dos mais emblemáticos em Portugal, constituirá o exemplo usado para ilustrar as práticas de desenvolvimento local neste território.

Esperamos, no final, ter relevado que, num país pequeno mas macrocéfalo

¹ Este artigo foi publicado na revista *DRd-Desenvolvimento Regional em debate*, v. 4, n. 3, 2014.
-Nota do organizador: Mantêm-se o texto, como no original, conforme a normatização da língua portuguesa, de Portugal.

em termos de políticas públicas, e que parece afundar-se no mar, tal é a concentração de pessoas e investimentos públicos e privados no litoral, no que ao desenvolvimento local e regional diz respeito, e sobretudo nos territórios de baixa densidade, o papel das organizações da sociedade civil e em particular das ADL, assume uma importância algo comparada ao papel das autarquias locais na infra-estruturação dos municípios após a revolução de abril em 1974.

1 A ESPECIFICIDADE DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

O progressivo e aparentemente imparável processo de globalização, provocou alterações substanciais nos mercados, assumindo estes, um papel cada vez mais dominante. No entanto, em simultâneo, as tecnologias de informação e um maior e melhor acesso aos recursos, tem permitido uma larga diversidade de escolha o que conduz a uma maior atenção às especificidades de cada país, região e território e, portanto, das economias locais. É esta capacidade de adaptação do desenvolvimento à construção de políticas de promoção local, que parece assumir-se como decisiva para o alcançar do sucesso sustentável.

O principal desafio a enfrentar pelos profissionais do desenvolvimento económico local, é agora tirar o máximo proveito dos recursos locais de forma a aumentar o retorno económico dos mercados globais. Isto tem de ser feito de uma forma que seja simultaneamente compatível com as políticas nacionais e as realidades locais, e que permita a gestão sustentável dos recursos locais (RODRÍGUEZ-POSE, 2008, p. 2).

Do ponto de vista económico, mas também social e cultural, esta é uma questão tanto mais importante se considerarmos que a globalização parece, paradoxalmente, conduzir a um forte sentimento de identidade com os territórios, com a singularidade do local, o que encontra justificação “[...] porque se o mundo se assemelha cada vez mais, as pessoas têm uma forte necessidade de realçar as suas diferenças” (RODRÍGUEZ-POSE, 2008, p. 2).

É evidente que o fato de cada território criar as suas próprias oportunidades e soluções não significa que as problemáticas dos diferentes territórios não possam ser semelhantes e que a trajetória de um não possa servir de experiência para outros, salvaguardadas que estejam as especificidades locais, nomeadamente as circunstâncias sociais, económicas e institucionais, garantindo a flexibilidade de atuações no processo de desenvolvimento.

A ideia do desenvolvimento foi largamente associada ao crescimento económico das sociedades europeias após a Revolução Industrial. Tudo se expandia: a tecnologia, a produção, os mercados, o consumo. Com a destruição massiva provocada pela 2ª Guerra Mundial, o principal objetivo passou a ser

como reconstruir economicamente, de forma eficaz e com o mínimo de meios. A solução passou então pela convicção de que se fossem explorados intensamente os recursos mais rentáveis, todos beneficiariam porque o desenvolvimento alastraria progressivamente a todo o território, gerando benefícios à sua volta, ou seja, dever-se-ia investir sobretudo em zonas com grandes potencialidades, conduzindo assim à teoria do crescimento polarizado.

Claro que os Estados tinham de decidir quais os espaços prioritários a desenvolver o que, claramente, criou desigualdades territoriais fortíssimas, a par de aglomerados e polos geradores de massificação e consequente erosão de recursos, o que veio a conduzir ao surgimento de zonas dominantes ricas e zonas periféricas pobres, tanto a nível dos países como de zonas mais vastas, como o chamado terceiro mundo, em particular África e uma boa parte da Ásia.

Para além de excluir pessoas e territórios, este modelo de crescimento económico funcionalista revelava-se redutor para as identidades regionais, pela padronização do consumo de massas; e por outro lado, o racionalismo assente exclusivamente no crescimento económico conduzia a críticas ecológicas motivadas por preocupações sociais e de sustentabilidade. Em simultâneo, este paradigma é alvo de apreciações negativas, do ponto de vista político e de governação, pelos que defendem uma maior participação e valorização da cidadania, e da necessidade de aproximar os processos de participação dos cidadãos nas tomadas de decisão, em suma, o desencadear dos mecanismos do que viria a chamar-se, mais tarde a democracia participativa.

O DL resulta assim da crítica ao insucesso económico, social, ambiental e político do modelo tradicional de desenvolvimento, pretendendo que este não se esgote na resposta à produção e à transformação tecnológica. Como refere Polèse (1998, p. 218), “[...] a ideia apareceu como reação aos modelos tradicionais de análise (modelo de base económica, polos de desenvolvimento...) e às políticas regionais baseadas nos incentivos à implantação de empresas”. É preciso integrar os indicadores de pobreza, de desemprego, de desigualdades de rendimento, de perda de biodiversidade, de participação democrática, num modelo alternativo que influencia o desenvolvimento local mas não se esgota nele.

Como é referido a este propósito na publicação “Desenvolver, Desenvolvendo”, editada pela Agência para o Desenvolvimento Local no Alentejo Sudoeste (ESDIME):

O desenvolvimento local surge, assim como um processo centrado numa ideia de desenvolvimento que é, em última instância, o aumento global do bem-estar das pessoas, e através da sua participação e exercício duma cidadania ativa, a qual só se pode fazer de baixo para cima, ou seja, só se pode fazer a partir de onde, para cada comunidade, as coisas acontecem, (entendendo-se este como) o esforço de

desenvolvimento que tem uma visão integrada dos problemas de uma determinada zona, procurando a melhoria das condições de vida da população e que procura, para cumprir esses objetivos, uma saída que assenta na valorização dos recursos localmente disponíveis, no reforço das capacidades das pessoas que aí residem, na capacidade de atrair ao local novas pessoas, nas relações de cooperação entre agentes na criação de estratégias de ação que permitam a participação das populações e a criação de redes inter-locais, por forma a promover estratégias concertadas de desenvolvimento entre pessoas e territórios com interesses convergentes (ESDIME, 1997, p. 100).

Também Bernard Vachon acrescenta sobre esta recente forma de promover a economia e o bem-estar, que são três os princípios fundamentais em que se apoia a estratégia do desenvolvimento local. Refere o autor que este:

Não depende unicamente da função nem do valor económico das atividades ou da organização social dos indivíduos; nem revela somente grandes sistemas macroeconómicos nem de instituições centralizadas. Está igualmente ligado a micro-iniciativas; a pessoa constitui a força motriz do desenvolvimento (VACHON, 1993, p.74).

Para além de desenvolvimento local, este “modelo alternativo”, é também caracterizado por diferentes autores referindo-se a ele como desenvolvimento endógeno, numa abordagem “*bottom-up*”, desenvolvimento a partir de baixo, ou ainda de desenvolvimento comunitário, dada a existência de iniciativas populares denotando-se em todas elas o comum facto de residir no local e de nele se iniciar e basear o processo de desenvolvimento. Esta forma de considerar o desenvolvimento surge articulada com o conceito de autonomia, como justifica a seguinte reflexão de Polèse (1998):

O desenvolvimento local vem acompanhado, idealmente, por uma redução da dependência da região face aos governos e aos agentes económicos do exterior. É um desenvolvimento autónomo, liberto (pelo menos em parte) dos constrangimentos e injustiças do sistema” (POLÈSE, 1998, p. 218).

Já para Henriques (1990) a dimensão local do desenvolvimento é vista como:

Um processo de diversificação e de enriquecimento das atividades económicas e sociais sobre um território a partir da mobilização e da coordenação dos seus recursos e das suas sinergias. Será o produto dos esforços da sua população e pressuporá a existência de um projeto de desenvolvimento integrando as suas componentes económicas, sociais e culturais (HENRIQUES, 1990, p. 57).

O conhecimento e valorização dos recursos locais, a promoção de iniciativas individuais e coletivas, o investimento na reanimação das capacidades locais, a parceria com agentes do exterior, a promoção e estímulo à cooperação, a participação e a procura de soluções, são elementos fundamentais no desenvolvimento local.

A questão fundamental do desenvolvimento local não é a origem dos agentes mas a do seccionamento das suas estratégias, que devem ser orientadas para o reforço da diferenciação local e para a promoção de estratégias concertadas de promoção dessa diferenciação (POLÈSE, 1998, p. 218).

A integração do território enquanto espaço privilegiado do processo de desenvolvimento e o envolvimento dos habitantes locais nesse processo é outra das peculiaridades essenciais do DL, como refere Andrés Pose²:

A primeira característica que distingue o desenvolvimento económico local face às abordagens tradicionais de desenvolvimento é que ele incide sobre um território em vez de um setor. Os processos de desenvolvimento económico local são geridos localmente e são participativos, os agentes e intervenientes locais desempenham um papel de liderança na conceção e execução da estratégia de desenvolvimento a ser seguida [...] o que dá poder a todos os atores locais, limitando assim os comportamentos oportunistas (RODRÍGUEZ-POSE, 2008, p. 22).

O DL concebe o território de forma integrada e a sua estratégia pretende assimilar a totalidade dos recursos e potencia precisamente a diversidade de soluções, a variedade de projetos e as diferentes alternativas para cada especificidade, sendo esta multidiversidade de apostas o que lhe dá a oportunidade de novos mercados, de novas produções e o revigora constantemente, tornando-o num processo que, embora lento nos resultados, é mais firme e, porventura, mais durável e menos exposto às variações da economia. Citando Pose:

Os processos de desenvolvimento económico local oferecem uma abordagem integrada do desenvolvimento, em vez de uma solução única para todos os problemas. O seu principal objetivo é mobilizar o potencial económico local, trazendo inovação para todas as suas dimensões de crescimento [...]. Por causa da sua abordagem local, determinada pela demanda, inclusiva e intersectorial, o desenvolvimento económico local pode ser aplicado a praticamente qualquer território (RODRÍGUEZ-POSE, 2008, p. 22).

Outro aspeto importante do DL prende-se com a observação, o estudo e a sua própria aplicação revelarem um constante acumular de inovações teóricas que, embora vindas dos meios académicos, são suportadas pela prática dos agentes, profissionais e organizações locais. Como afirma Pose, o DL é o:

Corpus do qual os académicos têm extraído as suas teorias sobre o desenvolvimento económico local. O mundo académico, por sua vez, tem interagido de perto com os profissionais, a fim de aperfeiçoar os métodos e

² Andrés Rodríguez Pose é professor de Geografia Económica e Diretor do Departamento de Geografia e Meio Ambiente. Tem trabalhado como consultor de estratégias de desenvolvimento económico para o Banco Mundial, para o Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional, e para a Organização Internacional do Trabalho, entre outras agências nacionais e multinacionais.

estratégias de desenvolvimento económico local e, em última instância, proporcionar melhores resultados (RODRÍGUEZ-POSE, 2008, p. 24).

Já Mário Polèse vai mais longe, salientando o carácter ideológico do processo:

Mais do que um simples conceito, o desenvolvimento local é um ideal. Traz consigo a promessa de um modelo alternativo de desenvolvimento, de uma solução para o problema do desenvolvimento desigual, para o crescimento impelido por forças exteriores. Dentro deste espírito, o termo tanto representa um apelo para agir como um convite para a análise (POLÈSE, 1998, p. 217).

Apesar da aparente bondade do desenvolvimento local, são evidentes e já referenciados por vários autores, obstáculos ou pelo menos, desafios, à sua concretização, alguns generalizáveis, outros específicos. Não nos alongaremos nesta temática, referindo apenas que os principais estorvos podem aglutinar-se em 3 fatores estratégicos e que a bibliografia sintetiza em: 1) falta de capital, resultante de organizações financeiras inadequadas; 2) dificuldades de informação em função da marginalidade territorial em que quase sempre se desenvolvem estes processos; 3) incapacidade de gerar iniciativas e protagonistas, a que não será estranha alguma cultura de dependência bem com a rarefação demográfica que normalmente caracteriza esses territórios.

Este último aspeto é, aliás, nos dias de hoje, um dos maiores entraves ao desenvolvimento local numa vasta extensão do território interior português e muito em particular da região do Alentejo. A baixa densidade populacional (a que se juntam outras baixas densidades) provoca uma debilidade, quer quantitativa quer qualitativa, de recursos humanos o que regride a mobilização e o estímulo na procura de oportunidades.

2 O DESENVOLVIMENTO LOCAL EM PORTUGAL

O emergir de iniciativas de desenvolvimento em Portugal tem a sua génese por volta da década de 1960, no século passado, embora muito ligado ao conceito de Desenvolvimento Comunitário (DC).³ Foi relevante o trabalho pioneiro concebido pela Professora Manuela Silva, no âmbito do Ministério da

³ “En 1956 un grupo de expertos de Naciones Unidas sistematiza las diferentes experiencias y produce un documento básico, Desarrollo de la comunidad y servicios conexos, consagrado totalmente a explicar el significado y la aplicación de esta técnica social. Algunos han considerado a este documento como la carta magna del desarrollo de la comunidad. En el documento se propuso una definición que por muchos años ha sido clásica y que dice así: “La expresión desarrollo de la comunidad se ha incorporado al uso internacional para designar aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar estas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional. Esta ha sido la primera definición oficial del desarrollo de la comunidad propuesta por Naciones Unidas, repetida en otros documentos internacionales y ampliamente difundida y utilizada entre los especialistas de este campo” (ANDER-EGG, 1990, p. 51).

Saúde, onde, com equipas locais, desenvolveu experiências de DC. Refere José Carlos Albino, que entre os antepassados do recente DL, são particularmente relevantes a conceção e as experiências de DC levadas a efeito nos anos 60 e que aconteceram neste caldo várias intervenções que virão dos anos 60, e que só desabrocharam nos anos 70, mas que nesta procura dos antecedentes, do fio da história surgem-nos em primeiro lugar as iniciativas comunitárias (de comunidade local) que foram realizadas em vários pontos do país rural... na base da aposta na educação, reflexão e animação, acrescentando ainda que é esta a história do desenvolvimento local, que rompe pelos anos 1980 (ALBINO, 2004).

Também sobre o emergir deste processo escreve Amaro:

Foram processos de mudança, tendencialmente deste género que, a partir dos anos 80 se multiplicaram em Portugal, contribuindo para o aparecimento de dinâmicas e iniciativas, com origem na sociedade civil e/ou nos serviços públicos desconcentrados (escolas, centros de saúde, serviços locais de Segurança Social, centros de emprego, etc.) e/ou nas autarquias locais, em articulação com as comunidades locais, tendo como objetivo principal a resposta a problemas e necessidades fundamentais daquelas.

A bem dizer, estes processos de mudança e de respostas locais tinham já tido um antecedente histórico importante nas experiências de Desenvolvimento Comunitário que, a partir de meados dos anos 60, e com base em referências e propostas provenientes de técnicos e equipas de terreno (nos países do Terceiro Mundo) da O.N.U., desencantados com os “kits” de desenvolvimento de que eram portadores, a partir dos modelos europeus e norte-americanos de desenvolvimento, assente no crescimento económico, na industrialização e na urbanização, alguns técnicos e serviços de Ação Social procuraram concretizar em Portugal (AMARO, 2004, p. 80).

Por outro lado, à semelhança de outros países, esta nova forma de encarar o crescimento não apenas do ponto de vista meramente económico, redutor das especificidades locais e da coesão nacional, é também uma reação aos modelos tradicionais de crescimento económico e às políticas regionais, muito focadas nos incentivos à implantação de empresas, centrados em “modelos de base económica” e polos de desenvolvimento (POLÊSE, 1998). De um modelo funcionalista, dominante sobretudo durante o Estado Novo, em que os interesses nacionais se sobrepunham arbitrariamente às regiões (AMARO, 1991), Portugal dava os primeiros passos em termos de desenvolvimento, alinhado com o novo paradigma territorialista em que o território, os locais e as comunidades, assumiam um outro protagonismo.

É no entanto, após o 25 de Abril de 1974 que o desenvolvimento local assume em Portugal verdadeira expressão e se inicia todo um movimento e práticas locais que nos permitem identificar como enquadradas no DL. Emergem variadíssimas organizações da sociedade civil, em particular associações ligadas à defesa do património e cooperativas agrícolas

e de consumo, bem como de habitação económica. Refere a este propósito Albino que:

É impossível não referenciar o 25 de Abril de 1974 já que foi a partir daí em que muitas experiências e projetos assumiram a participação intrinsecamente motivada dos interessados na resolução das suas necessidades, processos que iam germinando iniciativas de combate ao analfabetismo reinante, usando a metodologia pragmática de Paulo Freire. Isto gerou uma participação local muito alargada, particularmente das pessoas menos jovens das comunidades rurais e urbanas que, generalizadamente, queriam aprender e ter acesso à informação (ALBINO, 2004, p. 12).

Embora ainda pouco investigada esta fase do DL em Portugal, é notória, no entanto, a importância que assumiu, no seu contexto, o crescente acesso à informação e ao conhecimento - embora, sobretudo em zonas do interior, tal não fosse fácil - para o progressivo consolidar do DL, nomeadamente no envolvimento e autonomia dos atores locais na resolução dos problemas e na procura de caminhos para o progresso dos seus territórios. Refere ainda o mesmo autor que:

Toda esta malha de intervenções e projetos salientavam, pelo menos, três aspetos que vieram a ser essenciais na conceptualização do DL, 1º) a participação e emancipação social, 2º) a incidência privilegiada do local de vivência, e 3º) a preocupação de contribuir para a melhoria geral das condições de vida das comunidades locais (ALBINO, 2004, p. 12).

A década de 80 (do século XX) é profícua no surgimento de organizações da sociedade civil portuguesa impulsionadas por algumas medidas e políticas de apoio, em particular as Iniciativas Locais de Emprego (ILE), a Formação de Agentes de Desenvolvimento, o Programa de Conservação do Património Cultural, o Programa de Apoio às Estruturas de Emprego e Formação, e, em particular, o Programa de Iniciativa Comunitária LEADER (Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural),⁴ que tinham como principal objetivo

⁴ “[...] a criação da Iniciativa Comunitária LEADER (Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural – enquanto Subvenção Global), em 1991, respondeu a um conjunto de propostas e reivindicações que, ao nível Europeu, os dirigentes das primeiras intervenções de Desenvolvimento Local/Rural/Integrado vinham a fazer chegar aos Quadros e Políticos da U.E. e que levou, nomeadamente, a DG VI a elaborar o documento “Que Futuro para o Mundo Rural”. Ao apoiar projetos (*business plan*) resultantes da iniciativa dos «grupos de ação local» para zonas rurais restritas com uma forte identidade (micro regiões, vales, *pays*, núcleos populacionais, etc.), esta iniciativa abrangeu as regiões de objetivo 1 (com atrasos de desenvolvimento) e 5b (zonas rurais em dificuldade) tendo permitido o apoio técnico às iniciativas locais, a formação e ajuda à contratação, a ajuda à criação e ao desenvolvimento de empresas e o desenvolvimento rural com base em experiências endógenas (desde a promoção do turismo em espaço rural, ao artesanato, gastronomia, produtos regionais e ambiente local). Na verdade, com a década de 90, ao surgir a conceção de que *small is beautiful*, a União Europeia encontrou duas fortes motivações para investir na transformação do espaço rural, nomeadamente: - a ambição de desenvolvimento de algumas comunidades rurais e o entusiasmo dos «GAL», bem como a sua capacidade de mobilização das populações locais;

“demonstrar a importância de um apoio direto às iniciativas coletivas de desenvolvimento tomadas pelas iniciativas locais” (Leader Magazine 1, 1992). Este terá sido o programa que mais terá contribuído para a territorialização e proximidade de decisão dos processos de desenvolvimento local e para a participação da sociedade civil em parceria com as estruturas do poder político. Franco Milano, Diretor Adjunto da Direção Geral VI (DGVI) refere que esta intervenção comunitária do desenvolvimento “[...] assenta na existência de uma parceria efetiva entre as autoridades comunitárias, nacionais, regionais e locais” e que “permite uma participação efetiva das populações nas decisões que lhe dizem respeito” (MILANO, 1995).

É também na década de 1980, denotando uma expressa vontade de participação, que surgem inúmeras Associações de Desenvolvimento Local (ADL), antecedidas das Associações de Defesa do Património, bem como, logo a seguir, no princípio dos anos 90, as Associações de Defesa do Ambiente (ADA), a que se seguiram as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), disseminadas um pouco por todo o país, em particular nas zonas rurais ou mais deprimidas, mas igualmente onde, pelas mais diversas circunstâncias, especificidades e motivações, as oportunidades de iniciativas de desenvolvimento local, emergiam.

O próprio surgimento de Universidades e Institutos politécnicos em várias regiões do país, a par de outros fatores de modernização da sociedade portuguesa, foram, em nosso entender, decisivos para o alavancar deste novo movimento de iniciativas de desenvolvimento de base local. Embora salvaguardando que também aqui é necessário aprofundar os estudos, é-nos evidente que o papel desempenhado pela academia, nomeadamente, por algumas Faculdades e Departamentos de diversas Universidades - como a Universidade de Trás os Montes e Alto Douro (UTAD), o Instituto Superior da Ciências do Trabalho e da Empresa, ISCTE/Seção de Economia, a Universidade do Algarve, a Universidade da Beira Interior, a Universidade de Évora, a Faculdade de Letras de Lisboa, o Instituto Superior de Serviço Social (ISSS), alguns Institutos Politécnicos, Escolas Superiores de Educação e de Formação Profissional (estas de cariz mais regional e até mesmo local), foi fundamental na qualificação e capacitação de recursos humanos, nomeadamente de agentes de desenvolvimento local, de animadores socioculturais, na criação de licenciaturas e mestrados nestas áreas, na problematização de conceitos e práticas, no incentivo à investigação e criação de metodologias ou na conceção de instrumentos pedagógicos.

Refira-se, no entanto, que muito deste desempenho resultou mais do

- a originalidade de algumas propostas reveladoras de um verdadeiro empenhamento, só possível quando se domina perfeitamente as especificidades locais e se respeita os anseios das populações” (MARQUES, 2000, p. 86, 87).

interesse de investigadores e professores a título individual, do que de uma orientação clara do ensino superior para o DL. Neste contexto também aqui deixamos algumas referências de protagonistas que, entre outros, contribuíram - e muitos ainda contribuem - quer por publicações e artigos, quer pelo desenvolvimento de projetos no terreno, para o caminho trilhado pelo DL em Portugal: Alberto Melo, Artur Cristóvão, Cláudio Torres, José M. Henriques, José Portela, Roque Amaro, Rui D'Espiney⁵, entre outros.

Como noutros países, também em Portugal, na sua fase embrionária, o Desenvolvimento Local não foi um tema que se analisasse e monitorasse, mas antes, um processo que se constatava e se disseminava. Vários projetos locais, iniciados das mais variadas formas e ainda sem qualquer estruturação metodológica, foram dando corpo a esse modo de ver o desenvolvimento local e regional. De alguma forma, de forma pioneira, estes investigadores/atores incorporaram esta faceta (local) do desenvolvimento na agenda do próprio desenvolvimento do país, em muitos casos, elevando-o a patamares de exceção.

Foi esse primeiro movimento associativo local, de que são referência a Cooperativa Mais Além (1976), a Fundação Fernão Mendes Pinto (1977), a Associação de Defesa do Património de Mértola (ADPM) (1980), a ACERT (1980), o Projeto Cooperativa Alternativa – Instituto das Comunidades Educativas – Lisboa e Vale do Tejo (1980- 1992), o Movimento de Sociedade Rural (1983), a Cooperativa Solidários (1985), a In Loco (1985), a ESDIME (1987), a Cooperativa Trote Gerês (1987), a ADIM (1988), a INDE (1998), a ALCANCE (1990), o ICE (1992), entre outras, que conduziu mesmo à criação de uma rede nacional, a Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local e Meio Rural (ANIMAR)⁶, fundada em Aljustrel (Alentejo) a 17 de Setembro de 1993 (GUIA DA OIDL, 2003), (entre muitas outras) assumindo então um papel relevante, seja na implementação do conceito de desenvolvimento local em Portugal e na difusão de práticas e metodologias, seja na implementação de redes nacionais e internacionais ligadas ao desenvolvimento local e regional.

Entretanto outras estruturas foram surgindo quer de âmbito regional

⁵ Ver: D'Espiney (2004).

⁶ “A ANIMAR – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local constituiu-se em Setembro de 1993 como rede nacional para o Desenvolvimento Rural e Local por um vasto conjunto de intervenientes coletivos/individuais e estudiosos da problemática. É uma entidade privada sem fins lucrativos, com dimensão nacional, constituída por mais de uma centena de associados coletivos e individuais (colaboradores de associações, centros de investigação, docentes universitários, etc.). A REDE ANIMAR tem por principais objetivos:

- a representação institucional;
- o apoio e a divulgação do movimento associativo de Desenvolvimento Local;
- potenciar a eficácia da sua intervenção;
- reforçar o seu reconhecimento público e institucional” (Revista Vez e Voz N.º 4, II Série, 2009, p. 87).

(como a Ideia Alentejo, em 1993) ou, já com uma faceta público-privada, as Agências de Desenvolvimento Regional como a ADRAL no Alentejo (1998), a Globalgarve (1995), ou mesmo outras de cariz nacional como a já referida ANIMAR ou a Federação Minha Terra (2000). Estas organizações vieram dar outro fôlego ao DL, já que juntavam o saber e as práticas de várias experiências que se estavam a implementar por todo o país, assim como reforçavam o conhecimento e o trabalho em rede com outros países onde, desde bem mais cedo, este novo padrão do desenvolvimento se havia instalado. Algumas destas estruturas associativas passaram a ser reconhecidas como parceiros sociais do Estado e a ter assento em órgãos consultivos e mesmo de decisão, sobretudo regionais, papel esse que ainda se mantém (embora se note um menor reconhecimento, mercê de vários fatores que aqui não cabem explicar), prova que o DL assumiu e assume (ainda) forte expressão em Portugal.

A entrada de Portugal na agora União Europeia (EU) e a consequente disponibilização de recursos financiadores de projetos, proporcionou um impulso óbvio em todo este processo, nomeadamente por alguns programas que incentivou, em particular o Programa LEADER, o Programa JADE da responsabilidade do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com o objetivo de formar Agentes de Desenvolvimento, os intercâmbios e troca de experiências com entidades congêneres noutros países, as oportunidades de contacto com organismos internacionais como a ONU, a FAO ou a UNESCO, iniciativas que proporcionaram aprendizagens importantes para quem começava, em Portugal, a tomar os primeiros contactos com a desafiante aventura que se afigurava ser o desenvolvimento local.

Cabe aqui também referir o papel importante que tiveram igualmente as autarquias locais, quer no impulso ao movimento associativo de uma forma geral, quer mesmo na criação de ADL, ou ainda na implementação de projetos concretos de desenvolvimento, disponibilizando recursos materiais e mesmo técnicos qualificados, apoiando iniciativas e assumindo mesmo o desenvolvimento do seu território numa lógica de desenvolvimento local.⁷ Disso foram exemplos, (entre outras), para citar só alguns mais próximos de nós, no Alentejo, Câmaras como Serpa, Mértola, ou, um pouco mais distantes, Évora e Castelo de Vide. Isso mesmo parece sustentar José M. Henriques quando refere, relativamente ao papel dos municípios no desenvolvimento, que:

⁷ O papel desempenhado pelas Câmaras Municipais e o protagonismo dos eleitos, particularmente da figura do presidente da Câmara, bem como o resultante desse protagonismo são temas a merecer forte aprofundamento.

Para um melhor aprofundamento consultar "Os Municípios e a promoção do desenvolvimento: reforço da Integração Funcional ou Territorial" - José Manuel Henriques- ISE- 1987.

O conjunto de referências teórico-conceituais que [...] se incluem no paradigma territorialista parece mostrar-se mais adequado a uma reflexão sobre as potencialidades da intervenção municipal na promoção do desenvolvimento. E, com efeito, à luz da corrente territorialista, a experiência portuguesa mostra-se extremamente interessante, rica de exemplos demonstrativos da possibilidade da intervenção municipal na promoção de um estilo de desenvolvimento alternativo às conceções e estratégias dominantes (HENRIQUES, 1990, p. 13).

Alguns organismos do Estado Central tiveram igualmente alguma participação neste imenso fervilhar que efetivamente acontecia de norte a sul do país em termos de dinâmicas locais, se bem que mais por natural articulação de financiamentos e projetos, do que por estratégia nacional de desenvolvimento local ou rural. No entanto, o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), as Comissões de Desenvolvimento Regional (CCDR), o Ministério da Agricultura e o Ministério do Ambiente assumiram, por vezes, um papel consonante com o processo de DL em curso.

Entendendo o desenvolvimento local como um fenómeno social que procura proporcionar a satisfação das necessidades humanas e de progresso dos territórios, não será de estranhar que este movimento associativo e cooperativo traduza a afirmação do processo de desenvolvimento local e regional em Portugal, e o seu estudo aprofundado, que não cabe no âmbito da nossa investigação, revelará porventura o percurso das mudanças e da evolução económica e social, centralizada nos últimos 40 anos, sobretudo das regiões rurais do país, por norma mais débeis e com baixas densidades.

Em síntese, o DL, no caso português, é produto de experiências e experimentações locais, onde as políticas públicas, muitas vezes se obrigaram a acompanhar as iniciativas territoriais, que iam, por assim dizer, abrindo caminho, à teoria. No dizer de Amaro, citado por Albino (2004), o desenvolvimento local (em Portugal) resultou de dinâmicas de base e não de programas governamentais, e contribuiu para a descoberta de metodologias participativas e do envolvimento das comunidades no desenvolvimento dos territórios.

3 O PADRÃO DO ALENTEJO

A Região do Alentejo é uma região portuguesa, que compreende integralmente os distritos de Portalegre, Évora e Beja, e a metade sul do distrito de Setúbal e parte do distrito de Santarém, sendo assim a maior região de Portugal. Limita a norte com a Região do Centro, a este com a Espanha, a sul com a Região do Algarve e a oeste com a Região de Lisboa e também com o Oceano Atlântico. Tem uma área de 31 551,2 km² (33% do continente) e 758 739 habitantes (censos 2011) (7,6% do Continente, 7,2% de Portugal). Compreende uma das NUT II de Portugal, dividindo-se em 5 sub-regiões e 58

municípios. Considerada como uma das regiões mais pobres da UE, onde predominam serviços não comercializáveis e os serviços de apoio ao consumo, corresponde à maior Região estatística NUT II portuguesa. As alterações verificadas, nas últimas décadas, na estrutura das atividades económicas dominantes, traduziram-se numa redução drástica da atividade agrícola, repercutindo-se na estrutura demográfica e na forma, ultimamente mais acentuada, de povoamento concentrado como a população se distribui pelo território (INE, CENSOS, 2011).

Quanto à ocupação do território, o Alentejo, tendo sido uma região marcadamente agrícola, baseada no cultivo dos cereais, assente num regime de grandes propriedades e a necessitar de grande quantidade de mão de obra, progrediu para um patamar onde, apesar da agricultura representar ainda um papel preponderante na economia regional, predominam as atividades ligadas às indústrias agroalimentares (vinhos, azeites, enchidos, queijos), indústrias extrativas, turismo e, mais expressivamente, os “serviços não comercializáveis”. Em termos evolutivos, no período 1985/87-2000, verificou-se um decréscimo da área agrícola e um acréscimo da área florestal, praticamente na mesma ordem de grandeza, resultante em grande medida da aplicação dos instrumentos de política agrícola, incentivadores da florestação de terras agrícolas. A área média das explorações agrícolas tem vindo a aumentar, sendo cerca de cinco vezes superior ao registado no continente. Nas últimas décadas, a Região apresentou um índice de crescimento médio negativo, que se deve, em grande parte, ao êxodo rural por todo o País, mas que teve consequências mais profundas no Alentejo pela sua tipologia geográfica e demográfica.

Com uma economia no passado recente muito baseada na agricultura, o Alentejo apresenta, nos últimos anos, uma evolução da atividade económica reveladora da importância que o setor terciário passou a assumir no quadro da economia regional, relegando a agricultura para um plano inferior no conjunto dos três principais setores de atividade. Globalmente, é o sector terciário que mais contribui para o valor acrescentado bruto (VAB) regional, seguindo-se o secundário e o sector primário com uma quota-parte sendo o peso deste setor calculado mais de cinco vezes superior ao registado no continente.

O Alentejo é ainda uma das regiões de Portugal com maiores índices de desemprego. No capital humano e espírito empresarial, de uma forma geral, verifica-se que mais de um quinto da população residente não detém qualquer nível de ensino, mais de um terço atingiu apenas o 1º ciclo do ensino básico, e menos de dez por cento detém formação superior. Os números mostram que, apesar da melhoria que se tem vindo a verificar nas últimas décadas, estamos perante uma região com baixos níveis de competência. Os produtores agrícolas da região, caracterizam-se por um baixo nível de formação agrícola. Mais de

metade dos produtores tem mais de 65 anos e apenas 3% tem idade inferior a 35 anos, situação que, de certa forma, condiciona a melhoria do nível médio de qualificação, de formação e de gestão empresarial da atividade.

Sem políticas públicas expressas para o desenvolvimento dos territórios rurais de baixa densidade, não é de estranhar que nas últimas décadas, o Alentejo registe uma redução drástica da atividade agrícola, repercutindo-se na estrutura demográfica e na forma de povoamento, devido ao “quase” abandono dos aglomerados isolados, redução dos lugares de pequena e média dimensão, traduzida pela crescente concentração populacional nos centros urbanos de maior dimensão, que tenha perdido um terço da sua população residente em cerca de quarenta anos, que a sua população residente represente apenas cerca de 5% da população do continente e que a densidade populacional média de 24 hab/km², corresponda à densidade populacional regional mais baixa de Portugal e que em termos de mercado de trabalho registe a mais baixa taxa de atividade. Estes dados evidenciam o grau de afastamento da Região face às metas nacionais e da EU e traduzem a necessidade de uma focalização e aumento dos índices de investimento público e privado em prioridades relevantes da Estratégia Europa 2020⁸.

No início do período de programação comunitária 2014-2020 é saliente um conjunto de “tendências pesadas” e que se traduzem em importantes compressões estruturais do Alentejo e das suas sub-regiões (da Lezíria do Tejo ao Baixo Alentejo), salientando-se o comportamento recessivo da demografia regional, atingindo limiares de vitalidade endógena preocupantes, a desvitalização social e económica de importantes aglomerados urbanos e dos territórios de baixa densidade, o reduzido dinamismo do tecido empresarial, as debilidades dos fatores estruturantes da atração de novos investimentos, algumas desvantagens competitivas face a regiões e a degradação de aspetos relevantes do património natural, nomeadamente fruto da desertificação e dos efeitos das alterações climáticas (GABINETE..., 2014).

Numa apreciação do Plano de Desenvolvimento Rural para o Continente 2020 elaborado pelo Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, o Alentejo debate-se ainda com problemas estruturais: uma regressão prolongada da demografia regional, num contexto de duplo envelhecimento que limita as condições de “regeneração endógena” e a criação de dinâmicas empreendedoras e à atratividade de investimento, bem como uma trajetória de desvitalização social e económica com encerramento de importantes funções administrativas e económicas, desregulando o potencial para atração e fixação

⁸ Europa 2020 designa a estratégia de crescimento para a União Europeia de 2010 a 2020 e foi apresentada pela Comissão Europeia com o título “EUROPA 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo” a 3 de Março de 2010 com o objetivo de revitalizar a economia da EU bem como estabelecer uma maior articulação entre as políticas nacionais dos Estados-membros e as políticas europeias.

de novos residentes, indispensáveis ao rejuvenescimento do território, e, por outro lado, apresenta um reduzido dinamismo do tecido empresarial, “aquém de limiares críticos de estruturação económica e com reduzida incorporação de fatores dinâmicos de competitividade” (GABINETE..., 2014, p. 20).

É igualmente referida uma sustentabilidade problemática de mais valia ambiental da Região, com destaque para os avanços da seca e desertificação, a erosão de vastas zonas da orla costeira e os riscos tecnológicos associados a componentes de extração e transformação de recursos minerais e químicos. Os Ativos da região estruturam-se em dois conjuntos fundamentais: ativos permanentes (Localização e Configuração Territorial; Recursos Naturais, Ambiente e Paisagem, Património Histórico e Cultural e Identidade Regional, Polos Urbanos consolidados, Pessoas e Recursos Institucionais), e ativos adquiridos que a Região foi construindo ao longo das duas últimas décadas [Rede de estabelecimentos de Ensino, Centros de Formação e Unidades de I&D; Acessibilidades internas e de interface com o exterior (logística, energia, transportes, tecnologias de informação e comunicação...), polo de química pesada e setor aeronáutico e eletrónico, oferta agrícola para exportação, associada aos Perímetros de Rega resultante sobretudo da barragem do Alqueva e Redes de Equipamentos Sociais e de Saúde climáticas (GABINETE, 2014, p. 22).

4 AS ASSOCIAÇÕES DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NO ALENTEJO

Como se referiu, a história do desenvolvimento local em Portugal e das suas metodologias, encontra a sua génese na década de 60, com a introdução de aplicações práticas do conceito de Desenvolvimento Comunitário, impulsionadas por Manuela Silva. É no entanto após o 25 de Abril, que o número de experiências e projetos cresceu, apar de uma participação pública mais ativa, motivada pelo interesse na resolução das necessidades locais. Neste período, de acordo com Albino (2004) é de salientar a luta das cooperativas de produção pelo emprego, a luta por uma habitação digna das cooperativas de habitação económica, a luta dos agricultores por cooperativas democráticas, a procura por melhorias nos serviços comerciais das cooperativas de consumo. Particularmente no Alentejo foram marcantes estas movimentações e delas emergiram distintos processos de desenvolvimento local⁹.

Assim, nas décadas de 1970 e 1980, no Alentejo e por todo o território nacional, surgiram diversas organizações da sociedade civil, que se assumiram no seio do desenvolvimento local. O Guia das Organizações e Iniciativas de

⁹ Não cabe aqui desenvolver o processo da Reforma Agrária no Alentejo. No entanto é incontornável o seu papel no estudo do desenvolvimento local neste território. Para melhor entendimento e contextualização deste período consultar o livro “Reforma Agrária - A Revolução no Alentejo” de José Soeiro.

Desenvolvimento Local (OIDL) da ANIMAR descreve algumas das primeiras iniciativas com práticas claras de DL, em Portugal e no Alentejo, protagonizadas por diferentes atores locais ligados, principalmente, às questões sociais, ambientais, patrimoniais e da formação, mas desde logo imbuídas numa conjuntura de desenvolvimento dos territórios locais. A sua intervenção é traduzida numa multiplicidade de iniciativas e projetos, realizados numa base local, e que procuram responder às necessidades sentidas pela população.

No Alentejo, muito à semelhança do resto do país, o grande despertar de iniciativas e organizações acontece na década de 80, devido ao aparecimento de medidas e políticas de apoio, nomeadamente as Iniciativa Locais de Emprego, os projetos de formação de Agentes de Desenvolvimento, o Programa Operacional de Desenvolvimento e Apoio às Estruturas do Emprego e de Formação e o Programa de Conservação do Património Cultural. Mas o fator decisivo para o êxito quantitativo das práticas de desenvolvimento local em Portugal foi o surgimento da Iniciativa Comunitária LEADER (Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural), destinada a promover o DL em meio rural. Em simultâneo com o processo de criação da “rede Animar”, foi criada pelas ADL uma iniciativa que permitiu dar um salto qualitativo, na forma de pensar e atuar nos processos de desenvolvimento local, a MANIFesta – Assembleia e Feira do Desenvolvimento Local e que surgiu com o objetivo de:

[...] realizar um EVENTO que ampliasse a reflexão e a visibilidade das OIDL, através duma multiplicidade de ações que, em simultâneo fossem uma Assembleia, uma Feira e uma Festa de práticas de desenvolvimento e das suas associações, mas incluindo a necessária interpelação à Sociedade e aos Poderes que iam comandando o nosso país (ALBINO, 2004, p.29).

Embora tenham surgido muitas associações e de diferentes perfis, um pouco por todo o Alentejo (o guia OIDL refere mais de três dezenas), foi no âmbito do programa LEADER que se formaram as ADL que, apresentando-se como Grupos de Ação Local (GAL) e, mercê dos próprios objetivos e financiamentos do LEADER, deram consistência ao desenvolvimento local na região: num primeiro momento a que correspondeu o Leader I, as associações Leadersor e Terras Dentro, e, no Leader II a ADL, a Alentejo XXI, a AderAl, a Esdime, a Monte e a Rota do Guadiana. Uma outra associação, a Terras do Baixo Guadiana, surgiu mais tarde, numa experiência interessante de desenvolvimento integrado de um território, milenarmente ligado, e abrangendo duas regiões: o Alentejo e o Algarve, o território do Baixo Guadiana.

5 O CASO DA ADL ASSOCIAÇÃO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO DE MÉRTOLA

A Associação de Defesa do Património de Mértola (ADPM), criada em 1980, é uma entidade privada sem fins lucrativos, reconhecida como

Instituição de Utilidade Pública em 1988, Organização Não Governamental de Ambiente (ONGA) desde 1998 e registada como Organização Não Governamental para o Desenvolvimento (ONGD) desde 2002.

A missão da ADPM prende-se fundamentalmente com o desenvolvimento económico, social e cultural dos territórios onde intervém, partilhando estrategicamente com entidades públicas e privadas, mas igualmente com os cidadãos, a responsabilidade de participação ativa nas dinâmicas dos seus próprios processos de desenvolvimento sustentável. Entre as áreas de intervenção destacam-se: a Intervenção Ambiental, a Capacitação, Formação e Emprego, a Intervenção Social, a Cooperação Transnacional e o Desenvolvimento Local. Para apoio à concretização das suas atividades (e que simultaneamente lhe dão autonomia de atuação) a ADPM possui um conjunto de infraestruturas, como o Centro de Estudos e Sensibilização Ambiental do Monte do Vento, o Centro de Interpretação da Paisagem da Amendoeira da Serra, o Centro de Acolhimento da Amendoeira da Serra, a Ecoteca Terrestre e a Ecoteca Fluvial¹⁰.

Desde a sua fundação, em 1980, que uma das preocupações chave da ADPM se baseia na conciliação entre a conservação dos recursos naturais e o desenvolvimento socioeconómico, como estratégia para o futuro sustentável das áreas rurais. Pela necessidade de intervir em diferentes sectores de atividade, cruciais ao processo de desenvolvimento, foi essencial a formação de uma equipa interdisciplinar, que trabalha para um projeto coletivo, territorial, em que o envolvimento com as comunidades locais tem tido um papel preponderante, até porque a sua intervenção desenvolve-se em territórios com elevados índices de suscetibilidade à desertificação humana e biofísica, o que torna ainda mais premente essa participação das comunidades, já que a fixação de pessoas e a criação de desemprego constituem desafios decisivos que urge alcançar.

As debilidades do território onde se insere justificam e obrigam à necessidade de desenvolver uma estratégia integrada que menorize, combata e mitigue os fenómenos da desertificação e da rarefação humana, atuando em várias dimensões: melhorar a qualidade de vida das populações, promovendo espaços de oportunidade económica e criação de emprego, aumentando a atratividade das zonas rurais, atuando no restauro de paisagens degradadas, no disseminar de boas práticas agro florestais e na aposta pela formação dos recursos humanos, sempre numa perspetiva de capacitação dos atores locais para a apropriação do seu próprio processo de desenvolvimento, tornando-se progressivamente num elemento importante do capital social do território,

¹⁰ Para uma melhor perspetiva da ADPM, consultar <http://pelanatureza.pt/empresas/adpm-associacao-de-defesa-do-patrimonio-de-mertola/#sthash.oWZDCVVW.dpuf> ou o site da entidade em www.adpm.pt.

enquanto instrumento de (re)distribuição de poder na sociedade, terreno fértil para o surgimento de territórios criativos e territórios de projeto, e, claro para a cidadania e incremento da democracia participativa.

Ao longo da sua existência a ADPM foi complementando e ampliando os seus objetivos e a sua missão com o propósito de poder alargar a sua área de intervenção e responder às diferentes necessidades diagnosticadas no território. Estas alterações foram motivadas pela evolução da intervenção da ADPM, a qual sempre foi protagonizada seguindo “os movimentos e as tendências de desenvolvimento resultantes da evolução política do país”. A partir de 1986, com a entrada de Portugal na União Europeia, como anteriormente referimos, começaram a surgir com grande força as ADL e a ADPM:

Incorporou esta vertente de desenvolvimento, passou também a ser uma ADL, continuando a trabalhar muito sobre as questões do património. O país foi evoluindo e as questões mais ligadas com o ambiente, com a conservação da natureza, com o património natural surgiram nos [...] anos 90 [...] e a ADPM incorporou muito essa questão de defesa do ambiente e do património natural, continuando a trabalhar como associação de desenvolvimento e continuando a ter muito trabalho na conservação do património. Foi juntando estas três áreas e mesmo mais tarde, no final dos anos 90, quando as questões eram muito ligadas à solidariedade e do diálogo, [...] a ADPM incorporou também essa prática mais social. Continuando a trabalhar nas áreas de defesa do património nas áreas de defesa do património natural, na área do desenvolvimento e criação de empresas, da formação (AFONSO, 2008, p. 42).

Desde o início, servem de orientação, princípios e valores que em tudo se aproximam do conceito de desenvolvimento sustentável, o qual só obteria divulgação mundial em 1987, no relatório da Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento – Relatório Brutland. Aprofundando o seu papel no desenvolvimento local do concelho de Mértola, a ADPM alargou na última década o âmbito geográfico das suas áreas de intervenção. Os projetos que desenvolve individualmente ou em parceria, em Portugal e noutros países, configuram à ADPM uma dimensão transnacional, facto que mais lhe enriquece a experiência local. Numa lógica de Pensar Global-Agir Local, a multiculturalidade e a diversidade são entendidas como bases para o desenvolvimento dos povos. Instituição de Utilidade Pública e considerada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros Português como ONGD – Organização Não Governamental para o Desenvolvimento, a ADPM é associada/fundadora de outras associações regionais e nacionais. É membro fundador da Ideia Alentejo e Confederação das Associações de Defesa do Ambiente. Pertence e colabora com Associações, Redes e Plataformas nacionais e internacionais, em particular nas áreas da Cooperação e Educação para o Desenvolvimento, Conservação da Natureza e da Biodiversidade,

desertificação e Alterações Climáticas, Desenvolvimento Sustentável e Apoio a Países Terceiros. Faz ainda parte do GAL Terras do Baixo Guadiana e do GAL Alentejo XXI, já anteriormente referidos.

6 DOS PROJETOS AO PROCESSO

A título de exemplo, apresentamos uma breve sinopse de alguns projetos a decorrer nesta ADL, como o mero propósito de exemplificar a abordagem observada, focada nas pessoas e no território e num contexto de desenvolvimento local integrado:

* **Projeto TXILAR:** destina-se a promover o emprego de jovens em situação escolar/profissional precária, usando para o efeito uma abordagem inovadora, a par de uma criatividade dinâmica em torno da animação turística, no sentido de desenvolver competências para a criação do próprio emprego, associado ao turismo de experiências e de proximidade. Integra um conjunto de ações que vão da formação a práticas em contexto real, passando por criação de parcerias com operadores turísticos locais, *coaching* personalizado, visitas a casos de boas práticas, organização e definição de roteiros.

* **O projeto FIOS – Fibras Naturais para a Sustentabilidade,** visa desenvolver uma estratégia para o território assente nas fibras naturais regionais: a lã, a seda, o algodão e o linho, e constituir fortes laços de cooperação entre atores públicos e privados, concretizando uma iniciativa inovadora que se espera com elevado efeito demonstrativo ao nível regional, nacional e internacional, através de ações específicas de promoção, capacitação, informação e apoio ao desenvolvimento. O projeto tem como objetivos criar uma parceria dinâmica em torno de uma fileira inovadora, na prossecução de um objetivo comum de revitalização económica da área de intervenção; estimular atitudes e competências empreendedoras em torno da fileira das fibras naturais, valorizando-as através do investimento na inovação tecnológica e criar oportunidades para a conversão de ideias inovadoras em produtos competitivos e exportáveis, promovendo a sua internacionalização.

* **O Centro para a Qualificação e Ensino do Baixo Alentejo (CQEPBA)** resulta de uma parceria entre a ADPM e o Agrupamento de Escolas de Mértola e visa apoiar jovens e adultos na identificação de respostas educativas e formativas adequadas ao seu perfil e às necessidades do tecido empresarial regional; desenvolver processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) escolares e profissionais e colaborar na adequação das ofertas de formação e qualificação ao mercado de trabalho e às empresas. O Plano de Intervenção para 2014 apresenta, como prioridades, a promoção da

qualificação escolar e a capacitação profissional, a integração social e a cidadania ativa, mas também o estímulo da criatividade e o empreendedorismo, criando redes entre a oferta formativa, os espaços escolares e as empresas, bem como apostando na criação de espaços informativos itinerantes, a funcionar noutros concelhos (Balcões Locais).

* **ARBUTUS** – Melhoramento das plantas endógenas (com valor ambiental e/ou comercial) e da qualidade dos produtos do medronheiro (*Arbutus unedo*) para o setor agroflorestal. O projeto visa desenvolver plantas que produzam mais e melhores frutos, fáceis de propagar e fornecer aos produtores e associações informação sobre o fruto (para o consumo do fresco e para subprodutos). Tratando-se de um projeto de investigação, o propósito é também o de envolver empresas e associações do setor e promover a inclusão de jovens investigadores.

* **Gerações Interativas.** O projeto pretende fomentar a ocupação de tempos livres através de atividades lúdicas para a comunidade em geral com o intuito de estimular a aquisição de competências pessoais, sociais e relacionais daqueles que nelas participam, beneficiando o interesse pela relação com a comunidade onde se inserem.

* **Net @ e Rato** é uma forma de colocar os idosos a navegar na Internet e falar de temas como a segurança domiciliária, prevenção de quedas, poupança de energia e água, gestão do orçamento. Como elemento complementar foi criada uma página Web dirigida aos idosos onde existe um *chat* de comunicação, jogos on-line, links com informação de interesse, galeria de imagens, etc. Saliente-se que, neste território, o isolamento é um fator que afeta os idosos de forma brutal.

* **Mestrado em Economia Regional e Desenvolvimento Local** tendo como objetivos essenciais a capacitação de recursos humanos em zonas rurais, a fixação de pessoas (qualificadas), a articulação entre o conhecimento científico e os processos económicos e de desenvolvimento regional. Pretendeu sobretudo contribuir para a criação de polos de excelência, territorialmente especializados e suportar os processos de desenvolvimento local, passíveis de disseminação, em conhecimento e investigação científica. Desenvolvido em parceria com a Faculdade de Economia da Universidade do Algarve, foi talvez o primeiro mestrado implementado com uma universidade numa parceria frutuosa com uma ADL mas na “casa” desta e, sobretudo, no enquadramento de um processo de DL, criando uma plataforma interessante e benéfica entre a academia e a ação, entre a teoria e a prática.

*** Um Cordão Verde contra a Desertificação.** Integrado numa estratégia de conciliação entre o desenvolvimento rural sustentável e a conservação dos recursos naturais, que engloba um conjunto de ações que visam minorar os efeitos da desertificação no interior do Alentejo. Os diversos projetos implementados dentro deste processo, incluem uma forte componente prática, demonstrativa e experimental, pretendendo-se contribuir para a produção de conhecimento, mas, principalmente, levar à prática ações demonstrativas, procurando-se a sensibilização das populações face às boas práticas ambientais implementadas no território, garantindo sempre a sua participação. Este processo, envolve diversos atores da região, comprometidos em promover uma utilização do território, que permita a conservação/recuperação da biodiversidade, a multifuncionalidade e a sustentabilidade socio económica do ecossistema, seguindo o princípio de “manter o que está bem, corrigir o que está mal, introduzir o que falta”.

*** Valorização dos Recursos Silvestres do Mediterrâneo** – uma Estratégia para as Áreas Rurais de Baixa Densidade do Sul de Portugal é um projeto que visa o desenvolvimento de uma estratégia alternativa para os territórios de baixa densidade, na sua maioria ameaçadas pelo despovoamento, economicamente frágeis, como o caso da maioria dos territórios do Baixo Alentejo e da Serra Algarvia. Essa estratégia passa pela valorização dos recursos silvestres através da aplicação das novas tecnologias de produção ao seu contexto real, com o intuito de gerar valor económico e revitalizar a economia e por sua vez contribuir para a atratividade dessas regiões, de forma a assegurar um reforço da coesão territorial e social, pilares fundamentais do desenvolvimento nacional. Os seus principais objetivos passam por promover o território enquanto berço de recursos inovadores de elevado interesse de mercado reforçando uma promoção integrada das novas fileiras, pelo posicionar os recursos silvestres num patamar de reconhecida qualidade correspondendo a um segmento de preços médio, médio alto e alto, elevando o valor acrescentado das exportações e por estabelecer uma estratégia coerente e eficaz de promoção e apoio à comercialização destes recursos, dando aos operadores económicos a possibilidade de explorar novos mercados e reforçar a presença noutros.

A título de exemplo aprofundaremos, de forma esquemática, a estratégia e a metodologia de intervenção da ADPM a propósito da implementação desta estratégia de eficiência coletiva sobre o aproveitamento dos recursos silvestres do Mediterrâneo e que tem gerado resultados excelentes enquanto processo de inovação, fixação de jovens no território e usufruto de recursos locais.

Partindo do que são os Recursos Silvestres:

1. Estrato florestal: Cortiça, Resinas, Frutos florestais (bolotas, alfarrobas, etc.).

2. Estrato arbustivo - Frutos silvestres, Plantas aromáticas e medicinais, Flores silvestres, Espargos e outras ervas silvestres alimentares, Ramos para cestaria.
3. Fungos - Cogumelos silvestres comestíveis, Trufas e túberas, Cogumelos para fins não culinários (medicinais, tintureiros, etc.).
4. Origem Animal - Produtos apícolas (mel, própolis, pólen, geleia real, etc.), Fauna silvestre (caça e produtos derivados), silvo-pastorícia (carne, queijo, lã).
5. Serviços do ecossistema – Turismo, paisagem, serviços ambientais: sequestro de carbono, proteção dos recursos hídricos, proteção do solo, etc.

Considerando a existência no Alentejo, particularmente as plantas aromáticas e medicinais, as ervas silvestres comestíveis, as túberas, as silarcas, o mel, a água mel, os frutos – medronho, figo da Índia, alfarroba e a caça, a ADPM pretende estimular o desenvolvimento sustentável em áreas de baixa densidade, através do incentivo a iniciativas orientadas para a melhoria da competitividade territorial que visem a valorização de recursos endógenos e tendencialmente inimitáveis do território. A implementação deste programa materializou-se na formulação de uma visão e uma matriz de ação para estes territórios de baixa densidade, suportadas pela elaboração de planos integrados de desenvolvimento, que incluíssem um programa de ação e o estabelecimento das parcerias necessárias para a sua concretização, procurando assim uma estratégia de eficiência coletiva que consolidasse parcerias estratégicas: Câmaras Municipais, Entidades locais, científico, Organismos Públicos Regionais, Associações, ONG, Privados: Produtores, Investidores.

Para implementar esta EEC, a ADPM desenvolveu uma metodologia participativa, no pressuposto que desenvolvimento rural bem-sucedido assenta na participação consciente e ativa dos beneficiários das estratégias em todas as fases do processo de desenvolvimento, porque, em última análise, o desenvolvimento rural não pode acontecer sem mudanças nas atitudes e nos comportamentos das pessoas a quem se destina (FAO, 1989).

Para uma melhor apreensão do processo apresentamos alguns dados já alcançados. Nomeadamente o número de produtores/investidores privados inseridos na EEC: 80, identidades públicas envolvidas: 15, projetos âncora 10 (8 em execução), projetos complementares 93 (48 em execução).

Outros resultados do projeto já visíveis em números: mais de 100 iniciativas relacionadas com os recursos silvestres, seja ao nível da produção (maioria em MPB), transformação, turismo, investigação, promoção, cerca de 50% dos produtores são iniciativas de empreendedorismo feminino. Por outro lado é saliente o efeito de multiplicação no território: aumento exponencial de candidaturas PRODER à 1ª instalação nas áreas de apicultura biológica, plantas

aromáticas e medicinais (PAM), figo da Índia, medronho, etc., aumento de iniciativas relacionadas com estes recursos em toda a região (formação, projetos de desenvolvimento, iniciativas municipais, etc.).

Resultados para além dos números: fixação de capital humano, atratividade do território, auto estima da população local, conhecimento internacional da qualidade dos produtos, posicionamento da região nos mercados internacionais, trabalho em rede, parcerias sólidas e resilientes.

Outro resultado, talvez o mais marcante nesta fase, prende-se com a criação de uma empresa, em modelo de sociedade por quotas, de que são acionistas a ADPM, os produtores, uma fundação, uma Câmara Municipal e outros empresários. O Centro de Excelência para a Valorização dos Recursos Silvestres (CEVRM) funciona como um polo de dinamização do meio rural, apostando na investigação aplicada e na transferência de conhecimentos entre a comunidade científica e os produtores, através de atividades de experimentação/investigação/demonstração prática e extensão rural, aplicada aos recursos silvestres. Este centro atua ainda ao nível da organização da oferta e no apoio ao empreendedorismo, aspetos considerados essenciais para o sucesso da estratégia.

Quadro 1 - Estratégias de acção da ADPM

Estrutura e Circuitos da Estratégia

Território de Baixa Densidade	Recurso Endógeno	Parceria Público/Privada	Conteúdo Inovador
Baixo Alentejo e Serra algarvia	Recursos Silvestres	8 Autarquias, 2 JF 15 Associações, 5 I&DT, 59 Empresas	Aplicações não convencionais dos RS; Soluções de inovação tecnológica

Escala economicamente estruturante – Concentração da oferta

Projecto Âncora	CEVRM – Centro de Excelência para a Valorização dos Recursos Silvestres do Mediterrâneo	Fomento da Investigação aplicada Transferência de tecnologias Reforço do empreendedorismo
Projectos Complementares	14 projectos de Investigação 24 projectos de Produção 14 projectos Comercialização 35 projectos de Transformação 10 projectos de Formação 11 projectos de Serviços 36 projectos de Turismo Total 133	Formação Prospeção de mercado Estratégias de marketing Concentração da oferta Transformação Colocação no mercado Total 11 Sub-Projectos

Fonte: Adaptado de ADPM

CONCLUSÃO

Pensamos ter percorrido a tarefa proposta: exemplificar o papel das associações de DL em Portugal, particularmente o seu contributo na Região do Alentejo, sobretudo como estas estruturas oriundas da sociedade civil, se posicionaram de forma inovadora, quer pela metodologia quer pelos modelos de governança que têm vindo a experimentar.

E como nada nasce do zero e tudo tem antecedentes, referimo-nos igualmente ao trabalho levado a cabo nos anos sessenta do século passado do que contribuiria para o despontar do desenvolvimento local em Portugal, salientando no entanto que, foi com a entrada na agora União Europeia (EU) que o país e as regiões conheceram um enorme aumento de iniciativas comunitárias e de Associações de Desenvolvimento Local, que, beneficiando dos programas e recursos da EU, foram paulatinamente construindo e consolidando verdadeiros processos de desenvolvimento local e regional. Em particular, a iniciativa Comunitária LEADER constituiu o primeiro instrumento inovador de política de desenvolvimento local e rural, e os seus resultados concretos estão entre aqueles que maior durabilidade e contributo positivo deram para o esforço de inversão das debilidades que o território ainda em grande medida padece.

No Alentejo o movimento associativo teve uma expressão de grande dimensão, e as ADL, particularmente os Grupos de Ação Local (GAL), entidades gestoras do programa atrás referido, iniciaram verdadeiros desafios, particularmente nas zonas rurais, provocando uma nova dinâmica do DR, baseada na aproximação e ligação de pessoas e com uma ideia base: agrupar a energia e os recursos das pessoas e organizações que pudessem contribuir formando parcerias ao nível do sub-regional entre os setores público, privado e da sociedade civil. Para tanto foram estabelecendo parcerias, definindo planos de ação de médio prazo, identificando prioridades e definindo estratégias geradoras de sinergias locais. Surgiram assim os projetos de base territorial, privilegiando a sua pertença e a sua incidência local/comunitária, valorizando a participação das populações e suscitando a mobilização das capacidades de iniciativa existentes nas comunidades locais tendo como objetivo o desenvolvimento integrado, abarcando várias áreas de intervenção, articulando diferentes grupos e setores e assentes numa abordagem interdisciplinar.

A experiência do Alentejo na construção desse processo determinou, em muito, o tecido social e cultural da região. Claro que não é possível comparar, como seriam estes territórios, sem o desempenho das ADL, mas não seriam certamente os mesmos, se atendermos ao número de projetos, de postos de trabalho criados, às recuperações patrimoniais e à revitalização de profissões e produtos tradicionais, à inovação nos processos produtivos e transformadores e, sobretudo às práticas e metodologias implementados. De alguma forma,

podemos concluir que as ADL, não sendo a única alternativa aos problemas do desenvolvimento local, são certamente um dos mais sérios agentes na procura inquieta desse mesmo desenvolvimento, num processo de construção permanente de uma sociedade mais justa e de um território mais sustentável e harmonioso. O que não será fácil, se atendermos às próprias fragilidades das ADL e do próprio desenvolvimento local que, enquanto processo, precisa de tempo para se consolidar. E tempo é o que mundo globalizado parece não ter.

É por isso, escassa a margem de manobra das ADL mas é nessa margem de manobra própria que funciona o motor endógeno do desenvolvimento local. A prová-lo ficaram os exemplos referidos no texto. Tal como ficam (estão), um pouco por todo o território os projetos e sobretudo as dinâmicas geradas. Aproveitar os recursos existentes, mesmo que estes sejam diminutos, juntar todas as matérias primas, incluindo a matéria humana, e fazê-las crescer, mesmo que o meio seja difícil. Selecionar as que dão maior fruto, regá-las com carinho, zelar quotidianamente por elas e juntar o nosso campo cultivado ao dos vizinhos para poder melhorar a promoção de um território conjunto.

REFERÊNCIAS

ALBINO, J. C. **Contributo para a História do Desenvolvimento Local em Portugal**. Vialonga: Animar, 2004.

ALBINO, J. C. **Perspectivar Portugal no todo nacional**. Jornada da Interioridade: Perspectivas de Desenvolvimento Interior. 1997. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/outros/interioridade/2_10.html.

AMARO, R. R. Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em Renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. **Cadernos de Estudos Africanos**, n.º XX, Lisboa, 2004.

AMARO, R. R. Desenvolvimento regional e local: afirmações e constrangimentos. *Sociologia – Problemas e Práticas*, n.º 10, Lisboa, 1991.

ANDER-EGG, E. **Repensando la investigación acción participativa: comentarios, críticas, sugerencias**. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1990.

ANIMAR. Encontro Nacional de Desenvolvimento Local: Afirmar o Terceiro Sector, Promover a Inovação (**Atas**). Vialonga: Animar, 2007.

ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria sócia. In: AVRITZER, L. (Org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

D'ESPINEY, R. **Uma prioridade do ICE: A Afirmação da Democracia Participativa**. Setúbal: Instituto das Comunidades Educativas, 2004.

ESDIME. **Desenvolver Desenvolvendo: Práticas e Pistas para o Desenvolvimento Local no Alentejo**. Messejana: Esdime – Agência para o Desenvolvimento do Alentejo Sudoeste, 1997.

FAO, Guidelines on Communication for Rural Development: a brief for development partners and project formulator. FAO, 1999. Disponível em: <http://www.fao.org/sd/cddirect/cdpub/SDREpub.htm>.

GUIA DA OIDL. **Guia das Organizações e Iniciativas de Desenvolvimento Local**. [Registo Cd-Rom]. Vialonga: Animar, 2003.

HENRIQUES, J. M. **Os Municípios e a promoção do desenvolvimento**: Reforço da integração «funcional» ou «territorial»? Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 1987 (Dissertação de Mestrado - policopiado).

HENRIQUES, J. M. **Municípios e Desenvolvimento – Caminhos Possíveis**. Lisboa: Escher Publicações, 1990.

MARQUES, R. O local enquanto espaço de afirmação cívica: uma condição para o desenvolvimento. In: **Olhares sobre o território e a espacialidade**. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, Linha de Ação de Geografia Humana e Regional, 2002.

MILANO, F. **A Importância da Iniciativa LEADER para a Promoção do Desenvolvimento Rural**. Lisboa: Ministério da Agricultura - Instituto de Estruturas Agrárias e Desenvolvimento Rural - Programa de Iniciativa Comunitária LEADER, 1995.

OCDE. Cidadãos como parceiros: informação, consulta e participação pública na formulação de políticas. **Nota de Política n.º 10**, PUMA, Julho 2001. Disponível em: <http://www.oecd.org/puma/citizens/>.

GABINETE DE PLANEAMENTO, POLÍTICAS, MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO MAR. **Programa de Desenvolvimento Rural**. Continente 2020, 2014. Disponível em: http://www.gpp.pt/pac2013/Programacao/PDRc_2020_Doc_10_03_2014doc_REV.pdf

POLÈSE, M. **Economia Urbana e Regional: Lógica espacial das transformações económicas**. Angra do Heroísmo: Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, 1998.

RODRÍGUEZ-POSE, A. Conquistas e desafios da prática e investigação académica do desenvolvimento económico local. **Revista@local.glob**, Programa Delnet – Centro Internacional de Formação da OIT, Turim, n.º 5, 2008.

REVEZ, J. **Turismo, Território e Desenvolvimento Local** – Práticas de Participação e Governança no Baixo Guadiana. Faro: Universidade do Algarve, 2013 (Dissertação de Doutoramento - policopiado).

VACHON, B. **Le development local: théorie et pratique**. Montréal: Gaëtan Morin Éditeur, 1993.

WEBGRAFIA

Sites consultados em Julho de 2014:

www.adpm.pt

www.ine.pt

www.ipad.mne.gov.pt

<http://magnet/UNDP/org/policy/default.html>

<http://ec.europa.eu/environment/eussd/>

<http://pelanatureza.pt/empresas/adpm-associacao-de-defesa-do-patrimonio-de-mertola/#sthash.oWZDCVVW.dpuf>

LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN EL DESARROLLO TERRITORIAL: PROCESOS DE INVESTIGACIÓN ACCIÓN APLICADOS AL DESARROLLO PRODUCTIVO DEL SECTOR DE LA YERBA MATE Y FORESTOINDUSTRIA DE LA MICRORREGIÓN NORTE DE MISIONES¹

Ana Alicia Pokolenko (UGD-Argentina)

INTRODUCCIÓN

Una de las características de los procesos de desarrollo territorial (DT) está dada por su complejidad, la cual deriva principalmente de la existencia de una diversidad de actores interdependientes, que en lo común, presentan distintas visiones sobre los problemas del territorio, dificultando la conformación de una visión compartida de objetivos y acciones.

En este sentido, el presente trabajo busca reflexionar sobre la importancia de la gestión del conocimiento como herramienta facilitadora de procesos de construcción social en el DT, aplicada a través de modelos de cogeneración de conocimiento, como es el caso de la Investigación-acción (IA), donde investigadores y actores territoriales colaboran en secuencias de reflexión y acción orientadas a resolver un problema.

Por ello, se presenta como caso de análisis, la intervención llevada a cabo por docentes-investigadores y alumnos avanzados de la Maestría en Desarrollo Regional e Integración de la Universidad Gastón Dachary de Misiones, en el fortalecimiento de procesos de clusterización de los sectores productivos de la yerba mate y la forestoindustrial de la Microrregión norte de Misiones, a partir de la lógica del modelo cogenerativo de IA de *Greenwood y Levin*.

1 LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL CONOCIMIENTO EN EL ENFOQUE DEL DESARROLLO TERRITORIAL

El presente trabajo considera como punto de partida en su análisis y reflexión, el marco conceptual vinculado con la concepción del **enfoque del desarrollo territorial (DT)** planteado por Francisco Alburquerque (ALBURQUERQUE, 2013).

El mencionado enfoque define al DT como un proceso complejo acumulativo y gradual donde interactúan dimensiones económicas, sociales,

¹ Este artículo foi publicado na revista *DRd-Desenvolvimento Regional em debate*, v. 4, n. 3, 2014.

ambientales e institucionales con interacciones de afectación mutua de las partes, superando la simplificación de reducir el análisis económico del desarrollo a la visión macroeconómica agregada, donde se sustituyen actores socioeconómicos por indicadores promedio y se considera el desarrollo económico como un mero proceso de crecimiento económico cuantitativo.

A lo largo de las últimas décadas se ha ido produciendo un cambio sustantivo en las políticas de desarrollo [...], tendiendo progresivamente a un diseño en el cual los aspectos territoriales han ido adquiriendo cada vez más importancia, [...] el diseño de estas políticas ha buscado la cooperación público-privada, estimulando la participación de los diferentes actores involucrados y el conjunto de la sociedad civil (ALBURQUERQUE, 2013, p. 51).

En este sentido, se caracteriza al DT como una construcción social de una nueva gobernanza que incluye la movilización y participación de actores locales (público-privados) con actitud proactiva en la elaboración y consenso de estrategias y políticas, poniendo énfasis en los recursos y potencialidades endógenas desde una mirada de sistema abierto de permanente conexión con el mundo, incorporando innovaciones (productivas, de gestión, socio-institucionales y ambientales) y considerando a la construcción y/o el fortalecimiento de capacidades y conocimientos como un rasgo fundamental en este proceso.

[...] temas sustantivos del desarrollo como son la incorporación de innovaciones productivas, la formación de recursos humanos para el empleo, y la inclusión de la sustentabilidad ambiental son aspectos que requieren un planteamiento desde los distintos ámbitos locales al precisarse la vinculación entre la oferta de conocimiento y el sector productivo, la orientación de la formación de recursos humanos según las necesidades productivas en cada territorio, y la búsqueda de formas de producción y de consumo más sustentables ambientalmente (ALBURQUERQUE, 2013, p. 51).

Ahora bien, al considerar al DT como un proceso de movilización y participación de diferentes agentes y actores que habitan un mismo espacio físico denominado “territorio”, el cual cuenta con una organización social, económica y política, con rasgos culturales e instituciones que lo identifican, y en el que se buscan definir estrategias que pueden guiar actuaciones individuales o colectivas (LARREA, 2013); se pueden vislumbrar diferentes niveles de complejidad, dados por la existencia de estos actores interdependientes que en lo común suelen presentar distintas visiones sobre los problemas del territorio.

Por ello, en la conformación de una visión compartida de objetivos y acciones que den sinergia al proceso de DT, la constitución de redes y la gestión estratégica del conocimiento adquieren un protagonismo clave como herramientas facilitadoras del proceso de construcción social.

Nos encontramos en una larga fase de transición entre dos estructuras económicas diferentes: de un lado la vieja economía basada en la extracción y consumo intensivo de materiales, recursos y energía; y de otro, la economía basada en el conocimiento, esto es, la calidad y la diferenciación productivas [...] donde las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones constituyen el factor clave (ALBURQUERQUE, 2013, p. 51).

En el caso de la gestión del conocimiento, el enfoque de DT plantea entre sus rasgos la importancia del conocimiento tácito (contextual) vinculado al territorio para el impulso de los procesos de innovación, el cual, a diferencia del conocimiento codificado, solo puede accederse mediante estrategias de proximidad como las que plantea el enfoque.

Se entiende a la gestión estratégica del conocimiento como una disciplina emergente que tiene como objetivo generar, compartir y utilizar el conocimiento tácito (know-how) y explícito (formal) existente en un determinado espacio, para dar respuestas a las necesidades de los individuos y de las comunidades en su desarrollo (PELUFFO et al, 2002, p. 14).

Ahora bien, tanto la constitución de redes, como la gestión del conocimiento que involucra la capacidad de aprender, generar y administrar el conocimiento y los aprendizajes de un espacio como mecanismos claves para construir o fortalecer una visión conjunta de estrategia territorial; requieren de mecanismos que “faciliten” espacios de diálogos, reflexión, diseño e intervención entre actores e instituciones territoriales.

En este sentido, el proceso de **“investigación – acción” se constituye en una herramienta útil en donde** investigadores y actores territoriales colaboran en secuencias de reflexión y acción orientadas a resolver un problema, generando en dicho proceso conocimiento.

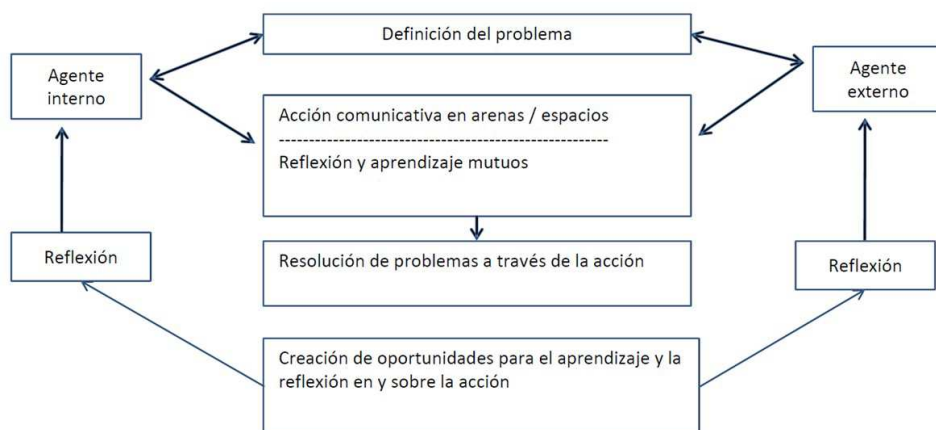
El concepto es mencionado por primera vez por Lewin (1946), el cual se refiere a la investigación-acción como el proceso de investigación orientado al cambio social, caracterizado por una activa y democrática participación en la toma de decisiones. Por su parte, otros autores como Kemmis (1988) consideran a la misma como una forma de indagación introspectiva colectiva emprendida por participantes en situaciones sociales que tiene el objeto de mejorar la racionalidad de sus prácticas sociales, así como la comprensión de esas prácticas y las situaciones en que éstas tienen lugar.

En el enfoque del DT, la investigación-acción, se basa en procesos de cogeneración de conocimientos, llevados a cabo por investigadores y actores territoriales, con el objeto de solucionar un problema del actor o grupo de actores y generar en el proceso una contribución académica.

Así la generación de estrategias territoriales, se realizan a partir de un diálogo entre la reflexión y la acción, basadas en un **modelo cogenerativo** como el planteado por Greenwood y Levin, donde, tal como fue mencionado

anteriormente, existen dos agentes: un agente interno “dueño del problema” y uno externo “el investigador”.

Figura 1: Modelo cogenerativo de IA propuesto por Greenwood y Levin



Fuente: Larrea (2013)

La primera fase de encuentro entre los agentes se orienta a la “definición del problema”, siendo una fase de diálogo y negociación; el cual una vez definido da inicio a la fase de la “acción comunicativa” donde a través de distintas dinámicas e instancias de diálogo se van generando distintos tipos de conocimiento que buscan dar respuesta a los problemas planteados, en una clara combinación de lo práctico con lo teórico. La siguiente etapa es la de la resolución del problema mediante la acción, la cual es realizada por el agente dueño del problema. Posteriormente, al ser cíclico el proceso, investigadores y actores vuelven a encontrarse tras el desarrollo de la acción a efectos de reflexionar y valorar los resultados de la acción emprendida (LARREA, 2013).

Conforme lo expuesto, la gestión del conocimiento aplicada con procesos de investigación-acción, constituye una práctica que territorialmente puede ser visualizada desde (a) el fortalecimiento en la capacidad de los actores e instituciones sociales para asimilar la información, interpretarla y utilizarla en la solución de los problemas del territorio o en el aprovechamiento de las oportunidades del entorno, generando condiciones para que el conocimiento individual se convierta en colectivo, y (b) la sistematización de aprendizajes generados a partir de la cogeneración de conocimiento, que permite a investigadores de instituciones académicas transformar y ampliar el rol de las mismas.

2 GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA IA APLICADA AL CASO DEL SECTOR FORESTOINDUSTRIAL Y DE LA YERBA MATE EN LA MICRORREGIÓN NORTE DE MISIONES

2.1 ROL DE LA UNIVERSIDAD EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO TERRITORIAL: ANÁLISIS DEL ACCIONAR DE LA UNIVERSIDAD GASTÓN DACHARY (POSADAS, MISIONES)

Además de las funciones clásicas de la universidad relativas a la formación de recursos humanos y la difusión de conocimientos científicos, los establecimientos educativos pueden desempeñar funciones de investigación científica y prestar servicios de información y transferencias de tecnologías. Del mismo modo, la Universidad puede realizar un importante papel en la promoción de la cultura emprendedora local, así como llevar una función destacada como agente de desarrollo local (COSTAMAGNA, ALBURQUERQUE, FERRARO, 2008, p. 70).

Las tendencias del mundo actual, vinculadas con la rapidez y flexibilidad de adaptación a los cambios por parte de las instituciones y actores locales, generan nuevos desafíos para el DT vinculados con la necesidad de dotar a los territorios de recursos humanos con mayor calificación y capacidad para, entre otras cosas, introducir los avances tecnológicos y las innovaciones en el sector productivo local.

En este sentido, y tal como fuera mencionado anteriormente, la Universidad adquiere un nuevo e importante protagonismo en los procesos de DT, tanto desde el punto de vista de la formación de capacidades, como desde su intervención en los procesos de desarrollo a través de un modelo de investigación aplicada que sigue los parámetros de la concepción de la investigación-acción.

Por ello, el presente trabajo expone el caso de la Universidad Gastón Dachary (UGD), primera institución educativa de enseñanza universitaria privada de la Provincia de Misiones (Argentina), desde la perspectiva de análisis de su modelo de intervención en procesos de DT.

La UGD, fuertemente comprometida con su región, es consciente de que los procesos de desarrollo cuentan entre sus pilares a los sistemas educativos universitarios. Por ello, desde su creación, la misma no sólo busca cumplir con sus funciones de formación de profesionales y cultivo de la investigación científica sino también orienta sus esfuerzos en la construcción de lazos sólidos con los distintos colectivos sociales de la provincia y la región en pos de contribuir con respuestas y soluciones a problemas del territorio.

Así, los proyectos desarrollados por la UGD, en su gran mayoría, responden a una lógica de inclusión de la Universidad en procesos de fortalecimiento competitivo de sistemas productivos y/o desarrollo territorial, los que a su vez, se caracterizan por presentar cierta complejidad vinculada con la existencia de numerosos actores con distintas visiones sobre los problemas/necesidades de estos sistemas territoriales.

En esta situación, el proceso de investigación – acción (IA), se ha constituido en una herramienta útil en donde investigadores (por un lado) y actores del territorio (por el otro) colaboran en secuencias de reflexión y acción orientadas a resolver problemas, cogenerando en dicho proceso conocimiento.

En el presente trabajo, se analiza particularmente, un caso de intervención para el DT llevado a cabo por docentes-investigadores y alumnos avanzados de la Maestría en Desarrollo Regional e Integración (MDReI) de la UGD, en el fortalecimiento de procesos de clusterización de sectores productivos de la microrregión norte de Misiones, a partir de la lógica del modelo cogenerativo de IA de *Greenwood y Levin*.

2.2 APLICACIÓN DEL MODELO COGENERATIVO DE IA EN LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO ORIENTADA AL DESARROLLO DE SISTEMAS PRODUCTIVOS DE YERBA MATE Y FORESTOINDUSTRIA EN LA MICRORREGIÓN NORTE DE MISIONES

Situación inicial

Tal como fuera mencionado anteriormente, la experiencia tiene sus inicios en abril de 2013 a partir de la constitución de un equipo de trabajo entre docentes, investigadores y alumnos avanzados de la MDReI de la UGD (agente externo), los cuales en convenio de articulación con la Agencia de Desarrollo del Norte Misionero (ADN) (agente interno), inician procesos de diálogos orientados a la construcción conjunta de un sistema de información situacional de la dinámica de los principales sectores productivos (entre ellos, yerba mate y forestoindustria) de la microrregión de alcance de la Agencia, comprendida por los Municipios de Puerto Esperanza, Puerto Libertad, Wanda y Comandante Andresito.

El mencionado sistema de información permitiría fortalecer las capacidades de intervención tanto de la Agencia, como de la Universidad, desde la gestión del conocimiento aplicada a la generación de estrategias que den respuesta a las demandas de los distintos sectores que componen el tejido económico de la microrregión (problema a resolver a través de la IA).

A continuación se presenta un resumen de la caracterización socioeconómica de la Microrregión y de sus dos principales sistemas productivos (forestoindustrial y de la yerba mate). Posteriormente una descripción sobre la aplicación del modelo cogenerativo antes mencionado.

Caracterización socioeconómica de la Microrregión

La microrregión objeto del presente estudio se encuentra ubicada al norte de la provincia de Misiones, y se compone de los municipios de Comandante Andresito, Puerto Esperanza, Puerto Libertad y Wanda.

Antecedentes históricos

La microrregión surge, en gran medida, a partir del Plan de colonización de la zona Nordeste de Misiones, a comienzos de 1970, en una zona hasta ese momento de selva virgen. Dicho Plan consistió en la entrega de tierras fiscales a colonos (descendientes de inmigrantes europeos en su mayoría) en una zona delimitada por reservas naturales; las cuales fueron destinadas a la producción de yerba mate, ganadería y posteriormente forestación.

Características socioeconómicas

Andresito es el Municipio misionero más joven y uno de los de mayor crecimiento en la última década, con una población al 2010 de 19.981 habitantes y una densidad de 22 habitantes por Km², considerando una superficie total territorial de 911 km².

En el caso de Wanda, cuenta con 15.529 habitantes distribuidos en una superficie total de 465 km², limitando al Norte con el Municipio de Puerto Libertad, que posee una población de 6.694 habitantes en una superficie de 737 km²; y al Sur con el Municipio de Puerto Esperanza, con una población de 17.155 habitantes en una extensión total de 595 km².

El siguiente cuadro resume las principales características socioeconómicas de la Microrregión, conforme datos del último Censo (2010):

Cuadro 1: Aspectos Socioeconómicos de la Microrregión Norte de Misiones

Variables Económicas	2010						
	Cte. Andresito	Puerto Esperanza	Puerto Libertad	Colonia Wanda	Micro Región	Misiones	País
Población	19.981	17.155	6.694	15.529	59.359	1.101.593	40.117.096
Población Urbana	57,5%	88,6%	86%	10,5%	61%	73,8%	
Superficie en Km2	911	595	737	465	2.708	29.801	2.780.400
Densidad (hab/km2)	22	29	9	33	22	37	14
Participación en el PBI provincial	0,56%	0,88%	0,11%	0,64%	2,19%	64.551.576,05	1.442.655.378,60
Analfabetismo	14,21%	11,63%	13,88%	12,82%	13,14%	10,27	1,92%
PEA	58%	54%	51%	55%	55%	59%	66%

Fuente: Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC). Informe PROFIP II ADN.

Caracterización del sistema productivo forestoindustrial de la

Microrregión Norte de Misiones

El sector madera y muebles presenta en Misiones una trayectoria casi centenaria, fundamentada en sus inicios por la riqueza del bosque nativo que cubría la provincia. La llegada de inmigrantes provenientes de países (mayoritariamente europeos) con ancestral afinidad en el arte de trabajar la madera y el desarrollo de inversiones forestales en el territorio desde inicios de 1940 precedieron a la puesta en marcha de la empresa Celulosa Argentina S.A., siendo todos éstos cimientos, potenciados con el desarrollo de inversiones, la incorporación de tecnología para el cultivo de bosques y ayudas públicas al sector, llevaron a que hoy la provincia sea una de las mayores proveedoras de madera de conífera del mercado nacional, con una tasa de crecimiento superior a la de los países más competitivos como Finlandia, Estados Unidos o Nueva Zelanda; siendo asimismo uno de los sectores más importantes para la economía provincial, al representar casi el 47% del PBG industrial y el 27% del PBG del sector primario.

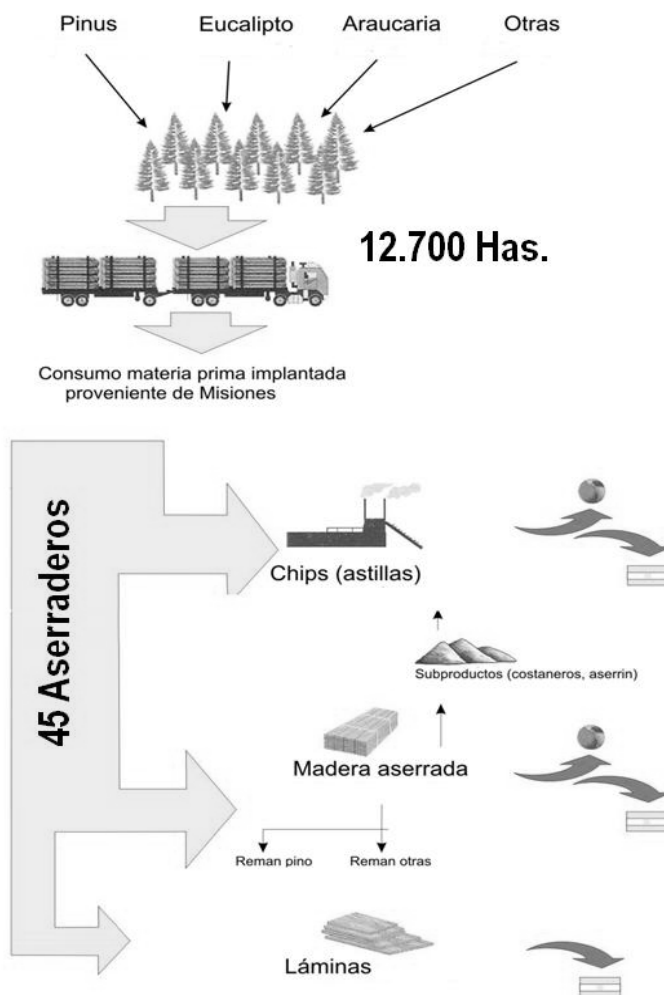
En el caso de la microrregión norte de Misiones, el sector forestoindustrial es uno de los más incipientes a nivel provincial en lo que respecta al cultivo e industrialización de madera proveniente de bosques implantados. Se encuentra conformado por aprox. 45 empresas en condición de micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) dedicadas, en su mayoría, a la producción primaria y la primera transformación de madera bruta proveniente en gran medida de bosque implantado (existen en el territorio aprox. 12.700 hectáreas de monte implantado con variedades de alto valor comercial como ser cedro australiano, kiri y variedades híbridas de pino).

Los aserraderos y carpinterías de la microrregión producen principalmente tablas, tirantes, amachimbres y en menor medida muebles y aberturas. La capacidad de producción promedio de los aserraderos es de 2.000 pies/día.

Los principales productos derivados de la producción primaria de rollos y primera transformación de la madera son destinados, en gran parte, a otros aserraderos provinciales de la zona este de Misiones. En el caso de los subproductos (aserrín, virutas y descartes en general) son desechados por medio de la quema en aserraderos o en menor medida a la elaboración de ladrillos y en la generación de chips de madera para ser consumidos como recurso energético en secaderos de yerba mate ubicados en la microrregión.

A título informativo, cabe aclarar que, tradicionalmente, la producción de rollos usualmente tiene dos principales destinos: la transformación de madera sólida y la industria del triturado o química (pasta celulósica, papel, fibra y productos orientados a la generación de energía por biomasa), siendo sólo el 46% del rollo extraído utilizado por la industria de madera sólida y el resto consumido por industrias de triturado cuando el aserradero cuenta con las inversiones necesarias, de lo contrario es considerado un residuo.

Figura 2: Diagrama de flujo de Productos forestales explotados en Microrregión Norte



Fuente: Elaboración propia en base a datos de relevamiento. Informe PROFIP II ADN.

A continuación se describe, en forma particular, la situación del sector forestoindustrial en cada Municipio que conforma la microrregión:

(a) Municipio de Esperanza: en el mencionado Municipio se registran un total de 12 aserraderos, uno de ellos de mayor envergadura y con uso intensivo de tecnología. En promedio los aserraderos presentan un consumo de madera implantada de 244.433 toneladas mensuales con una producción de 38.626 pies mensuales. Los productos ofrecidos por la industria forestal del

municipio son en su mayoría madera aserrada (como amachimbres, tablas, tirantes) y existe una de las empresas que ofrece muebles de jardín aberturas, tablas de picar (insumo culinario), mientras que solo una de ellas, conforme el relevamiento efectuado, indica que produce chips de madera. Las demás, por lo general, lo utilizan los residuos como combustibles para sus hornos.

(b) Municipio de Wanda: en lo que respecta a la actividad industrial específica del sector existe solo un aserradero siendo destacado proveedor de la multinacional Alto Paraná. Por otra parte, entre los eslabones de la cadena productiva es característica la presencia de empresas dedicadas a servicios forestales entre ellos: talleres metalúrgicos, transportes y contratistas forestales dedicados por lo general a la preparación de la tierra, las plantaciones y el mantenimiento. También se encuentran empresas encargadas de la logística en el movimiento del producto a las bodegas, carga de madera a borde de camino, entre otras.

(c) Municipio de Puerto Libertad: el territorio cuenta con un pequeño aserradero y algunos prestadores de servicios forestales (entre ellos uno dedicado a convertir a los residuos forestales en chips) imitando la estructura productiva del municipio vecino.

(d) Municipio de Comandante Andresito: el municipio se destaca por una característica muy particular: la diversificación de la producción. Así quienes poseen extensiones con plantaciones forestales poseen también ganado que pastorean en ella y cuentan con yerbales conformando así un “sistema integrado agrícola-ganadero-forestal”. Existen aproximadamente 20 aserraderos, la gran mayoría dedicados al flaqueo de madera bruta proveniente tanto de bosque implantado como, en su gran mayoría, de monte nativo (encontrándose éstas actualmente en proceso de reconversión a la utilización de madera de bosque implantado). La producción mensual promedio, ascienden a 49.140 pies aproximadamente, es decir, unos 1640 pies diarios.

En cuanto a la actividad primaria, se estima que a la fecha existen aproximadamente 700 hectáreas de bosques implantados abundando el cedro australiano y variedades híbridas de pino. La principal parte de la producción del municipio (rollos y primera transformación del rollizo de madera y laminados) es destinada a los aserraderos de la zona Este de Misiones y los desechos en su mayoría son descartados, reutilizados como combustible o bien destinados a otros sectores productivos como es el caso de los retazos de amachimbres o maderas pequeñas que son utilizadas en el sector yerbatero, para marcar los pequeños plantones.

CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA PRODUCTIVO YERBATERO DE LA MICRORREGIÓN NORTE DE MISIONES

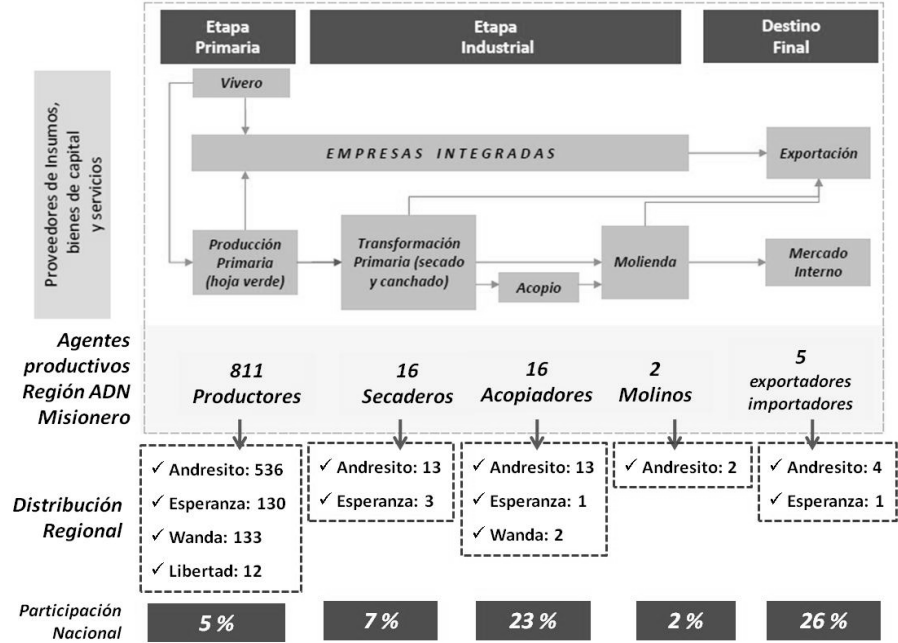
El sector productivo “yerbatero” de la microrregión, se encuentra conformado por un número aproximado de 811 productores primarios (5% del total nacional), 16 secaderos (7% total nacional), 16 acopiadores (23% del total nacional), 2 molinos y 5 empresas dedicadas al comercio exterior del producto (exportadoras/importadoras) estas últimas representan el 26% del sector exportador vinculado con la yerba mate a nivel nacional.

En general, se trata de unidades productivas de características de tipo MiPyMEs, con un sector industrial representado en su mayoría por empresas de tipo PyMEs, concentradas en gran medida en el Municipio de Andresito.

En cuanto al empleo las unidades productivas, las mismas presentan en general un bajo número de personal fijo: entre 10 a 40 empleados en promedio (dependiendo el tamaño de la unidad productiva y procesos que realiza), duplicando en algunos casos el número de personal con empleos de tipo temporario en temporada de cosecha y secado. En el caso de la Cooperativa Andresito la misma emplea a más de 116 personas en turnos rotativos.

Cabe destacar, que el sector “yerbatero” representa el 67% de la actividad económica del Municipio antes mencionado. El mismo concentra el 66% de los productores de la Región, el 81% de los secaderos y acopiadores, el 80% de las empresas exportadoras y posee el único molino fraccionador.

Figura 3: Composición de la cadena de la Yerba Mate en la Microrregión Norte (2013)



Fuente: elaboración propia en base a datos del INYM y relevamiento de campo.
Informe Profip II ADN.

Tal como fue mencionado anteriormente, la microrregión forma parte de las cuencas productoras provinciales de yerba mate *Noroeste y Noreste*, las cuales representan el 11% del total de superficie cultivada de la Provincia de Misiones, equivalente a - aproximadamente - 19.514 hectáreas (INYM, 2011).

Se ha observado que en la microrregión, la mayoría de los productores de yerba mate diversifican la producción, con otras actividades agrícolas-ganaderas (tabaco, ganado bovino, bosque implantado, entre otras).

Conforme datos del relevamiento, la mayoría de los productores posee menos de 20 hectáreas cultivadas, existiendo casos en las empresas de mayor tamaño o asociadas en cooperativas, donde se observa mayor superficie de cultivo (entre 100 y 800 hectáreas). El rendimiento promedio por hectárea de la producción en la región es superior al promedio nacional en aprox. un 40%, existiendo algunos casos rendimientos de hasta un 80% más al promedio nacional expresado por el INYM.

En cuanto a la producción primaria, la misma presenta una importante diferenciación en materia de rendimientos, conforme al manejo cultural en el cuidado y cosecha de la producción. En promedio, las empresas manifiestan utilizar herbicidas (en dos aplicaciones al año), tratando de disminuir el uso de químicos en lo posible. La mayoría de los productores realiza la cosecha en forma manual, con servicio tercerizado y/o personal contratado, en la gran mayoría de los casos; existiendo algunas experiencias en cosecha mecanizada en las unidades productivas de mayor tamaño (como el caso de Pindó SA).

La primera cosecha se obtiene, en promedio luego de 4 años de implantación, obteniendo máximos rendimientos entre el séptimo y octavo año.

En el caso de la Región, la cosecha es realizada una vez al año (en el mes de agosto) y en algunos casos algunos productores realizan dos cortes al año (entre junio y septiembre).

Secado. La primera y segunda etapa de elaboración comprende el sapecado y canchado a ser realizado dentro de las primeras 24 horas de cosecha, para evitar la fermentación de las hojas (pérdida total).

En la microrregión, el proceso es realizado en los Municipios de Puerto Esperanza y Comandante Andresito, en los 16 secaderos existentes, utilizando tecnología de secado medio (a cinta) en la mayoría de los casos.

Figura 4: Producción Yerba Mate Microrregión Norte de Misiones

Planta Yerba Andresito



Secadero de Yerba Mate PINDO
SA Esperanza



Secadero Coop. Soberanía Colonia
Itatí. Andresito



Fuente: Relevamiento fotográfico Informe Profip II ADN.

La yerba mate “canhada” (yerba mate de molido grueso) obtenida luego de varios procesos de secado, constituye la materia prima de la molienda. La misma es estacionada en depósitos ubicados junto a los secaderos, en forma natural (de 6 a 24 meses de depósito conforme la calidad de producto que se quiera obtener). Durante el tiempo de estacionamiento, la yerba mate adquiere las características y el sabor requeridos por los consumidores.

Molienda. En la microrregión existen dos molinos, ubicados en el Municipio de Andresito, que perfeccionan el proceso de molienda para el consumo final del producto (*tercera transformación*): uno propiedad del Grupo Kabour SRL y el otro de la Cooperativa Yerbatera de Andresito Ltda. El primero, perteneciente al grupo empresario Sirio, destina su producción de yerba seca y molida exclusivamente a los países árabes.

En el caso de la Cooperativa Andresito la misma cuenta con 3 secaderos a cinta con una capacidad de producción de 15 toneladas de yerba mate por hora, depósitos con capacidad de almacenamiento de 7300 toneladas de yerba y 1 molino y envasadora. Dicha cooperativa se encuentra integrada por un número de aprox. 87 socios propietarios en su conjunto de aprox. 4000 hectáreas de yerba mate.

Figura 5: Producción Yerba Mate “Andresito”



Fuente: Relevamiento fotográfico. Informe PROFIP II ADN

Comercialización. Gran parte de la yerba “canchada” elaborada en la microrregión es comercializada a los molinos de Andresito, de otros puntos de la provincia y norte correntino para su estacionamiento y posterior molienda. En el caso de la Cooperativa Andresito, la misma comercializa su producción, compuesta por yerba mate molida en diversas presentaciones y yerba mate soluble, tanto al mercado nacional (principalmente Misiones, Corrientes, Capital Federal, Bs As y otras provincias) como internacional (en primer lugar: Siria, Líbano, Uruguay, Chile, y en menor medida: España y Rusia).

Innovación y Modernización Tecnológica. En cuanto a lo tecnológico, cabe destacar que muchos secaderos se encuentran en proceso de reconversión tecnológica hacia el uso de secado utilizando chips de madera, ante la existencia de un marco regulatorio, sancionado a finales del 2010 en la Provincia de Misiones (Leyes Nº 106 y Nº97), el cual exige que para el año 2015 sea discontinuado el uso industrial de recursos forestales (leña) provenientes de bosques nativos.

Conforme el relevamiento efectuado, se ha observado que es baja (en la mayoría de los casos casi nula) la utilización de buenas prácticas de manufactura en las unidades productivas industriales, lo que genera en muchos casos deficiencias en la calidad de la materia prima y productos intermedios.

Asimismo, la mayoría de las unidades productivas han manifestado la necesidad de mejorar el rendimiento de las plantaciones utilizando sistemas de riego, variedades de alto rendimiento, mejoras en el mantenimiento de campo y cosecha mecanizada.

En cuanto al apoyo al sector, algunos secaderos han recibido ayudas financiera y de asistencia técnica de los siguientes organismos nacionales: INTA, FONTAR e INYM PRASY, considerando a los apoyos como “buenos”.

3.2 APLICACIÓN DEL MODELO COGENERATIVO DE IA

Problema

Necesidad de la Agencia ADN (agente interno) de contar con un sistema de información actualizada sobre la dinámica de los principales sistemas productivos (yerba mate y forestoindustria) de la microrregión de su alcance, que le permita elaborar planes y proyectos de intervención orientados a dar respuesta sobre las demandas de los distintos sectores en pos de su desarrollo.

Generación de espacios de reflexión y aprendizaje

El proceso, llevó a la generación de distintos espacios de reflexión y aprendizaje en el proceso de resolución de problemas: (1) la primera instancia de intervención del grupo de investigación de la UGD (agentes externos) y los referentes de la Agencia (agentes internos), se vinculó con la generación de espacios de definición y acuerdo de metodologías y estrategias para el desarrollo del sistema de información. En este sentido, los agentes externos iniciaron un primer contacto con la realidad del territorio a través de reuniones con principales referentes, tanto de la Agencia como de los gobiernos locales, que llevaron a la construcción de una matriz de actores relevantes por sistema productivo, como así también un relevamiento inicial de la información preexistente. La sistematización de la información preexistente llevó a un segundo encuentro, entre los agentes internos y externos, a efectos de redefinir estrategias vinculadas con el relevamiento de información empírica proveniente de los sistemas productivos para la construcción del sistema de información. (2) Una vez finalizado el relevamiento y desarrollada la primera prueba piloto del sistema de información, fue generado otro encuentro de diálogo y reflexión entre agentes, donde se define que la estrategia de intervención debía dejar de lado la construcción de acciones convencionales orientadas a dar respuesta a demandas particulares de cada sector como “orientación externa”, para pasar a una instancia que involucre en el proceso, a los principales referentes de ambos sistemas productivos, con el fin de lograr acuerdos sobre una visión conjunta de DT, como así también, identificar el modelo de gobernanza óptimo para llevar a cabo cada estrategia. En relación a ello, se acuerda realizar talleres participativos a efectos de validar los resultados del diagnóstico y generar las bases para activar sinergias entre actores que conlleven a la generación de redes de cooperación o *clusters* en el territorio.

Resolución de problemas a través de la acción

La intervención, bajo el modelo de cogeneración de conocimientos de la IA, permitió la generación de un sistema de información situacional geo-

referenciado de la dinámica de los principales sectores productivos (yerbatero y forestoindustrial) del territorio, el cual permitió fortalecer las capacidades de intervención de la ADN Misionero en la gestión del conocimiento aplicada a la generación de estrategias que den respuestas a las demandas de los distintos sectores que componen el tejido económico de la misma; siendo también insumo en la formulación de una cartera de proyectos que surgió como producto de los talleres participativos realizados.

En cuanto a la reflexión y aprendizaje sobre las potencialidades de la microrregión, se llegó al consenso de que el territorio posee un interesante potencial endógeno dado principalmente por las particularidades agronómicas que presenta y el capital económico - social que lo caracteriza; contexto en el cual los sistemas productivos yerbatero y forestoindustrial presentan perspectivas de desarrollo favorable, siempre y cuando puedan superarse los desafíos por lo que atraviesan, los cuales son expuestos en la siguiente Matriz de Problemas y Oportunidades (MAPRO) elaborada a partir de una construcción conjunta con los actores que componen cada sistema.

Así en el sistema productivo yerbatero se han observado condiciones ambientales favorables para la producción de yerba mate de calidad y con alto rendimiento, con un mercado en crecimiento al ser este un producto de consumo masivo en el mercado provincial y regional, fuertemente arraigado en los hábitos de consumo y con un comportamiento inelástico en su demanda; existiendo limitaciones en las unidades productivas vinculadas con la necesidad de mejorar el rendimiento de los cultivos, tecnificación en los secaderos hacia la reconversión productiva mediante el uso de chips, como así también el desarrollo de nuevos mercados con productos de mayor valor agregado, la falta de financiamiento y regulación del mercado consignatario, entre otros aspectos.

Cuadro 2: Matriz de Problemas y Oportunidades del complejo productivo de la Yerba Mate

MAPRO: Complejo Productivo YERBA MATE	
Desafíos a superar	Oportunidades
Precarización laboral y/o explotación laboral (sobretudo infantil y de género) en las actividades de cosecha.	Importante actividad generadora de empleo en tiempo de cosecha.
Bajos rendimientos y calidad en la producción por el manejo tecnológico incipiente y falta de labores culturales adecuadas.	Producto de consumo masivo en el mercado interno, fuertemente arraigado en los hábitos de consumo y con comportamiento inelástico en su demanda.
Oferta primaria altamente atomizada y demanda industrial concentrada.	Condiciones ambientales favorables para la producción de yerba mate de calidad.
Deterioro económico en el primer eslabón de la cadena debido a la existencia de un alto número de productores con pequeñas parcelas.	Potencial para desarrollar mejoras en el sector yerbatero, dada la existencia de nuevas tecnologías de mejoras en el mercado.

Bajo acceso a innovaciones tecnológicas.	Apertura de las unidades productivas en la región para la integración horizontal y vertical.
Desarrollo de nuevos mercados con productos de mayor valor agregado	Incremento de programas provinciales y nacionales de asistencia a las unidades productivas del sector.
Falta de financiamiento y regulación del mercado consignatario	Crecimiento de la demanda del producto vinculado con el crecimiento de la población.
Escasa aplicación de normas de calidad, buenas prácticas.	Existencia de mejoras en la infraestructura Vial en la Región.
Ausencia de planteamientos y gestión estratégica en las unidades productivas.	Producto con altas propiedades nutricionales, valoradas en forma creciente a nivel mundial.
Falta de capacitación y asistencia técnica a productores en BPA, BPM y gestión comercial.	Potencial de desarrollo de nuevos productos y usos.

Fuente: Informe PROFIP II ADN

Por su parte, en el caso del sistema productivo forestoindustrial, se observa la existencia de unidades productivas con vocación y tradición en la actividad, propietarias de tierras manejables con áreas potenciales para la reforestación; las cuales presentan problemas vinculados con un desarrollo dispar entre las mismas, escasa producción con valor agregado en origen, como así también limitada modernización tecnológica y falta de inversión orientada al tratamiento de residuos en la generación de nuevos productos y energía, en la mayoría de los aserraderos.

Cuadro 3: Matriz de Problemas y Oportunidades del complejo productivo Forestoindustrial

MAPRO: Complejo Productivo FORESTOINDUSTRIAL	
Desafíos a superar	Oportunidades
Desarrollo dispar y desarticulación entre las unidades productivas de la cadena.	Enclave geográfico propicio para la integración productiva.
Escaso control del Estado sobre los aprovechamientos de montes nativos para permitir que el recurso sea sustentable.	Uso de nuevas especies forestales secundarias del bosque nativo, lo que significa un mejor aprovechamiento de especies antes desechadas.
Escasa producción con valor agregado en origen.	Hay una tendencia generalizada de valorizar la calidad ante los precios.
Mala imagen de las forestaciones y de la foresto industria ante la sociedad en relación a otras actividades que alteran más los ecosistemas.	Mejores prácticas de cuidados ambientales, La ley 26.331 otorga marcos definidos de acción en la producción sustentable del bosque nativo.
Falta infraestructura como ser hidrobías de los ríos Paraná y Uruguay para abaratar costos.	Existencia de capacidad instalada en la biofábrica para producir semillas de calidad.

Escasez de semillas y plántones de especies nativas.	Incremento en la demanda potencial y actual de recursos forestales.
Existe desconocimiento de productividad del monte nativo bien manejado.	Existencia de instituciones educativas de formación y apoyo al sector.
Déficit en personal capacitado en el manejo del recurso bosque nativo, no así en la parte del bosque implantado.	Investigación y desarrollo de tecnologías en las universidades e INTA, con interés creciente por parte de las empresas.
Alto costo de la energía eléctrica y falta de disponibilidad de potencia instalada para ampliaciones de procesos de valor agregado.	Potencial de implantación de sistemas agroforestales y silvopastoriles, que combina bosques con producción de cultivos agrícolas y pecuarios.
Falta de inversión orientada al tratamiento de residuos del sector en la generación de nuevos productos y energía.	Creciente interés estratégico por el desarrollo del sector a nivel provincial.
En viveros de nativas no hay desarrollos genéticos ni operacionales productivos. Existe escasa investigación aplicada a las nativas.	Sensibilidad creciente entre los productores hacia la mejora y profesionalización de la actividad productiva forestal de bosques nativos.
Mercado informal importante en el mercado de maderas, tanto implantadas como las cultivadas.	Alta capacidad emprendedora por parte de los productores.
Dificultad de acceso a líneas de crédito para inversiones de bienes de capital y capital de trabajo.	

Fuente: Informe PROFIP II ADN

Cabe destacar que el “*mix*” de instrumentos, técnicas de obtención de datos y metodologías de intervención implementadas, permitieron obtener información de las unidades productivas que por su ubicación-dispersión en el territorio, resultaban de difícil acceso para el relevamiento; como así también, contribuyeron al logro de información sobre la visión y grado de compromiso de los sectores de apoyo sobre la realidad del sector.

Por otra parte, a través del proceso se ha logrado una mayor interacción entre actores territoriales públicos y privados con la realidad territorial, con el consecuente involucramiento en la formulación de proyectos de DT.

A través del proceso, la Universidad no solo ha logrado fortalecer capacidades en sus investigadores, sino también ha obtenido información a ser utilizada en estudios de casos para cátedras y desarrollo de tesis de las carreras que imparte, como así también adecuar la oferta de formación y servicios a las realidades del territorio.

CONCLUSIONES Y APRENDIZAJES. PROPUESTAS, APRENDIZAJES Y REFLEXIÓN SOBRE LA ACCIÓN

El desarrollo territorial no nace como una reflexión teórica, sino como un diálogo entre la reflexión y la acción, entre la teoría y la práctica [...] la innovación en las relaciones sociales puede generar los espacios que se buscan para el debate, a través del cambio en la formas en que nos relacionamos los actores (LARREA, 2013, p.6).

El modelo descripto en el presente trabajo, de gestión del conocimiento cogenerado a través de la IA como estrategia, ha contribuido en forma eficiente en la generación de espacios de reflexión y acción entre actores territoriales, orientados a la búsqueda conjunta de soluciones a problemas de la microrregión y diseño de acciones de intervención vinculadas al desarrollo de sus principales sistemas productivos (yerba mate y forestoindustria).

La Agencia ADN ha logrado no solo cumplir el objetivo de contar con un sistema de información para la planificación, sino además, ha logrado un mayor “acercamiento” al entramado productivo territorial generando una importante base de confianza, como así también una mayor interacción con otras instituciones del territorio, como ser los gobiernos locales, las instituciones de educación y a nivel nacional los organismos de financiamiento.

Por su parte, los productores, han tomado conciencia sobre la real situación del sector al que forman parte, identificando desafíos y oportunidades, entre los cuales se destacan (a) la necesidad de vencer las barreras mentales producto del individualismo para la constitución de redes de cooperación productiva entre empresas del sector, con el consecuente apoyo a la inversión, la capacitación y la gestión por parte del sector público, el sector educativo y distintos actores de la sociedad civil; (b) el impulso hacia la diferenciación productiva sobre la base de la valorización de la identidad local y la calidad en la producción, así como la mejor identificación de la segmentación de la demanda y la emergencia de nuevas necesidades y mercados; como complemento del DT, (c) el fortalecimiento de los elementos claves de la cultura local y del medio ambiente, como su difusión, entre otros.

Los gobiernos locales han identificado la necesidad de asumir el compromiso de generar mecanismos de concertación periódica entre el sector público, privado y la sociedad civil, que se ocupen de las problemáticas emergentes y de la búsqueda de soluciones orientadas a mejorar la calidad de vida de la población del sector, contando con la Agencia como agente de DT.

Los investigadores vieron fortalecidas sus capacidades en el análisis de los sistemas productivos en el marco de una metodología participativa de cogeneración del conocimiento, que los transforma en investigadores-facilitadores de procesos de DT, depositarios de metodologías para la inserción de innovaciones en los sistemas productivos locales.

Asimismo, la Universidad identifica la necesidad de asumir un nuevo rol en el desarrollo del sector, ya no como observadora de la realidad (actor pasivo), sino como instituciones de apoyo participes del proceso (actor activo) y más aún como agente de desarrollo, desde un modelo de cogeneración de conocimientos a través de procesos de IA, al ofrecer al territorio un espacio público pluralista para tratar de manera transparente problemas de la sociedad en un contexto nacional y global, y por su lógica de red que permite crear comunidades de aprendizaje que a su vez aprenden mediante prácticas colectivas reflexivas.

REFERENCIAS

ALBURQUERQUE, F. **El enfoque del desarrollo económico local**. Argentina – Italia. Editora OIT. Serie desarrollo económico local y empleabilidad, 2004.

ALBURQUERQUE, F. **Economía del desarrollo y desarrollo territorial**. Buenos Aires: versión 3.0. Biblioteca Conecta DEL, p. 51, 2013 (disponible en: www.conectadel.org).

COSTAMAGNA, P. ALBURQUERQUE, F. y FERRARO, C. **Desarrollo económico local, descentralización y democracia**. Buenos Aires: Ideas para un cambio. Serie desarrollo y territorio. Editorial UNSAM Edita, p. 70, 2008.

GREENWOOD, D.J. y LEVIN, M. **Introduction to Action Research**. 2º Edition. California: Thousand, 2007.

LARREA, M. **¿Hacia dónde evoluciona la participación para el desarrollo territorial?** Reflexiones desde Gipuzkoa. España: Orkestra, Instituto Vasco de Competitividad, 2013.

LARREA, M. y COSTAMAGNA, P. **Taller regional de investigación acción para el desarrollo territorial: sistematización de la experiencia**. Buenos Aires: Programa Conecta DEL. BID FOMIN, 2013.

LEWIN, K. **La investigación - acción y los problemas de las minorías**. La investigación acción participativa. España: Editorial Popular. Capítulo 1. p. 15-26, 1946.

KEMBER At al. **Action research as a form of staff development in higher education**. Netherlands: Kluwer Academic Press Publisher, 1992.

KEMMIS, S. Action research. In KEEVES, J.P. (Ed). **Educational research, methodology, and measurement. An international handbook**. Oxford: Pergamon Press, p. 173-179, 1988.

PELUFFO, M. *et al.* **Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación en el sector público**. Santiago de Chile: ILPES CEPAL, p.14, 2002.

Informe final del proyecto: **desarrollo institucional y mejora de las capacidades de gestión de la Agencia de Desarrollo Norte Misionero**. Misiones: Proyecto PROFIP II BID OC/AR 2754. 2013.

INNOVACIÓN Y MODERNIZACIÓN COMO ALTERNATIVA DE DESARROLLO REGIONAL: ANÁLISIS DE LOS AVANCES EN INNOVACIÓN TECNOLÓGICA FORESTAL Y YERBATERA EN LA REGIÓN DE MISIONES

Rafael Alejandro Scherer (INTA-Argentina)

INTRODUCCIÓN

La República Argentina y en particular las provincias de Misiones y Corrientes, se constituyen en los principales territorios productores de yerba mate del mundo. Actualmente, se producen en la zona aproximadamente entre 300.000 y hasta un máximo de 400.000 toneladas de yerba mate canchada al año; lo que representa alrededor de 900.000 a 1.000.000 toneladas de yerba mate verde de cosecha total anual. Asimismo, existen alrededor de 118 molinos inscriptos. Además, es significativa la producción forestoindustrial, siendo que la provincia de Misiones cuenta con 365.000 has forestadas.

Es el tema planteado en este texto.

1 PRODUCCIÓN DE YERBA MATE EN LA REGIÓN DE MISIONES: SITUACIÓN Y AVANCES TECNOLÓGICOS.

El sector yerbatero estaría en el orden de los 8.000.000.000 de pesos anuales de producto bruto regional, significando un gran aporte a la economía del Nordeste del país. El siguiente cuadro presenta una idea lo más cercana posible a la realidad productiva actual, con la observación que los datos allí expuestos podrán sufrir variaciones cuando sea finalizado el relevamiento productivo del sector que actualmente se encuentra llevando a cabo el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) respecto a superficies implantadas.

Cuadro 1: Estratos de productores (estimaciones del INYM al 19.06.2014)

Superficie	Hasta 5 has	5,1 a 10 has	10,2 a 25 has	25,1 a 100 has	100,1 a 200 has	Más de 200 has	TOTALES
Cantidad de Productores	7.959	6.048	3.333	1.080	80	44	18.544
Sup. de yerba	29.194	48.755	54.361	46.257	11.226	23.232	213.046

Rendimiento H.V.	4.104	4.689	5.325	5.923	6.258	7.835	5465
Prod. Total	119.814	228.730	289.486	273.981	70.250	182.021	1.164.282
Cosecha potencial de canchada (35%)							407.499
Estas estimaciones variarán en gran medida cuando se tengan los datos del relevamiento aéreo que seta haciendo el INYM sobre la superficie de yerba en la zona productora.							

Fuente: INYM datos procesados por Sr. Ricardo Erhard Eldorado Misiones (2014)

En el cuadro anterior puede observarse que es reducido el número de productores con más de 200 hectáreas, sin embargo la producción promedio de las plantaciones de esta franja es de casi 8.000 kg. por hectárea, contrastando con la gran cantidad de productores de pequeña superficie de menos de 100 hectáreas con un rendimiento medio muy por debajo de las plantaciones de mayor superficie (cerca de los 5.000 kg. por hectárea).

Esta situación es reflejo de una mayor capitalización de productores de mayor tamaño y la implementación de técnicas de cultivo más intensivas llevadas a cabo por los mismos. Por su parte, los años de crisis yerbatera por los que atravesó el sector décadas pasadas han hecho que los productores de menor tamaño no hayan podido crecer en superficie cultivada, ni invertir en tecnología.

En perspectiva, la situación de estos pequeños productores de no reconvertirse, se agravará en los próximos años; considerando que los productores con mayor capacidad de inversión son los que más posibilidades poseen de incrementar la plantación y la producción a futuro.

Asimismo, se espera un aumento de la concentración de la producción, principalmente en productores que tienen la característica de ser verticalizados, es decir, participan de toda la cadena de valor del producto desde el campo hasta la góndola.

El 90% de esta producción, que conforme datos de INYM al 2013, es de 257.000 toneladas de yerba mate molida, se comercializa en el mercado local. El excedente se exporta a varios países, principalmente del Medio Oriente, que consume gran parte de las 35.000 toneladas de yerba mate molida que se exportaron el año pasado. Otros mercados son Brasil, Paraguay, Bolivia y Chile.

La economía yerbatera está basada en el trabajo de aproximadamente 18.000 productores primarios, la distribución de los mismos de acuerdo a la superficie plantada puede verse en el cuadro uno.

En cuanto a la edad de las plantaciones, el siguiente cuadro expone la distribución de los cultivos:

Cuadro 2: Superficie cultivada de yerba mate por edad

Hasta	10 años	30.000 has	14%
Mas de	10 años	57.346 has	27%
Mas de	25 años	68.000 has	32%
Mas de	30 años	57.700 has	27%
Total		213.046 has	100%

Fuente: Sr. Ricardo Erhard Eldorado Misiones (2014)

Como puede observarse en el cuadro anterior, cerca del 60% de los yerbales tienen mas de 25 años de edad, esto indica una situación de desgaste por edad de gran parte de las plantaciones argentinas. A un futuro estas plantaciones deberán ser reemplazadas por plantaciones de mayor densidad y mejores materiales genéticos.

Sin embargo, para mejorar la cuestión de la oferta a corto plazo, el buen manejo agrícola y la fertilización de los yerbales actuales (desde la cosecha hasta el manejo de plagas pasando por el mantenimiento consciente), parece ser la vía más rápida a componer la oferta de hoja verde. Solo que esto debe tener a futuro un correlato en la plantación de nuevos y mejores yerbales para que el productor no pierda rentabilidad a lo largo del tiempo. En este sentido el sistema de 3 x 1 propuesto por el INYM parece ser una buena alternativa, aunque por el momento no está tan difundida como debería.

El INYM, al 3 de abril de 2010, publica la lista de secaderos agrupados por su ubicación geográfica, siendo la fuente más actualizada disponible. El listado incluye 239 secaderos, estimándose que actualmente 200 de ellos trabajan.

En el Cuadro N°3 se puede observar la cantidad de secaderos y su producción potencial.

Cuadro 3: Cantidad de secaderos y tu tamaño

	Prod. horaria promedio	Cantidad de secaderos	%	Prod. de canchada	%
Menos de 3.000 TN canch. año	0,8 t/hs	140	70%	112.000	27%
Mas de 3.000 TN canch. año	3,5 t/hs	40	20%	140.000	34%
Más de 6.000 TN canch. año	8 t/hs	20	10%	160.000	39%
TOTALES		200	100%	412.000	100%

Fuente: Instituto Nacional de la Yerba Mate procesados por Sr. Ricardo Erhard Eldorado Misiones (2014)

En la gran mayoría de los secaderos de medio a mayor tamaño, se viene implementado el uso de *chips* de pinos y/o eucaliptos para secar la yerba mate, ya no con leña sino con un subproducto de la industria maderera.

Esto ha contribuido con mejoras en la seguridad laboral al disminuir los accidentes por el trabajo manual con toras de leña que eran peligrosas y por otro parte, mejorar el manejo del fuego y la calidad de combustión (al menos en la mayoría de las industrias que implementaron estos sistemas) resultando en una mejor calidad del producto en la mayoría de los casos.

Por otro lado, para los aserraderos, esta mejora les ha permitido aumentar los precios de un subproducto que anteriormente era consumido solamente por dos industrias papeleras de la zona. Hoy tienen mayor posibilidad de colocar el *chip* de sus industrias a un consumidor que puede pagar mucho mejores precios que la industria papelerera.

Figura 1: Quemador de chip (Pindo S.A.)



Figura 2: Chip de pinus sp. utilizado en la industria (Pindó S.A.)



Fuente: relevamiento fotográfico en la empresa PINDO SA

Esta situación, en gran medida es resultado de la implementación de la ley provincial que se orienta a prohibir la quema de leña sin procesar a partir del 2015 (Ley N° XVI-106). El INYM también ha contribuido con este cambio, gracias a los aportes no reembolsables para la instalación de hornos de quemado de chip en los secaderos que decidían instalar dichas mejoras.

Figura 3: Zapecador funcionando con chip de pinus SP



Fuente: relevamiento fotográfico en la empresa PINDO AS

En relación a la cosecha de la yerba mate, la misma se realiza principalmente con mano de obra manual, situación que genera varios problemas, que van desde la precariedad de las condiciones laborales hasta el trabajo infantil, como así también la evasión fiscal / previsional, siendo un flagelo que se sufre en esta actividad desde años memoriales y sobre esto se han centrado los esfuerzos en los últimos tiempos, tanto desde gran parte del sector privado como los sindicatos y el gobierno.

Según información de referentes claves, existen alrededor de 12.000 a 15.000 tareferos, de los cuales el 50% se encontraría en situaciones de contrato laboral irregular o semi irregular. En relación a ello, todo lo que lleve a mejorar las condiciones laborales y por ende la dignificación de los trabajadores del sector es de fundamental importancia, constituyéndose la incorporación de nuevas tecnologías en un factor relevante que debe buscarse, ya sea mediante el agregado de tecnología para la ergonomía del trabajo, como para la tecnificación de cualquiera de las actividades que contribuyan a incrementar la competitividad de la cadena, en un mercado cada vez más exigente en cuanto a normas de calidad, sanidad y convivencia social de los productores con el medio.

Otras mejoras en la actividad. Se han producido mejoras principalmente en temas de plantación, con nuevas densidades de plantación y manejo de los yerbales. Actualmente, la mayoría de las plantaciones se realizan en medias a altas densidades, (esto es arriba de las 2500 plantas por ha y hasta las 4000 plantas por has). También se han desarrollado nuevos sistemas de cosecha,

manual (con tijeras electrónicas y quebradoras), cosechadoras mecanizadas y semi mecanizadas. Todo esto ha mejorado las condiciones laborales y ha bajado en algunos casos los costos de cosecha y los accidentes laborales.

Figura 4: *Cuttings* de yerba en el vivero (PINDO SA)



Fuente: relevamiento fotográfico en la empresa PINDO SA

Cuadro 4: Comparativo de los rendimientos en cosecha manual tradicional y cosecha semi mecanizada tipo de Coulon

	Kg. /hs	Kg./día (6,5 hs)	Personas ocupadas
Corte manual	200 Kg/h	1300 Kg/día	1
Corte con tijera electrónica	618 Kg/h	4017 Kg/día	1
Quebranza manual	109 Kg/h	708 Kg/día	1
Quebranza con Quebradora	325 Kg/h	2112 Kg/día	1

Fuente: Ing. Eduardo de Coulon (2014)

Como puede verse en el cuadro N°4, el corte con la tijera electrónica es tres veces mas productivo que a mano, (sin contar con el aumento en la calidad del trabajo y el menor cansancio del operario, esto le da al sistema una ventaja muy grande por sobre el sistema tradicional. A su vez, con la quebranza manual se produce 2,5 veces menos que con las quebradoras. El equipo de trabajo en estos casos del sistema semi mecanizado, es una tijera y dos quebradoras. Se producen así de corte y quebranza al menos 4000 Kg por día, utilizando un grupo de 3 personas (una tijera electrónica y dos quebradoras). Eso representa unos 1330 Kg por persona por día. A esto hay que agregarle la ergonomía del trabajo con las tijeras electrónicas y la comodidad de operar con

una maquina y no realizar el trabajo totalmente manual sin ningún tipo de tecnificación ni estandarización del mismo. Si a todo esto se le agrega una persona para extraer con el carrito y luego dos personas más para la carga con el guinche al camión a granel más un capataz. Nos encontramos con que con 5 tijeras y 10 quebradores con quebradora mas estas tres o cuatro personas adicionales, se pueden producir al menos 20.000 Kg por día (con una cuadrilla de 18-19 personas). Mucho mejor que los 25/30 que se necesitaban con el sistema tradicional de trabajo para hacer con mucho esfuerzo esa cantidad de cosecha. A todas luces implica una mejora considerable, tanto en la calidad del trabajo, como en la ergonomía del mismo. Adicionalmente coincidimos en que mejora substancialmente las condiciones laborales, y el costo de cosecha gracias a una mejor productividad de las operaciones. Últimamente se ha convenido con el sindicato y el Ministerio de Trabajo de la Provincia una grilla de costos diferenciales de las operaciones semi mecanizadas, lo que hace mejor aún este número, y es un reconocimiento implícito por parte del sindicato de las bondades del sistema. Además, el Ministerio del Agro y el INYM han otorgado a pequeños productores subsidios para la compra tanto de tijeras electrónicas en el primer caso como de quebradoras en el segundo. Esto indica que el sistema se está afianzando como una alternativa valida de cosecha en la región. Está en nosotros darle una vuelta de tuerca mas, para hacerlo aún mas competitivo. Existen algunas empresas líderes que ya están probando con mecanización total de la cosecha, con muy buenos resultados desde el punto de vista sobre todo de la reducción de costos.

Figura 5: Tijeras electrónicas (PINDO SA)



Fuente: relevamiento fotográfico en la empresa PINDO SA

Figura 6: Quebradora



Figura 7: Carrito para extracción



Fuente: relevamiento fotográfico Ing. Eduardo de Coulon

Figura 8: Carga a granel con guinche



Figura 9: yerbal de media densidad 3300 pl/ha.



Fuente: relevamiento fotográfico en la empresa PINDO SA

Es importante recalcar que muchas unidades productivas se encuentran en la búsqueda de nuevos sistemas de cosecha, carga y transporte a granel (con cosecha mecanizada y semi mecanizada en diferentes alternativas) y nuevos sistemas de secado con chip de especies implantadas; básicamente apuntando a mayores eficiencias en el uso de la mano de obra y en la humanización del trabajo en toda la cadena de valor.

Asimismo, algunos molinos han invertido en la automatización de sus industrias y en nuevas y modernas presentaciones de los productos en el mercado local, como así también, muchas empresas están viendo la posibilidad

de comenzar a producir algunos productos nuevos en base a yerba mate pensando en un mercado global.

Figura 10: Nuevos productos en base a yerba mate producidos en Alemania



Fuente: VI Congreso sudamericano de la yerba mate

2 PRODUCCIÓN FORESTOINDUSTRIAL DE LA REGIÓN: SITUACIÓN Y AVANCES TECNOLÓGICOS

La provincia de Misiones cuenta con 365.000 has forestadas, según datos del sistema de información foresto industrial de la provincia de Misiones (SIFIP), expuestos en los cuadros N°5 y N°6; junto con la provincia de Corrientes (según datos cuenta con mas de 400.000 has plantadas) se constituyen en las provincias de mayor desarrollo forestal del país.

La provincia de Misiones se caracteriza por tener una gran número de productores pequeños y medianos, y por el otro lado una gran concentración de plantaciones en manos de una empresa papelerá grande, que además es casi la única compradora en la provincia de los subproductos del bosque implantado provenientes de los raleos de dichas plantaciones; situación para nada conveniente a la hora de pedir precios competitivos para esos productos.

Diferente es el panorama cuando se observan los aserraderos: existen algunas empresas medianas a grandes, muy localizadas en la zona oeste-norte de la provincia, con adecuada tecnología y en gran medida con masa forestal propia. Por el otro lado existen un sinnúmero de aserraderos pequeños, muchos de los cuales son de reciente creación, en zonas que tradicionalmente no se dedicaban a dicha actividad, los cuales presentan un desempeño precario. Pero en el total suman volúmenes importantes de producción si se los cuenta a todos juntos.

Un inconveniente presente en el sector forestal de Misiones, se genera en la enorme carga tributaria y falta de control fiscal ecuaníme a nivel nacional, provincial y municipal sobre la actividad, y la disparidad que se produce con la

provincia de Corrientes; como así también con aquellos que por su tamaño o sus “habilidades de camuflaje” pasan directamente desapercibidos ante el fisco y generan una “competencia desleal” importante a las empresas que si cumplen o tratan de cumplir con las obligaciones fiscales y laborales. Esto representa una distorsión más en este ya distorsionado mercado, sumado a los efectos generados por el atraso cambiario y la falta de posibilidades de inversión a largo plazo.

Cuadro 5: Superficie forestada por especie en la Provincia de Misiones (2013)

Zona	Superficie Has	%
Oeste	248.281	68%
Sur	61.214	16,76%
Este	55.647	15,24%
Total	365.142	100%

Fuente: SIFIP Provincia de Misiones 2013

En el área forestal las principales mejoras han venido de la mano de la mecanización de las tareas de plantación pero principalmente la cosecha, y de los nuevos materiales genéticos que se adaptan más a los sistemas silvopastoriles (SSP), situación que cambió en gran medida gran parte de las plantaciones forestales de la zona. También se puede remarcar la incorporación de nuevas técnicas de vivero, como el *cutting* y el uso de *tubetes* reciclables de plástico para la plantación (antes se hacía mayormente a raíz libre y en macetas plasticas).

Actualmente, según datos del SIFIP, existen en la Misiones 28.506 has destinadas a ese uso y sumados a los Sistemas Agro Forestales con 12.367 has, en total suman de 40.873 has bajo estos sistemas, es decir que representan el 11,2% de la superficie total forestada. En los últimos años, se ha producido la incorporación de nuevos pastos a la región y la mejora en lo que se refiere a la introducción de nuevas razas de bovinos y sus cruzas, que han potenciado el desarrollo de los SSP.

Asimismo, la incorporación de tijeras electrónicas para las tareas de poda de las plantaciones forestales es otro de los avances importantes que se han dado a conocer en los últimos tiempos. La aparición de normas ambientales mucho mas estrictas para el manejo sustentable y ambientalmente amigable con el medio ambiente y su validación con estándares internacionales de cuidado del medio ambiente como FSC y PEFC son hitos importante a tener en cuenta a futuro y seguramente traerán muchos nuevos desafíos que modificarán para bien la mayor parte de la actividad forestal de la zona.

Figura 11: Sistema Silvopastoril



Fuente: relevamiento fotográfico INTA Cerro Azul

En cuanto a la genética forestal, la introducción de especies de pinos que son más eficientes en el uso del espacio (agua y luz) como los pinos híbridos de *pinus elliottii* por *hondurensis* se constituyen en la novedad más importante. Dichas especies ya están siendo probadas en las zonas de San Pablo, y de Sete Quedas y Guarapuava en el estado de Paraná por empresas líderes con muy buenos resultados en cuanto a calidad de madera y crecimiento. Confirmando su potencial en de desarrollo para varias regiones de Brasil también.

Figura 12: Corte de estaca de híbridos de elliottii por hondurensis



Figura 13: Cuttings de pinos híbridos Elliottii por hondurensis



Figura 14: Pinos híbridos elliottii Plantación de 4 años



Fuente: Fuente: relevamiento fotográfico en la empresa PINDO SA

Cabe aclarar que tal como se observa en el siguiente cuadro, la mayor especie implantada en la provincia de Misiones se encuentra representada por el *pinus* (82,81%), principalmente *pinus taeda* y *pinus elliottii*.

Cuadro 6: Superficie forestada por especie

Genero	Superficie en ha	%
<i>Pinus</i>	302.383	82,81%
<i>Eucaliptus</i>	25.157	6,89%
<i>Araucaria</i>	16.310	4,47%
<i>Paraíso</i>	6.917	1,89%
<i>Kiri</i>	4.743	1,30%
<i>Toona</i>	3.944	1,08%
Otras	3.719	1,02%

Fuente: SIFIP Provincia de Misiones 2013

En cuanto a la caracterización de las unidades productivas, el cuadro N°7 describe la tipología de industrias de aserrado existentes en la provincia, conforme tamaño de empresas.

Cuadro 7: Tipos de industrias por tamaño

	Pequeñas industrias (m3/año)					Mediana s industria s	Mediana s Grandes	Grandes industria s	Total
Municipios	<575	575 - 862	862 - 1725	1725 - 3450	3450 - 6900	6900 - 21850	21851- 40250	>40250	
Nivel p2/mes	0- 21200p 2	21200 - 31800	31801 - 63600	63301- 12720 0	127201 - 254000	254001- 805000	805001- 1484000	>148400 1 p2	
Total general	521	44	74	41	21	23	4	3	731
Porcentaje	71,3%	6,0%	10,1 %	5,6%	2,9%	3,1%	0,5%	0,4%	100 %
Acumulado s	71,3%	77,3%	87,4%	93,0%	95,9%	99,0%	99,6%	100%	

Fuente, SIFIP, Provincia de Misiones

Como puede verse en el cuadro, es importante la cantidad de industrias de aserrado que se han instalado en la provincia en los últimos años. Sin embargo, la gran mayoría de las mismas es de pequeña talla y trabajan en condiciones bastante precarias. En general, no se han visto muchas inversiones en

tecnologías en los últimos años, y la mayoría de las industrias forestales de la región tienen un parque de maquinaria bastante obsoleto con al menos 18 o más de 20 años de antigüedad, salvo raras excepciones.

Por otra parte, las industrias de mayor tamaño, son las que más valor agregado le otorgan a la madera, las demás se dedican principalmente a vender tablas y tirantes en el mercado interno. No participan de la exportación.

Otro punto a tener en cuenta, es que la mayoría de esas industrias chicas muy nuevas, está localizadas en la zona sur de la provincia, y en alguna medida se abastecen de madera proveniente de corrientes a precios mas competitivos que la madera de las zonas tradicionalmente forestales del norte/ noroeste de la provincia.

CONSIDERACIONES FINALES: DESAFÍOS FUTUROS PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO DE AMBOS SECTORES EN LA REGIÓN

Conforme lo descripto anteriormente, algunos de los desafíos a futuro para ambos sectores son:

- ✓ La mejora de las condiciones de trabajo tanto en la actividad primaria yerbatera como forestal (la actividad forestal es una de las que mas avanzó en este sentido, sobre todo en la zona noroeste de la Provincia).
- ✓ La mejora en la condición laboral del personal de campo y en las pequeñas industrias tanto yerbateras como los pequeños aserraderos que son mayoría. Legalización o formalización de la actividad en general.
- ✓ La mayor utilización de maquinaria en la cosecha y transporte yerbatera (la forestal está bastante avanzada en eso).
- ✓ La incorporación de mejores tecnologías en los secaderos de yerba mate no solo para bajar costos, sino para garantizar procesos que permitan a su vez garantizar la calidad del producto final.
- ✓ El agregado de nuevos productos y usos para la yerba mate. Mejor estudio de los contenidos de nutrientes y compuestos beneficiosos para la salud en el producto yerba mate.
- ✓ En general, en la yerba mate, en todas las etapas de la cadena, sea en la parte agrícola, cosecha, secado, maduración y molienda, se debería buscar permanentemente mejoras que influyan positivamente en el sabor, color y aroma para lograr un aumento de la satisfacción de los actuales y futuros consumidores de yerba mate. Sabiendo que el mercado del futuro será cada vez más exigente y confiando siempre en las muchas bondades de nuestro producto madre.
- ✓ La certificación de normas de calidad en los secaderos de yerba mate.

Buenas Practicas de Manufactura e ISO, también para la actividad del campo.

- ✓ La certificación de normas ambientales y la relación de las producciones con el medio ambiente y la comunidad tanto en la actividad yerbatera como en la forestal es un tema que en un futuro, sobre todo teniendo en cuenta la densidad poblacional de Misiones va a tener cada vez más importancia. Es necesario demostrar que se puede producir amigablemente con el ambiente y con las comunidades vecinas; y que lejos de ser un riesgo para los habitantes de la Provincia, la actividad se constituye en una fuente de trabajo genuina, segura, que permite vivir de actividades rentables y sustentables, y que es garantía de que el monte nativo que aún tenemos se conserve en el mejor estado posible.

“Que en lugar de ser enemigos del monte y de la sociedad, somos los que les garantizaremos a través de trabajo genuino la sustentabilidad para el medio y para las personas que viven y trabajan en estas actividades. Esto solo se puede conseguir con mucho esfuerzo, conocimiento y planificación confiable a largo plazo”.

REFERENCIAS

INYM: **Instituto Nacional de la Yerba Mate**. Estadísticas e informes del sector yerbatero (disponible en: <http://www.inym.org.ar>). Estadísticas e informes del sector, s./d., s./l.

SIFIP: **Sistema de información foresto industrial de la provincia de Misiones**. Datos del sector foresto industrial de la provincia de Misiones (disponible en <http://www.facfor.unam.edu.ar/sifip>), s./d., s./l.

IPEC: **Instituto Provincial de Estadísticas y Censo de Misiones**. Informes estadísticos (disponible en <http://www.ipecmisiones.com>), s./d., s./l.

Informe del **VI Congreso sudamericano de la yerba mate**. Mayo 2014 (disponible en <http://www.congresos-rohr.com/yerbamate2014>).

Agradecimiento al INYM por permitirme usar datos del Instituto, al Sr. Ricardo Erhard por ayudarme a organizarlos y presentarlos, a Alicia Pokolenko por ayudarme a armar el trabajo para la presentación y al Ing. Eduardo de Coulon por el valioso aporte de datos colectados por él y su equipo de trabajo.

USOS DEL SUELO, ACCESO AL AGUA Y DESARROLLO TERRITORIAL: LA EXPERIENCIA DE LA MANCHA EN ESPAÑA¹

Julio Plaza Tabasco (Espanha)

INTRODUCCIÓN

Los cambios en los usos o las coberturas del suelo representan la materialización de las políticas de desarrollo de un territorio y la manifestación más evidente de las relaciones entre sociedad y espacio geográfico (LAMBIN, 1997; PASCUAL, 2001, p. 99). Al mismo tiempo son considerados una de las principales fuerzas conductoras del cambio global, cuyos efectos se extienden sobre el clima, los ecosistemas, los ciclos bioquímicos y la biodiversidad (BRAIMOH, 2006, p. 254).

El concepto *uso del suelo* hace referencia a la dimensión funcional, utilidad o dedicación socioeconómica que se hace del terreno, mientras que el término *cobertura* recoge las propiedades y relaciones biofísicas del uso del suelo, con comportamientos diferenciados en relación al medio ambiente y la propia actividad humana. La caracterización de cómo se transforma el uso de la tierra ayuda a valorar el rumbo de las políticas de desarrollo regional, evitando efectos indeseados en la trayectoria de la sostenibilidad económica, ambiental y social de los sistemas locales y globales. Los patrones de cambio indican dinámicas de distinto signo dependiendo de la relación entre los ecosistemas y la intensidad de la transformación. De acuerdo con la escala de análisis pueden observarse procesos de conversión (uso residencial a turístico), sustitución de usos (rural a urbano); procesos de degradación donde se reducen las cualidades del territorio (vertidos, incendios); o procesos de intensificación (transformación de secano a regadío) o de abandono (espacios mineros), que conllevan la sobreexplotación o la infrautilización del territorio y sus recursos.

En el debate sobre el desarrollo es recurrente la alusión a la infrautilización del territorio para defender intereses y demandas económicas y sociales que conducen a decisiones para aumentar el grado de explotación del suelo mediante la expansión de nuevos usos o la intensificación de los actuales, que alteran los equilibrios ecológicos y las relaciones tradicionales. Cuando se superan las capacidades de carga la consecuencia de estos discursos son procesos de sobreexplotación que desencadenan o aceleran los procesos de degradación ambiental con efectos negativos a nivel local y global. En esta dialéctica geográfica, aquellos espacios más resilientes por la estabilidad de los

¹ Este artigo foi publicado na revista *DRd-Desenvolvimento Regional em debate*, v. 4, n. 3, 2014.

ecosistemas o con mayor potencial económico o tecnológico se convierten en paisajes ganadores de las dinámicas de cambio, mientras que los espacios más frágiles en ambos sentidos terminan siendo los paisajes perdedores del proceso de transformación y de desarrollo.

La degradación ambiental a la que se llega, abordada entre otros por Blaikie y Brookfield en su obra *Land degradation and society* (BLAIKIE y BROOKFIELD, 1987), expresa el deterioro del medio ambiente y de los recursos que utiliza el hombre en su significado más amplio, ecológico y socioeconómico. Es decir, no sólo se produce la alteración o la ruptura de las relaciones ecológicas, sino también una reducción de los recursos naturales y del propio patrimonio cultural, que afecta directamente a la capacidad de abastecimiento alimentario en el nivel más básico de las necesidades humanas y a la pérdida de oportunidades económicas futuras en general. Se trata de un concepto más amplio que el de desertificación defendido por Naciones Unidas desde los años setenta del siglo pasado, que podemos aplicar a cualquier espacio geográfico afectado por procesos de transformación.

Entre las causas antrópicas que desencadenan la degradación ambiental a través de los cambios de uso o cobertura del suelo, los mecanismos asociados a dinámicas globales como la intensificación agraria o la urbanización llegan a ser más importantes que la presión demográfica o la pobreza. Los cambios de uso son las respuestas ante oportunidades económicas e intereses geopolíticos en un complejo marco globalizado de múltiples dimensiones donde participa la tierra y su propiedad, el trabajo, el capital, la tecnología, la información o el desarrollo de las instituciones de regulación de acceso a los recursos (LAMBIN, 1997; BATTERBURY y BEBBINGTON, 1999; LAMBIN *et al.*, 2001). Así, la capacidad tecnológica y la globalización han facilitado una “revolución silenciosa” que ha permitido elevar la calidad de vida de muchas comunidades, pero al mismo tiempo produce efectos perversos. Esta revolución se puede entender como un proceso más de la reestructuración del capitalismo, que profundiza en la contradicción entre desarrollo humano y recursos, donde tan importante es la amenaza a la supervivencia biológica como a los procesos económicos globales (WATTS, 1989, p. 111-112).

El caso español es un ejemplo paradigmático de degradación ambiental a través del conflicto entre los usos del suelo y el agua, que no sólo repercute en la desertificación o disminución de la productividad de los geosistemas por causas antrópicas, sino también en la acentuación de las diferencias entre los territorios perdedores en el acceso al agua (básicamente territorios rurales de baja densidad demográfica y altamente envejecidos) y los territorio ganadores, donde se acumula la actividad económica a costa de fuertes externalidades que incluyen problemas geopolíticos, importación de recursos hídricos a distintas escalas y encarecimiento de los recursos comunes como el agua. La regulación

y control de los usos del suelo y el desarrollo tecnológico mediante un marco institucional, comunitario, o de gobernanza territorial, son respuestas ante estas estrategias que tratan de apropiarse de lo común. Es preciso promover modelos sostenibles de usos del suelo ajustados a las tasas de renovación de los recursos, que repercutan en una buena gestión de lo común y en un uso equitativo entre todos los usuarios, y eviten situaciones de desordenamiento por la acumulación diferenciada de rentas o de bolsas de pobreza.

Las soluciones no radican en cuestiones técnicas o metodológicas. Son ante todo un problema de voluntad política y de definir acertadamente un modelo de gobernanza territorial. A nivel mundial existen suficientes soluciones que abordan estas problemáticas, como la Zonificación Ecológica Económica que impulsó la FAO en muchos países, especialmente en América Latina, o la Ordenación del Territorio y las medidas de acompañamiento de las políticas sectoriales de agricultura, aguas, y medio ambiente en la Unión Europea. Concretamente, la Agenda Territorial 2020 y otros instrumentos como el Convenio Europeo del Paisaje denuncian los cambios en los usos de las tierras y los mares, la urbanización y el turismo de masas como amenazas para los activos culturales y los paisajes, por el potencial de transformación y fragmentación de los hábitats naturales y de los corredores ecológicos, y cuestionan el efecto de la agricultura y la silvicultura, que aun siendo formas básicas del uso de la tierra para el ser humano, precisan de la modernización para utilizar los recursos eficientemente en sectores nuevos y alternativos, y preservar las tierras cultivables de alta calidad y las funciones ecológicas de los sistemas territoriales.

Sin embargo, son menos conocidos los casos de gobernanza territorial que propugnan una reflexión sobre sus modelos de desarrollo, que se debe sustentar en el carácter endógeno y cultural. La iniciativa europea LEADER y las organizaciones de productores y consumidores en torno a producciones agrarias certificadas son ejemplos de esfuerzos en favor de una nueva relación urbano-rural que evite los efectos homogeneizadores o reductores de la globalización. En este sentido, aunque la deriva política y económica no parecen manifestar un cambio de rumbo responsable con el futuro del planeta, aquellos territorios que consiguen articular un sistema de usos del suelo equilibrado y en consecuencia paisajes sostenibles o culturales, están siendo valorados como recursos patrimoniales ideales para dinamizar nuevas economías territoriales (CAÑIZARES, 2005, p. 24-27; PILLET, 2012). En otros casos, los fracasos pueden servir de ejemplo para que las comunidades locales entiendan los límites del crecimiento, la necesidad de la ordenación del territorio y sus usos, en un proceso de aprendizaje colectivo hacia la sostenibilidad donde la cultura del territorio sea un nuevo valor social.

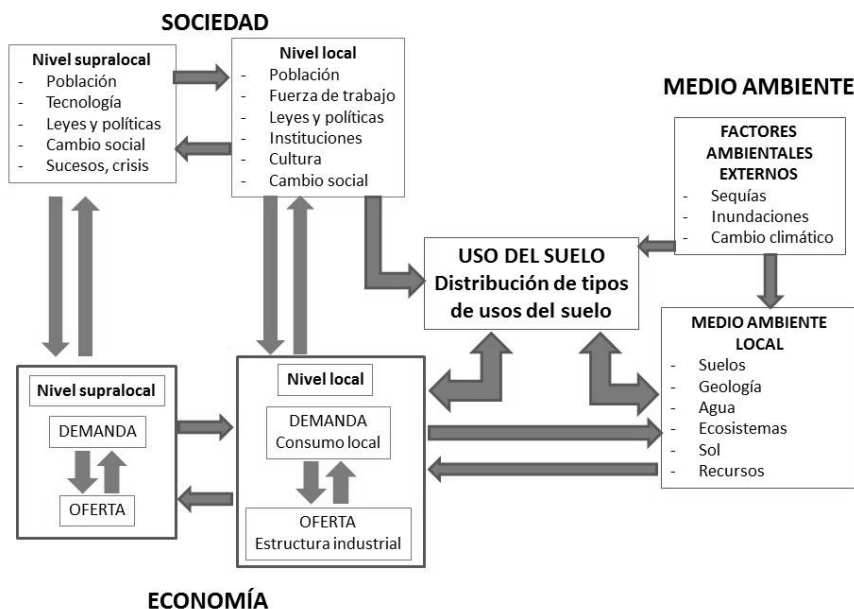
1 EL PROGRAMA CIENTÍFICO SOBRE LOS CAMBIOS DE USO DEL SUELO

La importancia del asunto de los cambios de uso y cobertura del suelo ha conducido a que corrientes científicas centradas en esta temática hayan recibido un importante respaldo científico y político en los últimos años. El interés se ha plasmado en proyectos internacionales como el *Programa Internacional en las Dimensiones Humanas* (IHDP) y el *Programa Internacional Geosfera-Biosfera* (IGBP) (BOSQUE SENDRA, 2011), que han facilitado el surgimiento de un paradigma científico sobre la explicación de los cambios en los usos del suelo y sus consecuencias. La denominada *ciencia del cambio de los usos del suelo* (*Land Change Science*, LCS; *Land use change science*, LUCS; *Land Use/Land Cover Change*, LUCC) es un planteamiento multidisciplinar de este paradigma.

El primer programa científico internacional fue *Land Use and Land Cover Change* (LUCC), ejecutado entre los años 1999 y 2005, y liderado por investigadores geógrafos como Eric Lambin, profesor de la Universidad de Lovaina (Bélgica). En 2005, el proyecto *Global Land Project* (GLP) continuó los objetivos del programa LUCC, estudiando los cambios entre los sistemas humano y biofísico desde la escala local a la regional (TURNER II *et al.*, 1995; LAMBIN *et al.*, 1999), concluyéndose en una “evaluación del cambio ambiental, utilizando los cambios a diferentes escalas en los usos y cubiertas de la superficie terrestre” como referentes básicos (MURRAY *et al.*, 2005).

Para el abordaje de la explicación de los cambios existen múltiples enfoques metodológicos, si bien es esencial un esquema comprensivo para el análisis de los factores sociales, económicos y ambientales que interactúan y provocan modelos particulares de distribución espacial y de tipologías de los usos del suelo (Figura 1). Se pueden distinguir distintos niveles de análisis (micro y macro escalas, local y global); fuerzas motrices (oferta y demanda, cambios sociales y ambientales); dinámicas (crecimiento demográfico, globalización), relaciones espacio-temporales, de conectividad y clusters detectables mediante el análisis geográfico, que definen dialécticamente las “posibles trayectorias” de los patrones de cambio. De esta forma se construyen esquemas multiescalares de sistemas acoplados (*Modeling multi-scale coupled system*), donde para cada nivel o escala de análisis sobre los cambios de uso se obtienen conclusiones propias e información que alimenta nuevos sistemas de análisis superiores (TURNER II *et al.*, 2007).

Figura 1: Esquema metodológico para la investigación de los cambios de uso y cobertura del suelo



Fuente: Briassoulis, 1998

La relación entre escala y fuentes de información es bidireccional. Las posibilidades de alcanzar una adecuada interpretación de los cambios de uso y cobertura del suelo dependen en gran medida de la disponibilidad de información en organismos oficiales y de su calidad, en particular el acceso a estadísticas, imágenes satelitales y ortofotografías aéreas para abrir líneas de investigación sobre las dinámicas espacio-temporales del aprovechamiento del suelo. Con la integración de la información en los Sistemas de Información Geográfica (SIG) ponemos en relación los factores que desencadenan los procesos y las consecuencias de los mismos.

Desde nuestro punto de vista, cualquier proyecto de investigación sobre los usos y coberturas del suelo constituye un tema prioritario y una oportunidad de investigación necesaria para definir adecuadamente los objetivos del desarrollo regional y prevenir sus impactos². Concretamente la escala local es el terreno en el que los cambios globales pueden ser

² **Nota do Organizador:** Com esta preocupação, o Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado, aprovou projeto no CNPq para trazer o Prof. Dr. Julio Plaza, nos meses de julho e agosto/2014, para realizar um estudo sobre os diferentes usos do solo, ao longo das últimas décadas, no Território do Contestado. Pelo uso de informações de SIG, far-se-á uma relação entre a evolução dos usos do solo e o comportamento dos indicadores de desenvolvimento regional. Com as informações disponibilizadas, espera-se poder avaliar se tais usos e as atividades produtivas priorizadas historicamente têm contribuindo, realmente, para o desenvolvimento regional.

amplificados o atenuados (LAMBIN *et al.*, 2001) y donde radica un importante componente del problema del cambio global, que es la relación directa de las personas (los habitantes, los propietarios, las comunidades) con la tierra que transforman (RINDFUSS *et al.*, 2004), además de ser el espacio con mayor capacidad operativa para conectar la gestión del recurso con la planificación de los usos del suelo mediante enfoques integrados. Este planteamiento permite relacionar la acción en el nivel local con la acción a nivel regional y viceversa, desarrollar una base de conocimiento funcional, integrar y relacionar el planeamiento, y resolver conflictos mediante la participación (MITCHELL, 2005).

La ausencia de estudios de este tipo a escala local impide conocer la organización de los sistemas territoriales con detalle. A pesar del avance de las nuevas Tecnologías de la Información Geográfica (TIG), en los estudios para el desarrollo regional el territorio raramente se desagrega al nivel de lo local en la búsqueda de las particularidades que clarifican las posibles lógicas de uso del suelo y de acceso a los recursos. Se ocultan así las estructuras y relaciones sistémicas, necesarias para conectar adecuadamente las políticas de transformación territorial con la conservación de los ecosistemas y el paisaje.

Presentaremos a continuación el caso de la región de La Mancha en España como un ejemplo de las consecuencias que ha tenido el cambio de uso y cobertura del suelo en su modelo de desarrollo territorial, prestando una atención particular a las trayectorias a escala local en uno de los principales municipios, que es Alcázar de San Juan.

2 LA MANCHA, UNA EXPERIENCIA SOBRE LOS EFECTOS DE LOS CAMBIOS DE USO DEL SUELO EN EL AGUA Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

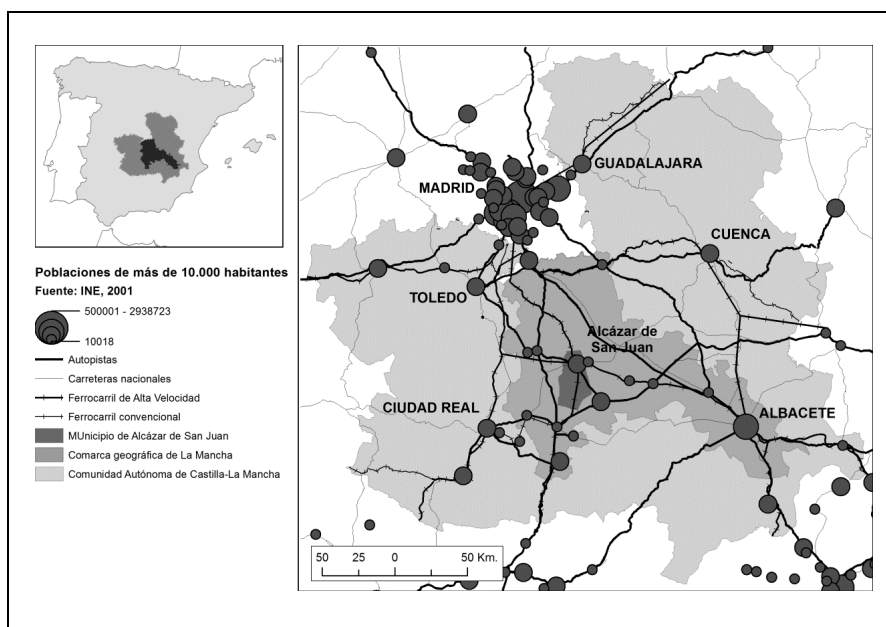
La Mancha es una subregión o comarca geográfica situada en el espacio central de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en España (Figura 2), que ocupa una superficie de 15.910 km² del total regional que son 79.409 km² (PILLET, 2001). Administrativamente no se corresponde con ninguna unidad territorial oficial sino que se reparte por un total de 96 municipios de cuatro provincias (Albacete, Ciudad Real, Cuenca y Toledo) que suman 678.643 habitantes en 2011. Salvo la concentración urbana de Albacete con 171.390 hab el resto forma un sistema policéntrico de ciudades de tamaño medio en torno a los 15.000 y 25.000 habitantes cuya base productiva ha sido tradicionalmente la agricultura.

La Mancha se ha caracterizado desde el punto de vista físico por la suavidad del terreno, con mínimas pendientes y escasos contrastes topográficos que han facilitado el trazado de caminos históricos que unían la capital de España, Madrid, con las regiones meridionales y levantinas, y forman actualmente una densa red de carreteras de gran capacidad y líneas de

ferrocarril. Esto influye para que muchas de las ciudades de La Mancha formen parte del Área Funcional Urbana de Madrid con fuertes relaciones sociales y económicas que repercuten en los usos del suelo urbanos.

Sin embargo, desde el punto de vista agrario La Mancha presenta su principal limitante en el clima, que es mediterráneo continental con precipitaciones anuales muy limitadas sobre los 416 mm e inviernos muy fríos y veranos muy calientes y secos. Afortunadamente para el uso humano, La Mancha se extiende sobre distintas formaciones acuíferas de las cuencas hidrográficas del Guadiana y del Júcar de las que se extraen los recursos hídricos necesarios para el desarrollo regional. Es esta dependencia del agua subterránea y su compleja gestión en relación con los cambios en los usos del suelo lo que tiene provocado las mayores tensiones ambientales, pues los ríos y los acuíferos alimentan espacios protegidos de gran valor natural como el Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel, las Lagunas de Ruidera y otras zonas húmedas que forman la Reserva de la Biosfera de La Mancha Húmeda en la cuenca alta del río Guadiana.

Figura 2: Localización de La Mancha en Castilla-La Mancha y en España



Fuente: Elaboración propia

Además del carácter semiárido del paisaje y la diversidad de zonas húmedas, La Mancha es también conocida por sus paisajes vitícolas y por ser la tierra de Don Quijote de La Mancha, la principal obra de la literatura española.

Todo ello se conjuga en una singularidad territorial, paisajística y cultural donde la agricultura ejerce la presión dominante sobre los recursos hídricos a través de los usos del suelo y condiciona el desarrollo de nuevas actividades económicas.

2.1 LAS FASES AGRARIAS Y DE LOS CAMBIOS DE USO DEL SUELO EN LA MANCHA

Sin entrar en el detalle de los factores históricos que determinan los orígenes del proceso de ocupación del territorio de La Mancha, debemos señalar que estas tierras formaron parte de los espacios de frontera entre los reinos cristianos y musulmanes desde el siglo X, y desde 1212 cuando se organizó su repoblación por las Órdenes Militares, la Corona y la Nobleza mediante distintos procedimientos de gobierno que evolucionaron en los siglos posteriores hasta llegar al modelo actual de poblamiento y de reparto de la propiedad de la tierra, resultado en gran medida de la presión agraria y de los procesos de desamortización eclesial del siglo XIX.

Siguiendo a Pillet, del modelo agrario del Antiguo Régimen a la actualidad pueden distinguirse cuatro fases en la ocupación del territorio que explican la actual conformación del sistema territorial por su paralelismo con la evolución demográfica (PILLET, 2001, p. 48-63): *la fase de la agricultura tradicional* con el predominio de los cereales de secano dominante hasta mediados del siglo XIX con un incremento demográfico lento; *la fase de la agricultura moderna o capitalista* dominada primero por el monocultivo del viñedo entre 1850 y 1970 que facilitó el crecimiento demográfico pero sin poder evitar las fuertes migraciones urbanas entre 1950 y 1970, y los regadíos con aguas subterráneas después entre 1970 y 1986 que pararon el proceso despoblador; *la fase de crisis agraria* de 1986 a 1992, coincidente con el estancamiento demográfico; y *la fase de la innovación en el mundo rural* desde entonces, marcada por una ligera recuperación demográfica protagonizada fundamentalmente por las inmigraciones desde América Latina y Europa del Este y la conexión urbano-rural.

Es al final de la primera fase durante el siglo XVIII cuando las ideas fisiocráticas sacaron poder a los intereses ganaderos en La Mancha e impulsaron una nueva forma de pensamiento en favor de la agricultura que incluía la explotación de los recursos hídricos infrautilizados, con algunas inversiones como la del Canal del Gran Prior en la cuenca alta del río Guadiana, diseñado por el arquitecto real Juan de Villanueva en 1781 que supone la primera obra de ingeniería en La Mancha con estos propósitos renovadores. Ya en el siglo XIX, la coincidencia de la crisis de la filoxera en los viñedos franceses y la construcción del ferrocarril entre Madrid y Alicante atravesando la región provocaron la expansión del viñedo y el desarrollo de un importante comercio

que se consolidó con el tratado comercial hispano-francés de 1882 y especialmente durante la Gran Guerra (1914-1918) cuando los grandes propietarios valoraron las grandes vocaciones de las tierras manchegas para la producción de uva y las oportunidades de los vinos manchegos en el mercado mundial.

La producción vitícola concentrada en grandes patrimonios y empresas no consiguió reducir los problemas de pobreza y hambre de la población rural que se acentuaron tras la Guerra Civil (1936-1939). Se hizo preciso materializar las ideas ya existentes de aprovechamiento de las aguas subterráneas con una nueva política de transformación en regadío dependiente en gran medida de la tecnología disponible para explotar las aguas subterráneas. Tres fueron las grandes estrategias en materia de desarrollo agrario que dieron el respaldo legal y financiero para la gran transformación. Éstas se recogieron en la *Ley de Bases para la Colonización de Grandes Zonas, de 26 de diciembre de 1939* y consistían en la intensificación de las tierras de secano con necesidad de mejoras territoriales de importancia; la transformación a regadío de grandes zonas en función de la disponibilidad de recursos hídricos; y el saneamiento de marismas y terrenos pantanosos que abarcasen grandes superficies. A ellas se sumó una cuarta estrategia un año después: la *Ley de colonización de interés local, de 25 de noviembre de 1940*, que completaba las medidas de reforma agraria, con ayudas orientadas a particulares y ayuntamientos que precisasen auxilios individuales diferentes del carácter de las grandes obras.

Viñedos y regadíos son las dos principales actividades agrarias en La Mancha desde mediados del siglo XX y protagonizan el modelo de desarrollo regional hasta el inicio de la crisis del modelo agrario a mediados de los ochenta, protagonizada por la sobreexplotación de los recursos hídricos subterráneos y el enjuiciamiento ambiental y social que ello suponía para el mantenimiento del sistema territorial. Ello se debe a una hegemonía de las políticas económicas en favor de las producciones agrarias como mecanismo único de generación de rentas en el medio rural y de mantenimiento de la población y una gran debilidad de otras políticas ambientales, económicas y territoriales como son la ausencia de legislación sobre las aguas subterráneas hasta 1985, la concepción de los espacios naturales protegidos como “espacios isla”, la convicción de que el despegue económico dependía de la agroindustria y de la industrialización dependiente de Madrid, y la ausencia o debilidad de planificación territorial.

2.2 EL CONTINUO RETORNO AL VIÑEDO COMO FÓRMULA DEL DESARROLLO TERRITORIAL

En relación con el viñedo, desde finales del siglo XIX se consolidó un

discurso aún vigente que defiende la vocación del suelo para este cultivo y lo considera como “la fuente fundamental de vida para La Mancha” (DIARIO LANZA, 11-IV-1968) y el motor de arranque del desarrollo manchego (UREÑA, 2006; RUÍZ, 2010).

A nivel del estado español, el primer *Estatuto del Vino* se aprobó con el *Decreto de 8 de septiembre de 1932*, y fue reforzado con la *Ley de 27 de mayo de 1933*, que incluyó a La Mancha como una más de las Denominaciones de Origen de los vinos de España e introducía mecanismos para equilibrar la oferta y la demanda de vino. El *Decreto Ley de 10 de agosto de 1954*, el *Decreto-Ley de 28 de octubre de 1967* y el segundo *Estatuto de la Viña, del Vino, y de los Alcoholes (Ley 25/1970 de 2 de diciembre)* mantuvieron la misma preocupación aunque el asunto de los excedentes era cada vez un problema más acuciante, al tiempo que las demandas de consumo exigían otro tipo de productos agrarios basados en el regadío. Como resultado de este proteccionismo vitivinícola Castilla-La Mancha se ha convertido en la región del mundo con más superficie cultivada, con cifras que oscilan entre las 497.940 ha según el Censo Agrario de 1962 y las 415.357 ha del Censo Agrario de 2009. El Anuario de Estadística Agraria de 2013 aporta el dato de un total de 463.639 ha de las que 203.973 son regadas.

A mediados de los ochenta del pasado siglo se inicia un cambio de estrategia facilitando el arranque de viñedos en las zonas más marginales para su cultivo por un lado y por otro la mejora de la capacidad y la calidad, en las zonas más aptas que son prácticamente todas donde puede haber acceso al agua subterránea de los acuíferos. Para ello, el *Decreto 275/1984, de 11 de enero, sobre reestructuración y reconversión del viñedo* inició una estrategia coordinada con las comunidades autónomas que facilitaba la sustitución de viñas por otros cultivos o la mejora de las plantaciones mediante ayudas económicas a los productores. En el caso de Castilla-La Mancha, fue la *Orden de 8 de marzo de 1985*, de la Consejería de Agricultura, la que regulaba este plan experimental programado para reestructurar 8.000 ha y reconvertir 21.000 ha en la región. Sin embargo, otras normas posteriores como la *Ley 8/1996, de 15 de enero*, que levantaba la prohibición de riego de la vid, o la *Orden de 14 de Abril de 1997 de recuperación de viñedo afectado por la sequía*, que auxiliaba a las explotaciones, fueron aprobadas para mantener la capacidad productiva y garantizar las rentas y el empleo en el medio rural.

Una preocupación similar ha sido manifestada por la Unión Europea en los últimos treinta años y se refleja en distintos reglamentos. Por ejemplo, el *Reglamento (CEE) 1442/88* ocasionó el arranque de cerca de 130.000 ha (UREÑA, 2006, p. 11), mientras que el *Reglamento 1227/2000* de 31 de Mayo ha promovido la difusión de nuevas variedades de cepa mediante nuevas técnicas de cultivo en espaldera y con un regadío localizado por goteo (PILLET, 2001, p. 85; RUÍZ, 2010, p. 9). En Castilla-La Mancha esta última política se

aprobó con la *Orden de 8 de agosto de 2000* y se ha mantenido hasta la actualidad.

Los cambios en la ocupación del suelo por el viñedo tienen una significación espacial en La Mancha y en su comunidad autónoma por extensión. Las nuevas plantaciones de viñedo introducen variedades de uva exógenas (*Merlot, Cabernet, etc.*) que alteran el concepto de “vocación del suelo”. Las posibles innovaciones en asuntos de tipo agronómico como la conducción de la planta de “pie bajo” a “espaldera” o en vuelo, la maquinaria automatizada que reduce la mano de obra, la cosecha selectiva o las técnicas de riego, también han cambiado relaciones culturales y sociales, el paisaje o en el medio ambiente, pues la intensa transformación en regadíos y las nuevas variedades exigen menos mano de obra, mayor mecanización y una mayor dotación de agua por superficie (Figura 3).

Figura 3: El viñedo en “pie bajo” tradicional (izquierda) y en “espaldera” (derecha)



Fotografías: Julio Plaza (izquierda), <http://www.conocerlaagricultura.com> (derecha)

2.3 EL DESARROLLO DEL REGADÍO Y LA CRISIS AMBIENTAL

En términos de cambio de uso y cobertura del suelo, el regadío representa una intensificación del aprovechamiento agrario de la tierra consistente en aportar el agua que precisan las plantas de forma artificial. Los efectos de esta transformación se observan a nivel de parcela con alteraciones en las relaciones suelo-planta y dinámicas específicas en la capa edáfica, y a nivel de cuenca hidrográfica ya que la distribución de las aguas del regadío obliga a la construcción de embalses y canales o la apertura de miles de pozos y sondeos que captan el agua de los acuíferos.

En el caso de La Mancha, en una primera fase a mediados del siglo XX se optó por dos grandes proyectos públicos de transformación en regadío, el primero recogido en el *Decreto de 27 de abril de 1951 por el que se declaró de Alto Interés Nacional la colonización de la zona denominada “La Mancha” en la provincia de Ciudad Real*, que incluía los poblados de colonización de Llanos del Caudillo y Herrera de La Mancha en Manzanares, Cinco Casas en Alcázar de San

Juan, y la zona regable del embalse de Peñarroya, y el segundo en la *Ley de saneamiento y colonización de los terrenos pantanosos de 17 de julio de 1956*, cuyas propuestas que no se llevaron a cabo hasta los años setenta. En ambos casos, los éxitos de tales programas fueron muy cuestionado: los proyectos públicos de regadío fueron criticados por su escasa rentabilidad en el *Informe del Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento* de 1962 (ORTEGA CANTERO, 1985) y las roturaciones de los ríos fueron paralizadas ante las denuncias de colectivos científicos y ecologistas que denunciaron la destrucción de los espacios húmedos.

Ante la contestación a la política agraria franquista, en 1971 el estado sustituyó el *Instituto Nacional de Colonización* (INC) por el *Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario* (IRYDA), que puso en marcha una nueva estrategia basada en el apoyo financiero y tecnológico a la propiedad agraria mediante las leyes 27/1971, de *Comarcas y Fincas Mejorables* y 35/1971 de *Reforma y Desarrollo Agrario*. En 1974 se aprobó el *Decreto 3735/1974, de 30 de diciembre, sobre fomento de las transformaciones en regadío por la iniciativa privada*, que otorgaba subvenciones de hasta un 20% del capital invertido. Con la *Ley 34/1979, de 16 de noviembre, sobre fincas manifiestamente mejorables* se forzó la tensión inversora advirtiendo de la posible expropiación de la tierra por interés general al incumplirse la función social de la propiedad que era la de mejorar el rendimiento económico del suelo.

Los nuevos gobiernos regionales autonómicos surgidos en los ochenta tras el cambio de régimen político y la aprobación de la Constitución de 1978 dieron un nuevo impulso a esta política de ayuda a la propiedad privada. El esfuerzo inversor de la iniciativa privada transformando la superficie agraria en regadío creció de forma espectacular un 170% entre 1977 a 2001, de 95.346 ha a 254.996 ha en la cuenca alta del Guadiana y el número de pozos alcanzó los 27.285 según el *Inventario de Captaciones de la Confederación Hidrográfica del Guadiana* (RUÍZ, 2007). Hasta finales de los ochenta, las producciones agrarias que se obtenían en las tierras de regadío exigían dotaciones de agua muy altas: el maíz, la alfalfa y la betarraga llegaban a los 8.000 m³/ha/año, y las técnicas de riego se encontraban muy poco desarrolladas dominando los sistemas por aspersión en los cereales y cultivos industriales y forrajeros, y la técnica de inundación en los cultivos hortícolas. El riego por goteo era prácticamente inexistente. Así, si en 1979 las entradas de agua al sistema hidrológico eran de 320 hm³ y se aprovechaban 170 hm³ para la agricultura, en 1989, la demanda para riego llegaba a los 550 hm³, incrementándose año a año el vaciado de los acuíferos.

El descenso de los niveles piezométricos de los acuíferos adquirió dimensiones de insostenibilidad para el desarrollo de La Mancha. Entre 1980 y 1988 se produjo un descenso de 14,4 m (Cuadro 1) que provocó la primera

alarma al desecarse los bordes del acuífero y comenzar la degradación del Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel, además del riesgo de desabastecimiento de las poblaciones, situación para la que no había ninguna solución salvo la apertura de nuevos sondeos más profundos. Por todo ello la administración hidráulica declaró la situación de sobreexplotación de los dos acuíferos más importantes en 1986 y en 1987 estableciéndose medidas de regulación de las extracciones sin grandes éxitos, pues entre 1988 y 1995 el descenso se acentuó a 16,1 m.

Con la gravedad de la situación hidrológica y el deterioro de los espacios naturales protegidos en un contexto de gran contestación social arranca el inicio de una nueva fase agraria marcada por la crisis del sector agrario que exigía una nueva gobernanza del agua y una nueva relación de la agricultura con el medio ambiente.

Cuadro 1: Evolución piezométrica en la Unidad Hidrogeológica 04.04.

Periodo	Evolución piezométrica (valores)	Vaciado/Recuperación
1980-1988	Descenso de 1.8 m/año	-3.750 hm ³
1988-1995	Descenso de 2,3 m/año	
1995-2000	Recuperación de 2,5 m/año	+1.750 hm ³
2000-2004	Descenso de 1,3 m/año	-1.000 hm ³
2004-2005	Recuperación de 2,5 m/año	
2005-2007	Descenso de 2,4 m/año	
2007-2009	Estabilización	
2009-2011	Recuperación de 6 m/año	+1.930 hm ³

Fuente: Mejías *et al.*, 2012

3 LOS USOS DEL SUELO EN EL SIGLO XXI: INNOVACIÓN Y SOSTENIBILIDAD

La conjunción de la crisis ambiental en La Mancha y el paradigma de la sostenibilidad a nivel global como una nueva categoría intelectual conducen a un giro radical en la forma de concebir los usos y coberturas del suelo en el siglo XXI, en otras palabras se pasa del modelo productivista dominado por los usos agrarios intensivos al modelo del desarrollo rural postproductivista caracterizado por la diversidad de usos del suelo. Los pasos hacia esta transformación en La Mancha arrancan a principios de los noventa del siglo XX como consecuencia de la sobreexplotación de los acuíferos y la revisión de las políticas de desarrollo en el marco de la sostenibilidad, donde se inscriben las nuevas políticas agroambientales que introdujo la Reforma de la Política Agraria Común de 1992.

Una de las acciones más significativas para reducir el grado de

sobreexplotación y aliviar la tensión social que provocaban las medidas administrativas de la nueva Ley de Aguas de 1985 fue el *Plan de Compensaciones de Renta de los acuíferos de la Mancha Occidental y el Campo de Montiel* entre 1993 y 2003, que compensaba a los agricultores por las pérdidas de renta ante los ahorros o recortes de uso de agua que debían hacer para adaptarse a las nuevas condiciones de limitación y regulación. Tan sólo entre 1993 y 1996, el Plan facilitó el ahorro de más de 1.000 hm³ y evitó la crisis financiera de muchas explotaciones agrarias endeudadas por sus inversiones en regadío y maquinaria y por la caída de los precios de los productos agrarios (VILADOMIU y ROSELL, 1998, p. 318). Entre 1995 y 2000 se produjo una recuperación significativa de 1.750 hm³ al unirse la lluvia de varios años muy húmedos que recargaron una buena parte de los acuíferos a los ahorros practicados (Cuadro 1).

Este Plan supuso un gran avance en el conocimiento de la problemática ambiental por parte de los agricultores y el giro hacia un modelo de usos del suelo donde además de superficies plantadas de vid o en regadío también era posible reservar espacios para la recuperación de los humedales, la reforestación o nuevos enfoques del desarrollo rural como la agricultura ecológica y el agroturismo. Entre 2000 y 2009 se consolidó el nuevo modelo de usos del suelo a pesar de que hubo varios años muy secos sin apenas precipitaciones que recargasen el acuífero y una tensión entre los regantes por reconvertirse, que se tradujo en algún momento de pérdida de recursos del acuífero hasta llegar a la estabilización de los niveles piezométricos.

Para garantizar los logros conseguidos y mantener el rumbo de la recuperación hidrológica aplacando las demandas agrarias, la administración aprobó en 2001 el *Plan Hidrológico Nacional* (PHN) que incluía la redacción de un Plan Especial para la cuenca alta del Guadiana (PEAG) cuyo objetivo último era la recuperación del sistema hidrológico y la reordenación de los derechos de agua entre los distintos usuarios del agua, principalmente los productores agrícolas que no tenían legalizado el acceso al agua. El PEAG se aprobó mediante el *Real Decreto 13/2008 de 11 de enero*, e incluía una serie de programas que abarcaban la realidad del problema hidrológico de la cuenca alta del Guadiana y La Mancha con un presupuesto que superaba los 4.000 millones de euros. Su entrada en funcionamiento coincidió con el inicio de la crisis inmobiliaria internacional y la posterior crisis de deuda pública, que bloqueó la capacidad financiera del estado y la comunidad autónoma para iniciar las medidas más ambiciosas que consistían en adquirir derechos de aguas privadas mediante una compensación económica y facilitar la reforestación de las tierras que volvían al secano con una renta de veinte años. Los derechos de agua adquiridos formarían un banco público del agua que facilitaría la distribución de los recursos disponibles entre los distintos usuarios.

Junto a la crisis financiera, el cambio de gobierno y los nuevos planteamientos neoliberales han introducido una visión del problema distinta de la perspectiva ambientalista anterior, que se fundamenta en principios de sostenibilidad basados en la inversión tecnológica, en una mayor participación de los intereses privados en la gestión de los recursos hídricos y en una minimización de los riesgos derivados por la sobreexplotación sobre las zonas húmedas protegidas. Afortunadamente, la Naturaleza ha sido generosa y los años lluviosos han seguido repitiéndose desde 2009 hasta alcanzar una situación hidrológica muy favorable (Cuadro 1).

Mientras se resolvía todo este conflicto, el modelo de usos del suelo de La Mancha ha sido objeto de nuevos cambios derivados de otras políticas de carácter urbano y energético que introducen nuevas dinámicas y también afectan a los recursos hídricos. Por un lado, los avances de la superficie urbana implican mayor dependencia de las ciudades del abastecimiento de agua de los acuíferos. Por otro, se han instalado un total de seis plantas termosolares, cada una de las cuales tiene una potencia unitaria de 50 MW, una superficie de más de 200 ha y consume 1 hm³. Aunque las cifras de superficie son poco significativas frente a la superficie total de La Mancha, el impacto que representan en la creación de mano de obra y la reducción de consumo de agua es altamente significativo e innovador, pues anticipan una nueva fase de integración y conexión urbano-rural que será imperante en el siglo XXI (Figura 4).

3.1 DINÁMICAS ESPACIO-TEMPORALES A GRAN ESCALA: LAS CONTRADICCIONES DEL MODELO

El espacio geográfico no responde de forma homogénea ante los giros de la ocupación del suelo y del uso del agua, y la detección de estas desigualdades depende del análisis sistemático de los factores geográficos y espaciales que intervienen en estos procesos a gran escala. Las teorías sobre el acceso a los recursos comunes como el agua nos indican que allí donde existen más garantías de explotación del recurso existe una dinámica más intensiva de aprovechamiento del suelo, mientras que donde el recurso escasea se acentúan los problemas de acceso y la tendencia de usos es bien distinta, de reconversión y abandono. Por tanto, podemos proponer que el estudio de los usos del suelo no debe hacerse únicamente a escala regional sino que debe ser observada a niveles inferiores, en los que es posible descubrir la intensificación o el abandono del suelo y la resolución o no de las tensiones ambientales y la posición de privilegio de unos usuarios frente a otros en el acceso al agua.

Figura 4: Plantas termosolares Manchасol I y II en construcción en 2009

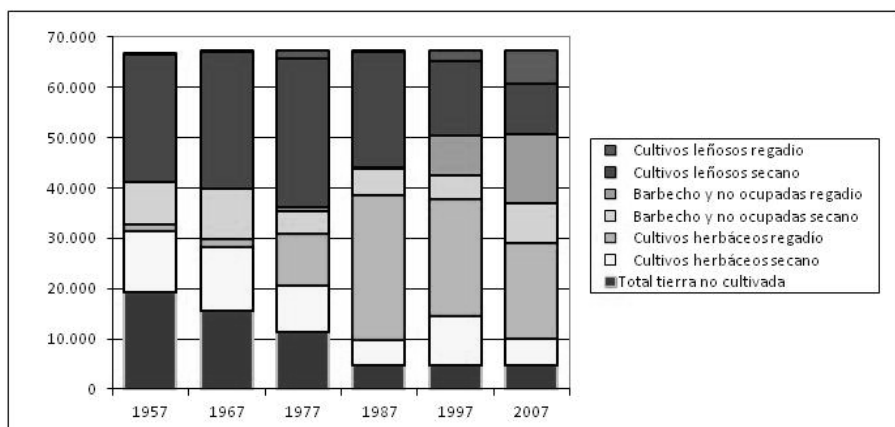


Fuente: Manchасol

Para descubrir estas realidades se realizó un estudio a gran escala en el municipio de Alcázar de San Juan, que se sitúa en la zona central de La Mancha y de la cuenca alta del Guadiana (Figura 2), con una gran parte del término municipal de 67.000 ha en la zona más productiva del acuífero principal, denominado acuífero 23 o Unidad Hidrogeológica 04.04. El análisis de las estadísticas de ocupación del suelo desde 1957 confirma la disminución de las tierras no cultivadas, pasando de 19.255 ha a 4.830 ha en 1987. Estas tierras no cultivadas estaban formadas principalmente por zonas húmedas y bosques autóctonos en propiedad de grandes hacendados absentistas que fueron incentivados con medidas legales y ayudas públicas para roturarlas y dedicarlas al viñedo y el regadío. El momento álgido agrícola es 1987 cuando se observa un predominio de las tierras de regadío (29.425 ha) y de los viñedos (23.123 ha) frente al resto de aprovechamientos. La crisis ambiental y los cambios en la política agraria e hidrológica conducen a un modelo más equilibrado en 2007, donde se diversifican las tierras arables con una gran presencia de barbechos o tierras en descanso (21.530 ha) y el incremento de viñedos en regadío (6.478 ha) que mantienen la presión sobre las aguas subterráneas (Figura 5)³.

³ Nota do Organizador: No caso do território de La Mancha, na Espanha, o uso inadequado dos solos, com atividades produtivas altamente consumidoras de água estão levando a pressões sobre as águas subterráneas. No caso do Território do Contestado, estamos numa área geográfica com relativa abundância de recursos hídricos. Tal situação poderia deixar-nos tranquilos quanto à continuidade de usos tradicionalmente dados aos nossos solos. Cabem, no entanto, estudos, para avaliar questões deste

Figura 5: Evolución de los usos del suelo rústico en Alcázar de San Juan entre 1957 y 2007 (en ha)



Fuente: Consejería de Agricultura. Elaboración propia

A partir de este estudio de las series estadísticas de usos del suelo, se desarrolló un análisis espacio-temporal consistente en una cartografía específica de usos del suelo de varios momentos clave, cruzados con la ayuda de un SIG para descubrir cuáles eran los cambios o transiciones más significativas y dónde se producían. Aprovechando la disponibilidad de varias series de fotografías aéreas, se levantaron los mapas de usos del suelo de 1956 o momento del despegue del regadío, de 1987 o momento de la crisis ambiental, y de 2009 o momento del cambio hacia un modelo de desarrollo rural y territorial (Figura 6).

En 1956, el paisaje estaba dominado por zonas húmedas encharcables, tierras dedicadas al secano, y viñedos cultivados en secano. La transición entre 1956 y 1987 está dominada por la roturación de las zonas húmedas para su transformación en regadío o la intensificación de los suelos dedicados al cereal en secano a cereal en regadío, o la plantación de viñedo en tierras de cereal de secano. La superficie de regadío en Alcázar creció de 1.335 ha en 1957 a 29.425 ha en 1987. Al contrario, la transición entre 1987 y 2009 está marcada por los cambios del modelo productivista al modelo postproductivista. Los

tipo. Ou, no mínimo, cabem questionamentos quanto ao uso adequado de nossos solos, por exemplo, com grandes extensões de monocultura silvícola, considerando serem solos de qualidade nobre. Quais outros usos possíveis para os nossos solos, considerando prevenir problemas futuros, a exemplo da situação enfrentada por regiões como La Mancha na Espanha? Mais: se estamos preocupados não somente com o crescimento econômico, os usos dados aos nossos solos, são os mais adequados para atingirmos processos mais qualificados de desenvolvimento territorial no Território do Contestado? Investigações científicas, como a que foi executada com a vinda do Prof. Julio, poderão contribuir com respostas a estes questionamentos.

Se trata como decimos de patrones de cambio y dinámicas que marcan un nuevo rumbo del modelo de desarrollo territorial conforme al discurso oficial de la postmodernidad y el desarrollo rural. Sin embargo a esta escala se observa que los nuevos usos más eficientes del agua siguen concentrándose en las áreas centrales del acuífero asegurando su suministro y al mismo tiempo haciendo una manifestación de control, poder y posesión del mejor acceso a las aguas subterráneas, lo cual evidencia la debilidad de las políticas públicas para dirigir los cambios en el modelo de usos del suelo hacia una ordenación más estructural que impida una excesiva presión en nuevos momentos de inestabilidad bien por factores ambientales como un periodo de sequía o por factores económicos como la reducción de ayudas públicas a la agricultura.

230

CONCLUSIONES

En el marco de la actual crisis global se extiende la idea de explorar modelos de organización basados en un uso decreciente de insumos que ayuden a consolidar argumentos para una sostenibilidad “forzada”, que conduzca hacia la “desmaterialización” económica apoyando el “decrecimiento sostenible” (JIMÉNEZ HERRERO, 2010, p. 93). El desarrollo territorial no se concibe ya como un proceso lineal centrado en una única fuerza motriz, sino en un conjunto de estrategias que ponen en valor diversos recursos en un contexto de limitaciones estructurales de todo tipo (ambientales, financieras, demográficas, etc.) y nuevas oportunidades (fomento de los paisajes culturales, conservación de recursos hídricos que eviten limitaciones o estrangulamientos por su escasez, etc.). En palabras del profesor geógrafo Leandro del Moral se trata de estudiar modelos de “decrecimiento sostenible” consistentes en una transición voluntaria, suave y equitativa, hacia un régimen menor de producción y consumo, adaptando los usos a la capacidad de carga de los ecosistemas (DEL MORAL, 2011).

Los casos de La Mancha y del municipio de Alcázar de San Juan reflejan que el camino hacia un desarrollo territorial sostenible y duradero está condicionado por fuerzas motrices diversas, que es preciso estudiar mediante metodologías geográficas e integradoras. La ordenación de los usos del suelo es una solución técnica que ayuda a distinguir los patrones de cambio, tendencias y trayectorias del territorio, pero la decisión de gobernar el modelo de aprovechamiento y ocupación del suelo sólo depende de la voluntad política y social de sus habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

BATTERBURY, S.P.J. Y BEBBINGTON, A.L. Environmental histories, Access to resources and landscape change: an introduction. **Land Degradation & Development**, nº 10, pp. 279-289, 1999.

BLAIKIE, P. y BROOKFIELD, H. **Land Degradation and Society**. London: Routledge, 1987.

BOSQUE SENDRA, J. La ciencia de la información geográfica y el estudio del cambio global. **XIII Conferencia Iberoamericana de Sistemas de Información Geográfica**, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011 (Disponible en http://www.inegi.org.mx/eventos/2011/Conf_Ibero/, [Último acceso: 11/11/2011].

BRAIMOH, A.K. Random and systematic land-cover transitions in northern Ghana. **Agriculture, Ecosystems and Environment**, Vol. 113, pp. 254-263, 2006.

BRIASSOULIS, H. Data needs for integrated, intemporal analysis of land use change at the local level: notes of definitional, methodological and practical issues. IGBP/IHDP-LUCC y IGBP-DIS: Lucc Data Requirements Workshop. Survey of needs, gaps and priorities on data

for land-use/land-cover change research, **LUCC Report Series nº 3**, Instituto Cartográfico de Cataluña, Barcelona, pp. 67-76, 1998.

CAÑIZARES RUIZ, M.C. **Territorio y patrimonio minero-industrial en Castilla-La Mancha**. Cuenca: Universidad de Castilla-La Mancha, 2005.

DEL MORAL, L. Más allá del crecimiento sostenible: agua y límites del crecimiento. **VII Congreso Ibérico sobre gestión y planificación del agua**, Talavera de la Reina, Fundación Nueva Cultura del Agua, (Disponible en: <http://www.slideshare.net/NuevaCulturadelAgua/leandro-del-moral-nos-ha-hecho-pensar-en-el-vii-congreso-ibrico>, [Último acceso: 15 de mayo de 2012].

JIMÉNEZ HERRERO, L.M. Usos del suelo y cambio global. Procesos de sostenibilidad urbana y territorial en España. En RODRÍGUEZ, R. (Dir.). **Territorio. Ordenar para competir**. La Coruña: Editorial Netbiblo, pp. 93-135, 2010.

LAMBIN, E.F. Modelling and monitoring land-cover change processes in tropical regions. **Progress in Physical Geography**, nº 21, vol. 3, pp. 375-393, 1997.

LAMBIN, E.F. *et al.* (Eds.). Land-Use and Land-Cover Change (LUCC) Implementation Strategy. A core project of the International Geosphere-Biosphere. **Programme on Global Environmental Change and the International Human Dimensions Programme**, Estocolmo-Bonn, IGBP-IHDP, 1999.

LAMBIN, E.F. *et al.* The causes of land-use and land-cover change: moving beyond the myths. **Global Environmental Change**, nº 11, pp. 261-269, 2001.

MEJÍAS, M. *et al.* Estudio hidrometeorológico y análisis del efecto del periodo húmedo 2009-2010 en la cuenca alta del río Guadiana. En Fernández Ruiz, L. (Ed.). **Las aguas subterráneas en la planificación hidrogeológica**. Madrid: Instituto Geológico y Minero de España, pp. 377-396, 2012.

MITCHELL, B. Integrated water resource management, institutional arrangements, and land-use planning. **Environment and Planning**, vol. 37, pp. 1335-1352, 2005.

MURRAY, I. *et al.* Los cambios en la cobertura de la Tierra. Una revisión bibliográfica desde la Geografía. **Geocrítica**, Vol. X, nº 571, 2005.

ORTEGA CANTERO, N. La política agraria en la Revista de Estudios Agro-Sociales (1952-1984). **Revista de Estudios Agrosociales**, nº 133, pp. 199-239, 1985 (Disponible en: http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_reas%2Fr133_08.pdf)

PASCUAL AGUILAR, J.A. **Cambios de usos del suelo y régimen hídrico en la rambla de Poyo y el barranc de Carraixet**. València: Universitat de València, 2001 (Tesis doctoral) (Disponible en: <http://www.tdx.cesca.es/TDX-0218104-092141/>).

PILLET, F. **La Mancha. Transformaciones de un espacio rural**. Ciudad Real: Editorial Celeste, 2001.

PLAZA, J. **Usos del suelo y acceso al agua en La Mancha desde mediados del siglo XX. Análisis de los cambios desde una perspectiva espacial en Alcázar de San Juan**. Tesis Doctoral. Universidad de Castilla-La Mancha, 2013.

RINFUSS, R.R. *et al.* Developing a science of land change: Challenges and methodological issues. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)**, Vol. 101, nº 39, pp. 13976-13981, 2004.

RUIZ, A.R. **Tipología territorial de la agricultura de regadío en los municipios de la Cuenca Hidrográfica del Guadiana**. Toledo: Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, 2007.

RUIZ, A.R. Evolución y consolidación del viñedo de regadío en La Mancha. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, nº. 52, pp. 5-26, 2010.

TURNER II, B.L. *et al.* **Global land use change. A perspective from the Columbian Encounter**. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1995.

TURNER II, B.L. *et al.* The emergence of land change science for global environmental change and sustainability. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States PNAS**, vol. 104, nº 52, pp. 20666-20671, 2007. (Disponible en: <http://www.pnas.org/content/104/52/20666.abstract>)- [Último acceso: 16/10/2011].

UREÑA, F. Aspectos socioeconómicos y medioambientales del viñedo en Castilla- La Mancha. **Actas del VI Congreso Nacional del Medio Ambiente**, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, 2006. Acceso: <http://www.conama8.org>.

VILADOMIU, L. y ROSELL, J. Gestión del agua y política agroambiental. En CRUCES DE ABIA, J. *et al.* (Coords.). **De la noria a la bomba. Conflictos sociales y ambientales la cuenca alta del río Guadiana**. Bilbao: Bakeaz, pp. 281-343, 1998.

WATTS, M. La Geografía y la lucha en defensa del medio ambiente: la integración de la ecología humana y la economía política, o ¿Marx era rojo y verde? **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, nº 9, pp. 109-126, 1989.

TERCEIRA PARTE

INDICAÇÃO GEOGRÁFICA COMO ALTERNATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

DESENVOLVIMENTO, INSTITUIÇÕES E MERCADOS AGROALIMENTARES: OS USOS DAS INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS¹

Paulo Andre Niederle (UFRGS)

INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, a discussão sobre os determinantes do desenvolvimento recebeu atenção renovada em decorrência da profusão de “abordagens institucionalistas” que acentuam o papel de normas, regras e valores na organização das estruturas sociais. Diferentemente das visões mais convencionais do pensamento econômico, as quais centram a atenção em fatores como capital, custos e taxa de lucro; níveis de demanda, renda e salário; inovações tecnológicas, informação e conhecimento, o principal mérito dessas abordagens é adicionar uma variável relativa às “instituições” como fator relevante da organização das empresas, dos mercados e dos Estados (Hodgson, 1988; Stiglitz, 1989; North, 1990). Obviamente, essa “virada” institucionalista não significa que as instituições se tornaram o único fator relevante, mas o reconhecimento de que elas configuram elementos indispensáveis à análise na medida em que moldam as condições de governança e as trajetórias de inovação e progresso tecnológico (EVANS, 2003; NELSON e WINTER, 2005).

Nos estudos que focalizam a contribuição dos mercados agroalimentares ao processo de desenvolvimento, dentre as instituições que têm recebido maior atenção estão os direitos de propriedade intelectual e, dentre eles, as Indicações Geográficas (IGs). Em grande medida, isso decorre da rápida profusão desse instrumento em contextos com sistemas jurídicos diferentes daqueles para os quais eles foram originalmente projetados (basicamente nos países europeus com direito de tradição romana). A rápida incorporação das IGs nos países “em desenvolvimento” reposicionou o tema na agenda das negociações de comércio internacional. Assim, na última década, a regulamentação das IGs tornou-se um dos temas mais proeminentes nas discussões referentes à organização do sistema agroalimentar, notadamente em virtude das implicações relativas ao acesso a mercados.

As IGs constituem uma das expressões mais eloquentes de uma economia de qualidades no setor agroalimentar, ou seja, de uma nova configuração institucional que tem desafiado as ciências sociais a produzir novas ferramentas analíticas para compreender o funcionamento dos mercados e o

¹ Este artigo foi publicado na revista *DRd-Desenvolvimento Regional em debate*, v. 4, n. 3, 2014.

comportamento dos atores econômicos (ALLAIRE, 2004; WILKINSON, 1997). Contrapondo-se aos processos de homogeneização da produção e do consumo, as IGs procuram valorizar a diversidade e a singularidade de produtos enraizados em territórios específicos, ressaltando os bens imateriais a eles associados (saber-fazer, tradição, costumes, práticas de produção). Não obstante, processos de apropriação desse mecanismo pelos atores líderes das cadeias de valor também revelam que o mesmo pode ser readequado a propósitos os mais distintos: proteção comercial de determinados mercados, formação de oligopólios territorializados; obtenção de lucros monopolísticos; elevação dos padrões de qualidade e exclusão de empresas menos competitivas. Trata-se, na realidade, de um instrumento genérico que faz sentido para diferentes contextos e atores sociais, inclusive para aqueles que se encontram fora do território.

No caso do sistema agroalimentar, por muito tempo as IGs foram associadas a um modelo de agricultura assentado na valorização de *terroirs* distintivos, na institucionalização da raridade e em métodos tradicionais de produção. Foi isso que originou e sustentou a reputação de regiões mundialmente conhecidas como Champagne, Cognac, Parma, Rioja, Roquefort, entre outras que se destacaram nos chamados “mercados de singularidades” (KARPIC, 2009). No entanto, a entrada em cena de novos atores e regulamentações começou a transfigurar a vida dos territórios e o próprio papel das IGs. Assim, a adaptação a novos contextos revelou como este mecanismo passou a ser moldado a finalidades diversas. Por um lado, ele incita a valorização dos territórios e de suas identidades e, em alguns casos, pode estabelecer barreiras a inovações que colocam em risco a tipicidade e originalidade dos produtos. Por outro, ele é transformado em um catalisador de inovações técnicas e organizacionais consideradas necessárias para os produtores reagirem à perda de competitividade nos mercados. Em um contexto de hibridização de estratégias competitivas nos mercados alimentares, as IGs passaram a conciliar modelos outrora antagônicos.

Neste novo contexto, as IGs não são mais percebidas como um instrumento de protecionismo utilizado pelos países “desenvolvidos” para salvaguardar seus mercados da invasão por países com vantagens comparativas no comércio internacional de produtos agroalimentares. Crescentemente incorporadas aos sistemas jurídicos destes mesmos países, a readequação desse instrumento de propriedade revela uma metamorfose substancial: mais do que reconhecer e proteger o saber-fazer associado a formas tradicionais de agricultura, as IGs estão construindo conhecimentos, redefinindo práticas produtivas e dinamizando a emergência de inovações. Se, na sua origem, elas foram imaginadas como mecanismos para coibir fraudes e adulterações, notadamente no que concerne ao uso indevido de falsa

procedência, atualmente também incorporam objetivos mais amplos que incluem desde a diferenciação qualitativa dos produtos com vistas a gerar uma “renda territorial”, até a normatização dos procedimentos de produção e comercialização e, a partir disso, novas exigências de produtividade e desempenho tecnológico, passando ainda pela criação de mecanismos de certificação e reconhecimento que buscam reduzir assimetrias entre produtores e consumidores.

Neste capítulo propomos uma discussão introdutória acerca da construção de um quadro conceitual que nos permita observar as intrincadas conexões entre IGs e desenvolvimento. Trata-se de um exercício de caráter analítico que visa estabelecer algumas chaves de leitura a partir das quais se podem pensar as associações múltiplas, e por vezes contraditórias, que esse instrumento de propriedade intelectual estabelece com uma série de fatores geralmente referidos como determinantes do desenvolvimento. Embora a causalidade ontológica não seja linear e unidirecional (haja vista que as instituições também são construídas em decorrência de mudanças tecnológicas e organizacionais), à critério analítico o capítulo parte de uma prerrogativa que toma as IGs como um arranjo institucional que orienta os atores sociais. No processo de construção da IG esses atores reestruturam as trajetórias tecnológicas (rotinas sociotécnicas, conhecimento e mecanismos de aprendizagem, formas de produção, especificação dos produtos) e os mecanismos de governança (coordenação e cooperação, organização da cadeia produtiva, formas de participação e mecanismos de decisão, políticas públicas). A partir disso definem-se os múltiplos efeitos das IGs às trajetórias de desenvolvimento econômico, social e ambiental.

1 INSTITUIÇÕES, MERCADOS E DESENVOLVIMENTO

Considerar a criação de uma IG como um processo de inovação institucional importante para o desenvolvimento implica, antes de tudo, situar o lugar das “instituições” como fatores determinantes desses processos. Ainda que esse tipo de inovação seja recorrentemente referido na literatura especializada, nada mais ilusório do que imaginar uma ampla convergência em torno da importância das instituições ou sobre o próprio significado deste conceito.

Apesar da crescente influência institucionalista, no campo econômico o debate sobre desenvolvimento mantém-se fortemente atrelada às teorias de equilíbrio geral, cujo vigor procede da capacidade de predição aferida pelas modelizações do comportamento dos agentes econômicos, ainda que a partir de pressupostos de um mundo ideal e irreal: indivíduos exclusivamente interessados em maximizar suas preferências; fatores de produção completamente substituíveis; bens homogêneos e totalmente intercambiáveis;

informações igualmente distribuídas entre os agentes; concorrência perfeita e ausência de poder de mercado. A resiliência desse modelo deve-se a uma série de refinamentos teóricos que emergiram como resposta às inúmeras críticas endereçadas ao funcionamento sistemático da máquina marginalista concebida por Walras (1954 [1874]). Assim, a moderna teoria econômica ampliou seus modelos de modo a incluir questões relacionadas à incerteza, estabilidade e eficiência.

Uma das faces mais refinadas da nova síntese neoclássica pode ser encontrada na moderna teoria dos jogos, a qual, na realidade, substitui o modelo walrassiano centrado na existência de um único ponto de equilíbrio por uma compreensão que postula a existência de diferentes situações de equilíbrio decorrentes das interdependências criadas pelos agentes econômicos que se engajam nas transações – jamais sendo considerada a possibilidade de deserção (POTTS, 2000). Assim, a teoria dos jogos reconhece a existência de múltiplas (mas finitas) respostas a um mesmo problema, sem romper, contudo, com o pressuposto básico de que, qualquer que seja a resposta, ela estará em consonância com o comportamento racional de um agente econômico em busca do autointeresse, e na expectativa que o mesmo possui de que os demais agirão exatamente do mesmo modo (HODGSON, 2007).

Esta síntese tem levado alguns dos seus formuladores a incorporar as regras e as normas no modelo econômico (assim como tecnologias e progresso técnico), as quais restavam completamente ausentes na teoria de equilíbrio geral (DUTTA, 2000). No entanto, as instituições geralmente aparecem de modo *ex-post* como resultado do jogo, isto é, das decisões racionais tomadas pelos agentes. As instituições são concebidas como o resultado das interações processadas no nível micro, como consequência das ações de indivíduos que “chegam para jogar” equipados com uma lista completa e transparente de preferências, as quais são passíveis de codificação em modelos fechados de algoritmos que permitiriam explicar o comportamento não apenas do indivíduo isolado, mas, com base nele, de toda sociedade (HODGSON, 2009).

Esse tipo de individualismo metodológico extremo não permite compreender a preexistência de arranjos institucionais formatando as preferências dos indivíduos. Não há nessa formulação nenhuma explicação para o modo como as preferências são formadas. Como argumenta Field (1984), a teoria dos jogos pode até ser capaz de criar modelos para prenunciar as ações que serão seguidas por um jogador de xadrez em face de um oponente que, supostamente, possui a mesma estrutura cognitiva de raciocínio; no entanto, ao desconsiderar a preexistência de instituições de definem o comportamento dos jogadores, ela nunca poderá explicar porque o cavalo move-se em um padrão L pelo tabuleiro ou o bispo diagonalmente. Não há

espaço para interpretar como o sistema de regras contribui à dinâmica do jogo. As instituições são necessariamente exógenas ao modelo de equilíbrio presente na economia neoclássica e em suas derivações contemporâneas.

Deste modo, apesar dos sofisticados e atraentes modelos para prever o comportamento dos agentes econômicos frente a situações idealizadas, não há nesta teoria uma explicação para o comportamento do ator social real, assim como inexiste uma explicação para o surgimento e a estrutura dos mercados. É isso que permite e obriga a teoria neoclássica a falar de um mercado único concebido idealmente. Tudo o que destoa dessa configuração, passa a ser compreendido como decorrência de “falhas” induzidas por problemas que distorcem o equilíbrio e, portanto, que precisam ser sanados. Como alude Chang (2004), a expressão “falha de mercado” designa uma situação em que o mercado não funciona como se espera que funcione o mercado ideal perfeitamente competitivo.

O reconhecimento dessas falhas abre novas possibilidades para a economia política analisar o papel das instituições nos processos de desenvolvimento. Contudo, o reconhecimento desse tipo de falha foi utilizado de distintas formas por diferentes espectros do debate político. Críticos do liberalismo vislumbraram a possibilidade de legitimar a intervenção do estado em face da impossibilidade de ação do mercado em áreas específicas, e acabaram por reproduzir essa concepção sem perceber o equívoco fundamental que ela carrega consigo. Por sua vez, os teóricos do neoliberalismo trataram logo de sustentar que as falhas do mercado são menos importantes que as “falhas de governo”, em particular a burocracia, a ineficiência e o risco potencial de uso indevido da *res publica*. Neste caso, constituiu-se novamente o discurso legitimador do “estado mínimo” sob um pressuposto paradoxal segundo o qual “a melhor resposta ao mau governo é menos governo” (EVANS, 2003, p. 29).

Embora alguns autores tenham sugerido que a própria existência de falhas de mercado seria uma decorrência da presença de instituições que criam obstáculos ao “correto” funcionamento das transações (em especial, o próprio Estado), a abordagem que ganhou maior evidência nos últimos anos – passando a constituir a nova ortodoxia, pelo menos no âmbito de organizações internacionais como a Organização Mundial do Comércio –, foi aquela que trouxe à tona o papel das instituições para corrigir as falhas de mercado, permitindo que os agentes econômicos reduzam os custos de transação e melhorem a eficácia dos mecanismos de governança. É nesse ínterim que somos introduzidos ao programa de pesquisa da Nova Economia Institucional (NEI) fundada por Oliver Williamson (1985).

Williamson propõe um modelo econômico que analisa a firma como uma organização sujeita a normas e regras que condicionam sua estrutura e as

trocas econômicas. Até então considerada de modo unitário, similarmente a uma função de produção, a firma passa a ser vista como lócus de análises que buscam definir quais são as “boas instituições” que contribuem à resolução de diferentes problemas de coordenação. Aqui as instituições são incorporadas como “soluções eficientes” para resolver o problema da cooperação entre os agentes, ou, antes disso, para reduzir as falhas de mercado. Mais próxima da tradição utilitarista iniciada por Menger e Walras do que do institucionalismo americano de Veblen e Commons, a proposta de Williamson ainda adota uma definição que concebe as instituições como o resultado das decisões racionais dos agentes individuais. Mantêm-se como ponto de partida os indivíduos e suas funções de preferência para, a partir deles, explicar a emergência das instituições, as quais se formam como soluções eficientes para reduzir os custos de transação.

Embora reconheça os limites da competência cognitiva dos agentes (a racionalidade limitada), a NEI tem dificuldades para romper com os pressupostos comportamentais que identificam o indivíduo da teoria utilitarista: o interesse egoísta continua sendo a única motivação relevante. Na realidade, Williamson (1985) ainda acrescenta o oportunismo como um componente da “natureza humana”. Segundo o autor, o oportunismo estaria associado à possibilidade de manipulação das assimetrias de informação existentes no mercado, o que exigiria a introdução de mecanismos de salvaguarda capazes de desencorajar os agentes a tirar proveito da situação. Para permitir o bom fluxo das transações econômicas frente a uma crescente propensão ao oportunismo, seriam necessários arranjos institucionais cada vez mais complexos. Contratos, sistemas de integração vertical e mecanismos de certificação aparecem como as principais soluções para reduzir os riscos que permeiam às trocas econômicas. Indicações geográficas são fundamentalmente pensadas, portanto, como mecanismo para coibir fraudes e adulterações decorrentes do risco do oportunismo (FORAY, 1995; ZYLBERSZTAJN, 1995).

Outro autor expoente dessa vertente teórica, Douglas North (1991) introduziu uma diferenciação entre *instituições* e *organizações* que originou interpretações confusas sobre a própria natureza institucional das organizações. Com um foco nas mudanças macroestruturais dos sistemas econômicos e políticos, North não se interessou pela análise da estrutura interna das organizações tal qual Williamson. Estas são tratadas de modo relativamente unitário, cada uma representando um agente econômico singular (o que ignora o potencial conflito interno às organizações). Como nota Hodgson (2006), essa distinção produziu uma assimetria inexistente entre organizações e instituições. Segundo esse autor, a natureza cada vez mais fragmentada e policêntrica das organizações revela que elas somente podem

existir se forem concebidas como “uma forma especial de instituição” (p. 8). Em outras palavras, uma organização existe na medida em que possui capacidade de definir e estabilizar responsabilidades, condutas e hierarquias entre seus membros, para o que se torna imprescindível à constituição de um “sistema de regras”. Cada vez mais, as organizações constituem estruturas ou redes que não podem existir sem um arranjo normativo que lhes ofereça estabilidade (FLIGSTEIN, 2001).

Ao mesmo tempo, North (1991) construiu uma análise que acentua o papel das instituições unicamente em termos da criação de constrangimentos à ação individual. Isto é particularmente manifesto na definição esboçada pelo autor: “Instituições são as regras do jogo na sociedade ou, mais especificamente, são os constrangimentos humanamente inventados que formatam a interação humana” (NORTH, 1990, p. 3). Assim como a ideia de instituições como soluções eficientes para resolver determinados problemas do mercado, o foco quase exclusivo nos constrangimentos à ação oportunista foi duramente criticado por autores como Granovetter (2005), o qual prefere acentuar o papel potencializador que as instituições possuem na vida social. O mesmo pode ser dito em relação a outro conjunto de abordagens institucionalistas que, mesmo reconhecendo os avanços da teoria organizacional da firma, assim como a existência de racionalidade limitada (SIMON, 1980), propõem uma ruptura mais significativa com os pressupostos do modelo neoclássico.

A partir de uma estreita vinculação com o “velho” institucionalismo alemão e americano, constituiu-se um conjunto de abordagens heterodoxas que podem ser genericamente nomeadas de neoinstitucionalismo. Segundo Chang (2004), existe ao menos quatro novos pressupostos introduzidos pelo neoinstitucionalismo. Primeiro, uma concepção de que todos os mercados apoiam-se e são formados por instituições, as quais definem quem tem direito de participar das trocas e obter lucros. Segundo, o reconhecimento de que são essas instituições que definem os objetos que podem ser trocados e, deste modo, o que é passível de ser apropriado pelos agentes econômicos. Terceiro, mesmo definidos os participantes dos mercados e o que eles podem transacionar, ainda são necessárias instituições que determinem os direitos e obrigações de cada participante do mercado. Finalmente, são imprescindíveis normas que regulamentem o próprio processo de troca.

Segundo Hodgson (2006, p. 2), nessa perspectiva as instituições podem ser definidas como “sistemas de regras sociais estabelecidas e prevalecentes que estruturam as interações sociais”, incluindo normas de comportamento, convenções sociais e dispositivos legais. Aqui as regras não são o resultado de uma “regularidade comportamental” que deriva de um saber compartilhado: um reflexo de cada indivíduo ao que ele espera ser o comportamento dos

demais, baseado na suposição de seu próprio comportamento. Face ao individualismo metodológico da teoria neoclássica, o neoinstitucionalismo acrescenta um caráter pragmático e interpretativo, definindo a construção das regras a partir de um contexto de interação social e comunicação. A formação de uma regra somente é possível a partir da constituição de um quadro normativo cuja mobilização pressupõe engajamento moral. Trata-se de uma visão compartilhada do mundo que orienta os atores no desenvolvimento de suas práticas. É um esquema de interpretação construído na interação, mas que se apresenta aos atores de forma objetivada e implícita, como um preceito de ordem moral que se impõe aos indivíduos sem que eles questionem a possibilidade de comportamentos alternativos.

O sistema de regras prescreve uma forma de ação a ser adotada sem precisar, para isso, constituir necessariamente um regulamento formal, mesmo que, às vezes, possa institucionalizar-se no formato de uma lei. Contudo, a mera codificação de uma regra em uma legislação nem sempre é suficiente para moldar o comportamento social. Os indivíduos podem ignorar ou transgredir uma lei sem capacidade de *enforcement* (NORTH, 1994). A rigor, se os indivíduos seguem-na, muitas vezes não é em virtude da ameaça explícita de sanção, mas da possibilidade de desaprovação social de um comportamento anacrônico, cujos efeitos podem ser mais sentidos que aquele decorrente da coerção por instrumentos jurídicos (BATIFOULIER, 2001).

Nos termos em que opera o debate, as IGs podem ser caracterizadas como instituições que: (a) são conformadas por um sistema de regras formais (regulamento de uso, leis, instruções normativas) e informais (hábitos, rotinas, condutas) negociado entre diferentes atores e que, uma vez estabilizado, condiciona a ação dos mesmos (variedades, raças e práticas de produção autorizadas); (b) tanto constroem quanto potencializam a ação desses atores, criando empecilhos para a inovação, mas também catalisando inovações organizacionais e técnicas que, de outro modo, dificilmente seriam criadas (um Conselho Regulador; um método de produção); (c) atuam como mecanismos de identificação dos produtos (selo) que reduzem as assimetrias de informação existentes entre produtores e consumidores; (d) constituem o resultado do engajamento moral dos atores envolvidos, os quais definem regras com base em acordos que se sustentam em valores compartilhados (a defesa de uma tradição, a legitimidade técnica de um método de produção); (e) são respeitadas, sobretudo, em virtude da coerção social que desaprova comportamentos oportunistas (sobretudo no Brasil onde ainda não existem sanções formais juridicamente definidas ao uso indevido).

2 INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS, DIREITOS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL E MERCADOS ALIMENTARES

Teorias recentes também têm destacado o papel das *ideias* como fator determinante do desenvolvimento nas sociedades do conhecimento. Nessa perspectiva, para além do capital ou do trabalho, são novas ideias capazes de produzir combinações inovadoras de recursos que fundamentam o sucesso das economias avançadas. Mas, na medida em que o desenvolvimento seja centrado em ideias, as instituições – especialmente aquelas relacionadas à propriedade intelectual – deslocam-se para o centro do debate, haja vista que os arranjos institucionais modelam os incentivos para desenvolver ideias. Como afirma Evans (2003, p. 21), a teoria do desenvolvimento começou a se desviar do “fundamentalismo do capital” há quase 50 anos, primeiramente enfatizando “tecnologia” e, posteriormente, o papel de ideias que de forma mais geral e final enfocam as “instituições”.

Ainda segundo Evans (2003), diferentemente do capital, geralmente as ideias são tratadas como bens “não rivais” que podem ser empregados simultaneamente por diversos agentes (propriedade coletiva) e com rendimentos crescentes. Na prática, porém, seus “rendimentos” podem ser transformados em propriedade, controlados por poucos atores ou até monopolizados.² É por isso que as disputas relativas à propriedade intelectual (incluindo o uso das IGs) sobem para o topo da agenda do debate sobre desenvolvimento e, junto com elas, as negociações de comércio internacional. Dentre as “boas instituições” promovidas pelas organizações internacionais e pelos países avançados como soluções para os problemas dos “países pobres”, os direitos relativos à propriedade intelectual aparecem com particular importância porque definem um sistema de regras que orienta o funcionamento dos mercados globais: Quem participa? O que pode ser transacionado? como as trocas devem ocorrer? No caso das IGs: Quais produtores podem utilizar o selo? Para qual produto ou serviço? como a cadeia produtiva se organiza?

As implicações da globalização da propriedade intelectual são as mais diversas e envolvem inclusive um processo de padronização que tem produzido uma “monocultura institucional em escala global” (EVANS, 2003). Os mesmos quadros regulamentares são difundidos e aplicados a diferentes contextos sociais, o que geralmente incorre em resultados pouco expressivos do ponto de vista do desenvolvimento. Raramente considera-se em que medida a introdução de instituições “avançadas” em países que não possuem uma estrutura sociopolítica “adequada” para recebê-las pode implicar em

² As convergências entre essa perspectiva e aquela construída por “economistas evolucionários” são marcantes, sobretudo quando estes destacam o papel do conhecimento e dos processos de aprendizagem na geração e reprodução dos paradigmas tecnológicos (NELSON e WINTER, 2005).

maiores disparidades sociais e econômicas (CHANG, 2004). Neste sentido, as IGs constituem um exemplo paradigmático para analisar o modo como esse processo vem ocorrendo nos mercados agroalimentares. Há uma discussão em curso e absolutamente indefinida sobre “o modelo brasileiro” de reconhecimento pela origem. Até que ponto ele pode ser a expressão de uma lógica global ou deve fundamentar-se sobre as especificidades locais e nacionais? Por detrás dessa questão está uma intrincada discussão sobre acesso a mercados, proteção do patrimônio e trajetórias de desenvolvimento, a qual possui efeitos diversos para os territórios sob o signo de uma IG.

Mas o que seria a lógica global das IGs? O debate acerca da proteção conferida pelas IGs remonta ao século XIX quando a Convenção de Paris (1883) instituiu uma primeira normatização com vistas a coibir o uso da falsa procedência. Com efeito, as IGs nascem como um direito de repressão ao uso indevido do nome, prática que se tornou recorrente no final do século XIX quando, em vista da queda de produção dos vinhedos europeus mais tradicionais decorrente do ataque de filoxera, comerciantes passaram a importar vinhos de outras regiões e a comercializá-lo com a indicação nominativa das regiões mais renomadas (BRUCH, 2008; THÈVENOT-MOTTED, 2006).

Desde então, várias revisões e novos acordos internacionais foram formulados, dentre os quais o acordo TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) se tornou o mais amplo e reconhecido. Redigido junto a uma série de acordos que originou a OMC, o TRIPS abarca 146 países signatários, os quais respondem por mais de 95% do comércio internacional. No âmbito deste acordo, as IGs são definidas como “indicações que identificam um produto como originário do território de um membro, ou região ou localidade deste território, quando determinada qualidade, reputação ou outra característica do produto seja essencialmente atribuída à sua origem geográfica”. A definição adotada é minimalista e não determina, por exemplo, como a indicação deve ser expressa, sua superioridade ou não em relação a marcas comerciais já estabelecidas e os meios legais de proteção que previnam o uso falso ou enganoso (BRUCH, 2008). Diante disso, muitos países implantaram sistemas próprios de proteção, com diferentes graus de harmonização à legislação internacional (no Brasil isso ocorreu com a Lei de Propriedade Industrial n. 9.279/2006).

Os vinhos são os principais signatários deste tipo de proteção. Na União Europeia (UE), dentre cerca de cinco mil IGs reconhecidas, 85% concernem a vinhos e outras bebidas espirituosas (rum, aguardente, licor, whisky, brandy etc.). Este foi um dos motivos que historicamente levaram os países europeus a pressionar pela aprovação de uma proteção adicional para estes produtos nas discussões referentes ao comércio internacional. Aprovada na Reunião

Ministerial de Marrakesh em 1994, essa proteção determina que, além de ser impedida a utilização do nome indevido do lugar se o produto não for originário do mesmo, também é vetado o uso de denominações traduzidas e acompanhadas por expressões como classe, tipo, estilo, imitação e similares. Esta distinção foi motivo de conflitos acirrados. Alguns países argumentaram que esta proteção adicional representava uma “discriminação inaceitável” contra os demais produtos (DIAS, 2005).

Outra questão particularmente importante nas negociações internacionais é o conflito estabelecido entre IGs e marcas, o qual revela as diferenças entre conceitos legais formulados pelos países baseados nas suas diversidades jurídicas, históricas e condições econômicas. De modo geral, os países de tradição anglo-saxã, com princípios jurídicos mais fortemente centrados no indivíduo, têm dificuldades em reconhecer a legitimidade das IGs uma vez que se trata de uma propriedade coletiva. De outro modo, países como França, Itália e Espanha (tradição latina) concedem inclusive certo grau de superioridade às IGs *vis-à-vis* as marcas comerciais, o que tem sido motivo de recorrentes desentendimentos nas negociações internacionais com países onde os nomes geográficos são protegidos através do próprio sistema de *trademarks*, como EUA e China.

Frente aos conflitos estabelecidos, muitos países reagem a este tipo de regulamentação, afirmando que o uso das IGs tornou-se uma forma de protecionismo que vai de encontro às tentativas de liberalização do comércio internacional. Neste caso, as IGs são percebidas como estratégias de proteção da Europa, mais do que como estratégias de desenvolvimento aplicáveis em diferentes contextos mundiais. Assim, diante do bloqueio institucional criado, o que se constata atualmente é a proliferação de acordos bilaterais, principalmente por iniciativa da UE que busca ampliar a proteção para além da base prevista pelo TRIPS.

Em 1994, o bloco europeu firmou um acordo com a Austrália para a regulamentação da comercialização de vinhos e o reconhecimento mútuo das IGs. Hoje, a Austrália conta com 64 regiões delimitadas reconhecidas legalmente como IGs para vinhos (AWBC, 2010). Em 1999, acordo similar foi feito com a África do Sul e, dois anos antes, com o México. Neste caso, o acordo tornou-se exemplificador de uma dinâmica desigual de desenvolvimento deste mecanismo entre a Europa e o restante do mundo, posto que 206 nomes europeus passaram a ser protegidos no México, enquanto apenas dois nomes mexicanos ganharam a mesma proteção no mercado europeu. Nos termos de Chang (2001) pode-se afirmar que isso define uma alteração apenas no conteúdo dos “tratados desiguais”: se antigamente eles concerniam basicamente a questões de natureza comercial e tarifária, atualmente eles também estão mais diretamente relacionados ao controle institucional

exercido sob o discurso da “boa governança global” amplamente presente nas negociações da OMC.

Desde então, é compreensível que diversos países estejam promovendo o reconhecimento em ritmo acelerado de novas IGs, sob fortes críticas referentes à solidez dos projetos e ao risco de vulgarização deste instrumento. Entre 2003 e 2010, a Índia registrou 146 indicações geográficas, sendo a maioria referente a produtos artesanais, plantas medicinais e frutas (ÍNDIA, 2010). No caso da China, em 2007 o país firmou acordo com a UE referente a um conjunto restrito de produtos agroalimentares. Ao todo, foram definidas dez IGs de cada lado, nenhuma concernente a vinhos. Em setembro de 2010, a UE propôs um novo diálogo com a China para incluir vinhos e outros produtos no acordo, o que abriu uma nova rodada de negociações. Note-se que, em 2009, a China já contava com 857 IGs, 6.031 empresas e organizações autorizadas a utilizá-las e uma variedade de produtos que envolvem artesanato, ervas medicinais, condimentos e cereais (IPR2, 2009).

Em relação aos países do Mercosul, desde 1995 negocia-se um acordo similar com a UE. As tratativas estão engessadas em virtude das prioridades assimétricas entre os blocos. De modo geral, os países do Mercosul evitam os termos sugeridos pelos países europeus no que se refere ao tema das IGs. Mas existem posições contraditórias entre os países sul-americanos e, às vezes, dentro do mesmo país – vide o caso do Brasil, representado por dois ministérios referentes à agricultura nas reuniões da OMC. Por um lado, estes países buscam desenvolver sistemas de IGs, reconhecendo a importância deste mecanismo para o comércio internacional. Por outro, há quem trate a questão como uma espécie de “moeda de troca” na demanda para que a Europa remova barreiras de comércio e corte subsídios agrícolas, o que possibilitaria a países como Brasil e Argentina exercer suas vantagens comparativas no mercado internacional, notadamente no que tange ao setor do agronegócio. Por sua vez, os países europeus relutam em colocar sua agricultura sob ameaça das commodities do “novo mundo”. Neste sentido, o discurso sobre a “multifuncionalidade da agricultura” vem coadunado com a defesa não apenas da produção agrícola, mas das tradições, identidades e repertórios culturais que estão fortemente identificados com o meio rural (e, em tese, com as IGs).

Em síntese, o cenário atual pode ser resumido em três grandes linhas: (a) rápido desenvolvimento das IGs no mundo; (b) incorrendo em uma multiplicidade de quadros institucionais e sistemas jurídicos de proteção; (c) e na diversificação dos produtos protegidos, sobretudo nos chamados países “em desenvolvimento”. A diversidade de compreensões a respeito deste mecanismo faz com que acordos bilaterais pontuais, baseados em determinados tipos de produtos, ainda prevaleçam face à possibilidade de um reconhecimento mútuo dos sistemas nacionais, os quais, nos países em

desenvolvimento, ainda estão em construção. Em virtude dos conflitos por hora estabelecidos, as negociações que poderiam levar a uma espécie de sistema multilateral de notificação e registro de IGs avançam lentamente. Em janeiro de 2011, um primeiro projeto de texto para a criação de um registro multilateral foi apresentado na OMC. No entanto, em vista dos desacordos ainda significativos entre os diferentes grupos de países, não há evidências de que o mesmo constituirá as bases de um entendimento comum que leve à criação de um sistema multilateral de registro.

3 INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS E DESENVOLVIMENTO

Ao analisar trajetórias históricas de desenvolvimento, Chang (2004) sugere que os países desenvolvidos, após utilizarem políticas industriais, comerciais e tecnológicas com um forte viés protecionista, para promover o desenvolvimento econômico durante o período de *catching-up* no século XIX, estariam agora, conscientemente ou não, “chutando a escada” para não permitir que os países em desenvolvimento possam fazer uso do mesmo tipo de artifício e ascender na geopolítica mundial. Isso se traduziria na recomendação de políticas que desregulam e abrem os mercados nacionais e internacionais, permitindo a livre circulação de capital especulativo, a criação de novos mercados consumidores, assim como a apropriação de recursos locais. Seria também esse o caso quando se analisam as negociações relativas aos direitos de propriedade intelectual e às IGs?

Em virtude da globalização das IGs, muitos autores começaram a questionar as implicações econômicas, políticas e socioculturais da regulamentação desse dispositivo. Dentre as interpretações mais recorrentes, algumas apontam para o papel das IGs como mecanismos de mercado que transmitem informações essenciais sobre o produto – geralmente pelo intermédio de um selo –, o que possibilita reduzir assimetrias entre produtores e consumidores. Outros autores preferem destacar as políticas de diferenciação como ferramentas indispensáveis das estratégias competitivas utilizadas pelos agentes econômicos para controlar os mercados a partir de novos arranjos institucionais. Finalmente, uma terceira perspectiva destaca a contribuição das IGs na construção de sistemas produtivos locais fundados na autenticidade, tipicidade e originalidade dos produtos. Neste caso, as IGs não são vistas apenas como um mecanismo para reduzir as possibilidades de fraude e oportunismo, ou simplesmente como um mecanismo de reprodução do poder de mercado, mas como um meio que facilita conexões entre diferentes atributos, relacionando processos, produtos, lugares e pessoas.

De modo genérico, as IGs podem ser concebidas como uma forma de distinção que enfatiza o enraizamento sociocultural do produto no território onde este é produzido. Ao valorizar ativos intangíveis que são de difícil

transposição para outros territórios, elas são, inclusive, definidas como uma ferramenta de “desenvolvimento territorial”, estabelecendo-se como um contraponto à dinâmica mais geral do sistema agroalimentar (ALLAIRE e SYLVANDER, 1997; DALLABRIDA, 2013; PECQUEUR, 2000; CERDAN, 2013). Não obstante, esta percepção genérica precisa ser reavaliada à luz da dinâmica particular de cada sistema territorialmente constituído. Pesquisas recentes revelam a enorme heterogeneidade desses sistemas em todo o mundo, os quais envolvem diferentes redes de atores, mecanismos de governança, formatos institucionais de mercados, políticas de suporte e, enfim, distintos impactos na dinâmica dos territórios (VANDECANDELAERE *et al.*, 2009; SYLVANDER e ALLAIRE, 2006; WILKINSON e CERDAN, 2011; NIEDERLE, 2013).

O modo como as IGs vinculam-se à dinâmica dos territórios depende do formato específico que esse mecanismo assume após um amplo processo negociação acerca dos seus aspectos institucionais. As IGs constituem uma inovação construída em um contexto híbrido, no qual diferentes organizações interagem para constituir um novo regime sociotécnico, estabelecendo um sistema de regras que passa a orientar as ações coletivas e a construção de trajetórias técnicas. Em outras palavras, a construção de uma IG envolve um processo dinâmico de inovação, onde se negociam normas e padrões que, posteriormente, são estabilizados em um Regulamento de Uso responsável por especificar os aspectos relacionados à produção, monitoramento e controle. Este processo envolve basicamente a delimitação de uma área geográfica e a definição de normas de produção; a construção de trajetórias técnicas, rotinas e processo de aprendizagem coletiva; conjugando ainda definições sobre os aspectos sanitários, as cultivares ou raças permitidas, os padrões sensoriais e organolépticos do produto e os métodos de produção autorizados.

Inúmeros estudos já se propuseram a analisar os efeitos produzidos pelas IGs em diferentes territórios (BARJOLLE, PAUS e PERRET, 2009; BARJOLLE e SYLVANDER, 2000; VANDECANDELAERE *et al.*, 2009; CERDAN, 2013). Seguindo esse estudos, é possível visualizar três componentes integrando uma espécie de “quadro analítico ampliado”. Em primeiro lugar, uma IG deve ser identificada a partir de um *(a) sistema multinível de normas*: acordos internacionais (eg. Convenção de Paris, Acordo de Lisboa, TRIPS etc.); leis e regulamentos estabelecidos nacionalmente (eg. Lei de Propriedade Industrial); regras formais que regulamentam cada cadeia produtiva; regulamentos de uso específicos à cada território; e o conjunto de tradições, formas de conduta, costumes e convenções sociais que se reproduzem sem a necessidade de um instrumento jurídico específico. Em seguida destaca-se o conjunto de *(b) inovações técnicas e organizacionais* que podem ser catalisadas pela mudança institucional: trajetórias tecnológicas que definem processos, rotinas e

mecanismos de aprendizagem coletiva essenciais à estabilização do mercado; formas de governança setorial e territorial; incentivos à cooperação. Finalmente, destacam-se os *(c) impactos nas dimensões de desenvolvimento*: econômicos – crescimento do mercado, preço-prêmio, agregação de valor, valorização dos meios de produção; sociais – geração de emprego, empoderamento dos agricultores, preservação da cultura e tradições, capacitação técnica, cooperação e associativismo; ambientais – uso de variedades e raças locais; uso de bactérias autóctones, preservação da paisagem, conservação dos recursos naturais.

As articulações entre esses três componentes (normas, inovações, impactos) são complexas e, por vezes, contraditórias, o que complica as tentativas de modelização causal linear. Para exemplificar esse problema, doravante propomos abarcar três aspectos que, a nosso ver, estão dentre os mais recorrentes objetivos que orientam os projetos de IG no Brasil. Primeiramente, abordamos os impactos das IGs à agregação de valor e acesso aos mercados; em seguida, destacamos o vínculo funcional entre qualificação do produto e desempenho técnico dos processos produtivos; e, enfim, analisamos a valorização do patrimônio territorial.

O Quadro 1 relaciona estes três impactos potenciais das IGs com: (a) diferentes instrumentos de política; (b) contextos de emergência enquanto preocupação pública; e (c) princípios valorativos de justificação³. O uso de uma IG como mecanismo para aprimoramento do desempenho técnico dos processos produtivos assenta-se na perspectiva de um instrumento de propriedade intelectual que garanta retornos aos investimentos produtivos realizados pelos produtores. Trata-se de uma preocupação que emerge juntamente à consolidação de um regime agroalimentar fordista e cuja legitimidade é sustentada por valores morais que são a expressão de uma lógica industrial. Por sua vez, a IG enquanto ferramenta de agregação de valor e acesso ao mercado fundamenta-se em um processo que é historicamente posterior, resultado das crises fordistas de superprodução, e ancorado na crescente preocupação com diferenciação e segmentação. Este uso fundamenta-se em uma lógica mercantil que é a expressão das novas formas de produção de “valor” nas cadeias alimentares (PORTER, 2009). Finalmente, o uso das IGs como instrumentos de valorização da sociobiodiversidade apoia-se em uma lógica doméstica e cívica que acentua o vínculo entre o patrimônio natural e cultural e os novos modelos de desenvolvimento territorial sustentável.

³ Boltanski e Thévenot (1991) propõem um modelo fundado em seis “mundos de justificação”, cada um deles organizado sob diferentes modos de qualificação: Inspiracional (criatividade); Doméstico (confiança/tradição); Opinião (reputação); Cívico (representação); Mercado (competitividade/preço); Industrial (produtividade/ eficiência).

Quadro 1 – Três usos recorrentes para as Indicações Geográficas.

Impactos esperados da IG	Instrumentos de política	Contexto de emergência	Princípios de Justificação
Melhoria da performance técnica da produção	Propriedade intelectual	Regime agroalimentar fordista	Mundo industrial
Agregação de valor aos produtos e acesso ao mercado	Diferenciação e segmentação do mercado	Superprodução e emergência de novos concorrentes	Mundo mercantil
Preservação do patrimônio cultural e natural	Multifuncionalidade e diversificação	Novos modelos de desenvolvimento territorial	Mundo doméstico e cívico

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.1 AGREGAÇÃO DE VALOR E ACESSO A MERCADOS

Nos projetos de IG, agregação de valor e acesso aos mercados são frequentemente considerados os principais mecanismos propulsores de desenvolvimento dos territórios (GLASS e CASTRO, 2009). De fato, existem inúmeros estudos demonstrando que muitos produtores conseguem um “preço prêmio” pelos produtos “de origem”, o que lhes garante margem considerável em termos de valor adicionado, cobrindo os custos adicionais de implantação do sistema e garantindo a sustentabilidade econômica do projeto (BARJOLLE, ALLAIRE e TISENKOPFS, 2008; BURRONE, 2008). Muito disso se deve à propensão ao consumo por produtos diferenciados. Dados apresentados por Gonçalves (2007) aludem que, dentre os consumidores europeus, 43% estariam dispostos a pagar até 10% a mais pelo produto com indicação de origem; 8% até 20% a mais e; 3% até 30%.

No entanto, como notam Van de Kop, Sautier e Gerz (2006), o mesmo não é evidente nas condições de muitos países em desenvolvimento, onde a maioria dos consumidores ainda desconhece o significado de qualificações desta natureza. Ademais, neste contexto muitas vezes o menor poder aquisitivo da maioria dos consumidores torna-se um empecilho à obtenção de uma “renda de qualidade” pelos produtores (TOUZARD, 2010). No caso brasileiro, há situações distintas, que revelam inclusive os limites das IGs como instrumentos de diferenciação. Se, por um lado, há IGs que conquistaram espaço e reconhecimento nos mercados de singularidades (Vale dos Vinhedos para vinhos; Cerrado Mineiro para café; Paraty para cachaça); por outro, existem situações em que os produtores sequer mencionam este tipo de diferenciação (Vale dos Sinos para couro acabado; Vale do Submédio São Francisco para uva e manga).

Ademais, estes dois últimos casos são reveladores de dinâmicas contraditórias. No território nordestino não há uso recorrente da IG nos produtos, mas o nome geográfico (Vale do São Francisco) já está consolidado no mercado e contribui para o sucesso comercial de alguns produtores. De outro modo, no caso gaúcho, a identificação do território parece realmente ter um impacto menos significativo no mercado de couro acabado. Nota-se, portanto, que o fator essencial de agregação de valor não é a IG em si (o selo), mas o nome que ela protege. Isso explica, por exemplo, porque alguns produtores do Vale dos Vinhedos conseguem “pegar carona” nos benefícios da ação coletiva e, mesmo sem utilizar explicitamente ou seguir as normas da IG, beneficia-se do reconhecimento do nome geográfico, o qual utiliza como endereço da vinícola. Trata-se de um claro problema de governança ainda não resolvido nos projetos de IG, fruto da inexistência de regras que regulamentem tais situações.

No Brasil, o uso das IGs como mecanismos de agregação de valor também foi abordado a partir de uma literatura sobre cadeias produtivas e custos de transação. Autores como Chaddad (1996) e Zylberstajn e Miele (2005) alegam que a agregação de valor pode vir não necessariamente da obtenção de um preço-prêmio, mas das mudanças na estrutura de governança setorial, que impulsionaria processos de produção mais eficientes. Segundo os autores, as IGs acarretam uma elevação dos custos de transação em virtude da alta especificidade locacional do ativo matéria prima. Para reduzir esses custos, no caso do setor vinícola, as empresas optariam por formas de integração vertical (produzir a própria uva, seleção de produtores) que lhes permitiriam ganhos de qualidade e agregação de valor ao produto final. Em outras palavras, a agregação de valor adviria indiretamente das respostas minimizadoras dos custos de transação decorrentes de novos arranjos organizacionais entre os agentes da cadeia agroindustrial.

Uma vez se confirmando esta trajetória de integração vertical, a IG pode levar, contudo, a uma situação em que o valor é retido entre poucos atores da cadeia produtiva, ficando excluído um grande número de produtores de matéria prima. Ademais, o tamanho e poder de barganha das empresas afetariam diretamente o valor agregado. Para os pequenos produtores um dos maiores limitantes é o alto custo de manutenção da IG, o qual envolve o controle dos processos produtivos, avaliação dos produtos por comitês de degustação e investimentos consideráveis em marketing. Assim, por maior que seja o preço do produto final, nem sempre este é garantia de valor adicionado. Para as empresas de menor porte, a falta de escala faz com que os custos de implementação da IG componham uma proporção mais significativa na formação do preço do produto. A situação é reveladora de uma discussão envolvendo qualidade e escala em produtos de IG. Para muitos produtores as

restrições de produtividade tornam a utilização da IG desinteressante. Por outro lado, regras muito “liberais” incorrem no risco de descaracterização da qualidade diferencial do produto relacionada à origem (BELLETTI e MARESCOTTI, 2006).

Ainda em termos de agregação de valor, também é necessário ir além da dinâmica setorial e analisar os possíveis efeitos da IG sobre os demais produtos do território. Dois cenários devem ser considerados. Por um lado, a ênfase da IG no produto e não no sistema pode possuir um efeito negativo sobre os demais bens do território na medida em que os atores elejam a IG como objeto privilegiado do esforço coletivo. Neste caso, a agregação de valor concentra-se no nível setorial e os demais atores não obtêm benefícios desta inovação. Por outro lado, a IG pode atuar como um elemento potencializador da “cesta de bens” do território (PECQUEUR, 2000). Neste caso, ao invés de um consumidor do produto, temos um “consumidor do território” (CERDAN, 2008), o qual cria uma associação mais forte com o repertório cultural que sustenta a identidade e a singularidade dos bens que consome. Em outras palavras, mesmo na ausência de significativa agregação de valor em nível setorial, as “externalidades positivas” sobre o território podem fazer da IG um fator dinamizador do desenvolvimento, abrindo novas oportunidades para atores que não participam da cadeia produtiva. Para que isto se concretize a cooperação intersetorial geralmente é um fator primordial à melhoria das capacidades produtivas e do acesso aos mercados. A cooperação favorece a troca de conhecimentos e impulsiona um processo dinâmico de inovações que extrapola o nível setorial.

Neste caso, o projeto supera uma justificação puramente mercantil (agregação de valor no âmbito setorial) para estabelecer um compromisso entre valores mercantis e cívicos, haja vista o apelo mais evidente em relação aos bens coletivos do território. A IG conecta, por exemplo, o vinho com outros produtos e serviços de uso comum, notadamente com a paisagem, os costumes e a gastronomia local, impulsionando um processo de (re)valorização destes elementos, inclusive no âmbito do mercado. Respeitadas as devidas diferenças, é possível perceber essa dinâmica tanto no Vale dos Vinhedos (NIEDERLE, 2013) quanto nos Vales da Uva Goethe (VITROLLES, 2013).

3.2 QUALIFICAÇÃO DO PRODUTO E PERFORMANCE TÉCNICA

Outro objetivo que tem sido recorrente nos projetos de IG está relacionado à performance técnica dos processos produtivos com vistas à melhoria da qualidade do produto. Neste caso, as IGs são concebidas como um instrumento de modernização e padronização das práticas de produção com vistas a criar um produto que exprima um conjunto de características qualitativas relativamente uniformes e condizentes às preferências de

consumo. Predominante em um universo industrial, este tipo de justificativa carrega consigo uma representação de qualidade intrínseca ao produto, ainda dominante no sistema agroalimentar (VALCESCHINI e NICOLAS, 1995; NIEDERLE, 2013).

No entanto, é importante relativizar esta sinergia entre IGs e inovações técnicas. Em determinados contextos, as IGs são vistas como um empecilho à inovação. Chaddad (1996) demonstra a existência deste tipo de conflito em regiões vitivinícolas francesas onde produtores que adotaram a IG estão descontentes com as restrições ao uso de novas cultivares e técnicas de produção. Segundo o autor, ao especificar as variedades à disposição do viticultor para a produção de vinho com AOC, o INAO restringe sua capacidade de adaptação e aperfeiçoamento do processo produtivo. O resultado da regulamentação é o baixo incentivo à inovação nas principais regiões produtoras. Deste modo, o agricultor se vê preso às normas impostas e sem autonomia para experimentação e inovação que poderiam levar a uma melhor qualidade do produto final (CHADDAD, 1996).

Este não parece ser o caso brasileiro. Ainda que alguns produtores estejam insatisfeitos com as restrições relativas à redução das variedades e raças autorizadas, o nível de *enforcement* normativo ainda é muito pequeno se comparado ao sistema francês. Aqui, as IGs revelam um componente de inovação mais presente. Como afirmou um pesquisador atuante em projetos de IG para vinhos no Brasil, citado em Niederle (2011, p. 113),

A gente tem um desafio de melhoria da qualidade de nossos produtos e essa melhoria da qualidade passa por reestruturações no padrão de produção. A gente navega entre a tradição e a inovação. Diferentemente, talvez, do que uma vitivinicultura clássica europeia, onde se falava de tradição, aqui a gente está sempre se redescobrimdo [...] no novo mundo a gente vai sempre ter a vertente da inovação muito forte.

De fato, uma justificativa recorrente para a criação das IGs no Brasil tem sido a possibilidade que está sendo aberta para o aprofundamento dos conhecimentos técnicos a respeito da produção e do ecossistema. Os projetos articulam a organização dos produtores com vistas a incrementar competitividade no mercado com ações de pesquisa que visam estabelecer parâmetros técnicos que definam o melhor sistema de produção para cada região. Talvez o exemplo mais emblemático desta associação ente IGs e desempenho técnico seja aquele da IP Vale do Submédio São Francisco para uva e manga. Neste caso o Regulamento de Uso define as normas da Produção Integrada de Frutas (PIF) como requisitos da IG. O PIF é um programa de avaliação da conformidade cuja adesão dos produtores é voluntária, exceto se ele é definido como padrão mínimo de qualidade da IG e o produtor deseja utilizá-la. Voltado à produção de frutas de alta qualidade, o PIF também visa

substituir as práticas agrícolas “convencionais” por um processo que possibilite diminuição dos custos de produção, redução dos danos ambientais e aumento do grau de credibilidade e confiabilidade do consumidor.

O mesmo tipo de ação desenha-se para a demanda de uma IG para os pêssegos de Pelotas, onde a mesma é concebida como um instrumento para alavancar um sistema de produção que, até o momento, encontra resistências entre os agricultores e dificuldades para viabilizar-se dentro da atual estrutura da indústria de processamento. Também neste caso, projeta-se utilizar a IG como forma de valorização da identidade histórica e das características edafoclimáticas regionais que resultam em um produto diferenciado e reconhecido pelo mercado e, ao mesmo tempo, incorporar conceitos e práticas da produção integrada. O objetivo é impulsionar este sistema de produção, ampliando o número de aderentes e, concomitantemente, alcançar mercados de maior valor agregado, em especial a exportação. Em resumo, o “desafio à qualidade” faz com que a criação da IG associe-se a um processo de modernização dos sistemas de produção – recaindo, contudo, críticas sobre os riscos de padronização e descaracterização do produto local.

3.3 PATRIMÔNIO, IDENTIDADE E SABER-FAZER COLETIVO

Um terceiro conjunto de objetivos geralmente atribuídos aos projetos de IG está associado à valorização dos recursos materiais e simbólicos dos territórios (paisagem, saber-fazer coletivo, tradições e costumes locais). Nesta perspectiva, mais do que “produtos locais” que podem igualmente ter sua origem em determinado espaço geograficamente delimitado, os produtos de IG associam-se ao *terroir* – ou a uma concepção específica dele – estando, portanto, condicionados à existência de uma relação histórico-cultural com o território (CASABIANCA *et al.*, 2013). A diferença reside na precedência histórica e no conhecimento acumulado, repassado e transformado ao longo das gerações (CRENN e TECHOUEYRES, 2004). Neste sentido, não são exatamente produtos que são registrados, mas *patrimoines vivants* compartilhados no interior de comunidades humanas e sustentados para fora destas como expressões de identidade.

Para Delfosse (2003), os espaços rurais são povoados por homens e mulheres, eles não são somente espaços naturais ou conservatórios. Se tomarmos a simples questão do patrimônio, o essencial do que consideramos como elementos do patrimônio rural são os patrimônios vivos que podem ser transmitidos somente pelos homens e não por uma simples proteção jurídica de um lugar. O que seria um produto de *terroir* sem os homens que o fazem, sem aqueles que o administram, sem esquecer aqueles que o apreciam?.

No Brasil, principia-se uma discussão sobre IGs e patrimônio imaterial. Com vistas a constituir um diálogo sobre as questões aqui colocadas, tem-se

buscado uma aproximação entre as organizações envolvidas com a promoção das IGs (INPI, MAPA, SEBRAE) e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Iniciativas conjuntas estão sendo construídas para o registro de produtos com reconhecido apelo sociocultural e ecológico (BELAS, 2012).

No entanto, existe uma série de tensões estabelecidas nesta relação, visto que, não raro, o uso da IG colide com a perspectiva de salvaguarda do patrimônio imaterial. Isto é particularmente evidente quando os Regulamentos de Uso sugerem a introdução de técnicas “industriais” que, ao procurarem a homogeneização do produto com vistas a obter tipicidade e, ao adequarem os processos de produção às exigências sanitárias, sistemas de rastreabilidade e normas ambientais, podem descaracterizar o modo de produção tradicional e colocar em risco a diversidade das práticas culturais (BÉRARD e MARCHENAY, 2007). O conflito entre as justificações domésticas, ressaltado pelas tradições e costumes locais e o mundo mercantil é, talvez, a característica mais recorrente neste tipo de projeto.

O caso dos queijos artesanais é exemplificador. Ao longo de décadas, conflitos de distintas ordens pautaram o reconhecimento dos queijos derivados de leite cru, os quais eram considerados, desde uma perspectiva estritamente industrial, inaptos ao consumo em virtude dos riscos envolvidos com a sanidade do produto. Após diversos movimentos de contestação aos princípios sanitários que regiam os padrões de qualidade instituídos, novas regulamentações emergiram estabilizando um novo entendimento mais adequado às peculiaridades de cada produto e território. As contradições institucionais tornaram-se ainda mais notórias quando começaram a serem discutidos os primeiros projetos de IG para queijos no Brasil. Em 2011, a situação tornou-se particularmente insustentável em vista do reconhecimento da IG conferida à Região do Serro, Minas Gerais. O descompasso entre as normas setoriais e a importância que esses queijos obtiveram em diferentes circuitos de comercialização produziu uma preocupação renovada com as estratégias de reconhecimento desses produtos e dos bens imateriais que ele comporta. Essa discussão tem incitado a construção de um novo tipo de compromisso institucional que repercute na formação de novos acordos sobre os padrões de qualidade.

Uma questão que deve ser explorada diz respeito à possibilidade de construir sinergias entre estas diferentes ordens valorativas. A IG protege o patrimônio cultural a partir da construção de um sinal identitário do território. Em face das pressões do mercado sobre a preservação deste patrimônio, a constituição deste “sinal” requer que ela implique uma valorização econômica dos bens imateriais utilizados na fabricação do produto (ou melhor, de sua imagem). Há quem sustente que o meio mais eficaz de proteger um produto

tradicional é conferindo-lhe valor econômico. Se o produto obtém um diferencial de valor no mercado, ele consegue reproduzir-se e o saber-fazer mantém-se. Caso contrário, a IG dificilmente constitui um instrumento suficiente para defender esse patrimônio intangível.

A associação entre a política de salvaguarda de bens imateriais e as IGs pode constituir um mecanismo fundamental para a valorização das tradições. Tendo em vista que o registro de um produto como patrimônio cultural não o protege contra uso e cópia, qualquer pessoa pode aproveitar-se da reputação deste patrimônio para fins mercantis. Sendo assim, as IGs constituem uma possibilidade de proteção deste patrimônio uma vez que garantem a exclusividade do nome geográfico para uso de determinada comunidade. Por mais que a IG não proíba ninguém de produzir peças artesanais de capim dourado, ela pode restringir o uso do nome Jalapão (principal região de extração do capim) àqueles produtores que se adéquam as normas do Regulamento de Uso, protegendo as comunidades locais contra usurpação e uso indevido da origem, e criando regras para evitar ou minimizar as práticas extrativistas insustentáveis (BELAS, 2012).

Mas é preciso reconhecer que esta aparente sinergia pode ocultar formas de apropriação que ocorrem localmente. À medida que o apelo à produção tradicional e natural torna-se uma estratégia de *marketing*, a “qualidade artesanal” é apropriada pelos atores com maior portfólio de recursos. O patrimônio cultural é mercantilizado e artificializado. Nos termos de Appadurai (2008), os bens imateriais são desviados de suas rotas tradicionais de circulação para tomar novas trajetórias sociais, assumindo formas e usos diferenciados, e passando para um novo regime de valor, expressão econômica de uma lógica política de consumo. Isso não significa que as tradições devem ser “protegidas” contra todo e qualquer tipo de inovação. Porém, no caso de uma IG, a inovação só é aceitável “quando o produto continua fazendo sentido” (CRENN e TECHOUEYRES, 2004), isto é, quando a comunidade continua reconhecendo no produto aqueles saberes e práticas socialmente compartilhados que conferiam uma identidade associada ao *terroir*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As IGs guardam enorme potencial à dinamização de estratégias de desenvolvimento. Não parece haver muitas dúvidas a esse respeito. Afinal, não é em vão que inúmeros projetos têm sido discutidos em todas as regiões brasileiras, com suporte de diferentes organizações públicas e privadas. Acompanhando uma tendência mundial, o número de IGs reconhecidas no país cresce de forma acelerada, respondendo aos anseios de produtores, técnicos e pesquisadores em criar alternativas de diferenciação nos mercados alimentares, bem como às expectativas sociais de novos grupos de

consumidores em busca de alimentos de qualidade e origem reconhecida. Mas também não é mais novidade que os efeitos produzidos pelo reconhecimento de uma IG podem ser contraditórios.

A construção de uma IG é um processo de inovação institucional que se estabelece a partir da negociação de uma série de aspectos normativos. Se for pertinente pensar nos impactos das IGs sobre os determinantes do desenvolvimento, também é adequado inverter a lógica para arguir como a criação das instituições responde a distintos referenciais de desenvolvimento. Ao fim e ao cabo, a escolha das regras, normas e padrões é o resultado da confrontação entre diferentes referenciais. Nos espaços públicos onde as regras são construídas, produtores, técnicos e pesquisadores procuram legitimar suas práticas e discursos com vistas a fazer prevalecer aquilo que julgam coerente em face dos seus interesses e estratégias. Assim, ancorados em distintos princípios valorativos, eles atribuem às IGs diferentes usos: adicionar valor, acessar mercados, modernizar os processos produtivos, melhorar o produto, conservar o patrimônio natural e cultural, dentre outros.

Portanto, para analisar/avaliar os efeitos das IGs, antes parece necessário compreender qual referencial de desenvolvimento orienta os atores na escolha das regras que são institucionalizadas. Isso é válido tanto para as escolhas que se processam em nível global, com o TRIPS orientando as discussões referentes à propriedade intelectual e a construção dos sistemas nacionais de IG, quanto para a escala do território, com as normas definidas em cada Regulamento de Uso. Neste sentido, agregação de valor ou aumento dos preços dos fatores de produção não podem ser lidos como expressões inequívocas da contribuição das IGs para o desenvolvimento. Isso somente faria sentido em vista de um referencial específico de desenvolvimento para o qual estas variáveis fazem sentido. Se o valor agregado for apropriado por um pequeno grupo ou se a elevação do preço das terras significar um custo de oportunidade muito elevado para a manutenção de formas tradicionais de produção agrícola, os resultados da IG seriam passíveis de questionamento por atores que sustentam referenciais distintos. À primeira vista, esse raciocínio nos leva a uma conclusão pouco animadora sobre a avaliação dos impactos das IGs. De outro modo, preferimos pensar que ela nos encaminha para uma nova e instigante agenda de pesquisa para compreender como a construção de diferentes IGs (sistemas de regras) associa-se a distintas concepções ou referenciais de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ALLAIRE, G. Quality in economics: a cognitive perspective. In: HARVEY, M.; McMEEKIN, A.; WARD, A. (eds.) **Qualities of food**. Manchester: Manchester University, 2004. p. 66-92.
- ALLAIRE, G.; SYLVANDER, B. Qualité spécifique et systèmes d'innovation territoriale. **Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales**, n.44, p.29-59, 1997.
- APPADURAY, A. Introdução: mercadorias e a política de valor. In: APPADURAY, A. (Org.). **A vida social das coisas**. Niterói: EdUFF, p.15-88, 2008.
- BARJOLLE, D.; ALLAIRE, G.; TISENKOPFS, T. **Empirical evidences on rural development impact**. Rome: FAO/SINER-GI Meeting, 2008.
- BARJOLLE, D.; PAUS, M.; PERRET, A. Impacts of Geographical Indications Review of Methods and Empirical Evidences. In: INTERNATIONAL ASSOCIATION OF AGRICULTURAL ECONOMISTS CONFERENCE. **Anais...** Beijing: IAAE, 2009
- BARJOLLE, D.; SYLVANDER, B. Some factors of success for origin labelled products in agri-food supply chains in Europe. In: SYLVANDER B.; BARJOLLE D.; ARFINI, F. (Eds). **The socio-economics of Origin Labelled Products in Agri-Food Supply Chains**. Paris: INRA, 2000.
- BATIFOULIER, P. (dir.) **Théorie des conventions**. Paris: Economica, 2001.
- BELAS, C. A. **Indicações geográficas e salvaguarda do patrimônio cultural: artesanato de capim dourado no Jalapão – Brasil**. Rio de Janeiro: CPDA, 2012 (Tese de Doutorado em Ciências Sociais).
- BELLETTI, G.; MARESCOTTI, A. Social and economic issues. **WP2 Report, SINER-GI Project**, Montpellier: SINER-GI, 2006.
- BÉRARD, L.; MARCHENAY, P. Localized products in France: definition, protection and value-adding. **Anthropology of Food**, S2, 2007.
- BOLTANSKI, L.; THEVENOT, L. **De la justification**. Paris: Gallimard, 1991.
- BRUCH, K.L. Indicações geográficas para o Brasil: problemas e perspectivas. In: PIMENTEL, L.O.; BOFF, S.O.; DEL'OLMO, F.S. (Org.) **Propriedade intelectual: gestão do conhecimento, inovação tecnológica no agronegócio e cidadania**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.
- BURRONE, E. Economics aspects of GIs. In: INTERNATIONAL WORKSHOP ON GEOGRAPHICAL INDICATION. **Anais...** Ankara-Turkey, 2008.
- CASABIANCA, F. *et al.* **Terroir e tipicidade: dois conceitos-chave para as Indicações Geográficas**. In: NIEDERLE, P.A. (Org.) **Indicações Geográficas: qualidade e origem nos mercados alimentares**. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, p. 201-226, 2013.
- CERDAN, C. **Indicações geográficas e estratégias de desenvolvimento territorial**. In: NIEDERLE, P.A. (Org.) **Indicações Geográficas: qualidade e origem nos mercados alimentares**. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, p. 125-150, 2013.

CERDAN, C. Produtos de qualidade, patrimônio cultural e desenvolvimento territorial: o caminho de Pedra e o Vale dos Vinhedos. In: SIMPÓSIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR: DEBATENDO QUALIDADE, 2. **Anais...** Bento Gonçalves: SBCTA-RS, 2008.

CHADDAD, F.R. **Denominações de origem controlada: uma alternativa de agregação de valor no agribussines**. São Paulo: USP, 1996 (Dissertação de Mestrado em Administração).

CHANG, H.-J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: UNESP, 2004.

CHANG, H.-J. Intellectual property rights and economic development: historical lessons and emerging issues. **Journal of Human Development**, v. 2, n. 2, 2001.

CRENN, C.; TECHOUEYRES, I. Vin et mondialisation: le point de vue d'un géographe. **Anthropology of Food**, n.3, 2004.

DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Território, identidade territorial e desenvolvimento regional**: reflexões sobre Indicação Geográfica e novas possibilidades de desenvolvimento com base em ativos com especificidade territorial. São Paulo: LiberArs, 2013.

DELFOSSÉ, C. **Géographie rurale, culture et patrimoine**. Lille: Université de Lille I, 2003.

DIAS, J. F. V. R. **A construção institucional da qualidade em produtos tradicionais**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005 (Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade).

DUTTA, P. **Strategies and Games: theory and practice**. Cambridge: MIT Press, 2000.

EVANS, P. Além da "monocultura institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, n.9, p. 20-63, 2003.

FIELD, A.J. Microeconomics, norms and rationality. **Economic Development and Cultural Change**, v. 32, n. 4, p. 683-711, 1984.

FLIGSTEIN, N. **The architecture of markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

FORAY, D. Standard de référence, coûts de transaction et économie de la qualité: un cadre d'analyse. In: VALESCHINI, E.; NICOLAS, F. (Orgs.). **Agro-alimentaire: une économie de la qualité**. Paris: INRA, p.139-154, 1995.

GLASS, R.F.; CASTRO, A. M. G. **As indicações geográficas como estratégia mercadológica para vinhos**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2009.

GONÇALVES, M.F.W. **Propriedade industrial e a proteção dos nomes geográficos**: indicações geográficas, indicações de procedência e denominações de origem. Curitiba: Juruá, 2007.

GRANOVETTER, M. The impact of social structure on economic outcomes. **Journal of economic perspectives**, v.19, n.1, p. 33-50, 2005.

HODGSON, G. Institutional Economics into the Twenty-First Century. **Studi e Note di Economia**, v. 14, n. 1, p. 3-26, 2009.

HODGSON, G. Evolutionary and institutional economics as the new paradigm? **Evolutionary and Institutional Economic Review**, v. 4, n. 1, p. 7-25, 2007.

HODGSON, G. What are institutions? **Journal of Economic Issues**, v. 40, n. 1, 2006.

HODGSON, G. **Economics and institutions: a manifesto for a modern institutional economics**. Cambridge/Philadelphia: Polity Press/University of Pennsylvania Press, 1988.

INDIA. **Geographical Indications Registry**. Disponível em: <http://www.ipindia.nic.in/girindia/> Acesso em: nov. 2010.

IPR2. **Comprehensive feasibility study for possible negotiations on a geographical indications agreement between China and the EU**. 2009. Disponível em: http://www.ipr2.org/storage/Study_for_GI_negotiations-EN737.pdf Acesso em: nov. 2010.

KARPIC, L. **L'économie des singularités**. Paris: Gallimard, 2007.

NELSON, R.; WINTER, S. **Uma teoria evolucionária da mudança econômica**. Campinas: Unicamp, 2005.

NIEDERLE, P. A. (Org.). **Indicações Geográficas: qualidade e origem nos mercados alimentares**. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2013.

NIEDERLE, P. A. **Compromissos para a qualidade: projetos de Indicação Geográfica para vinhos no Brasil e na França**. Rio de Janeiro: CPDA, 2011, (Tese de Doutorado em Ciências Sociais).

NORTH, D. Economic performance through time. **American Economic Review**, v. 84, n. 3, p. 359-368, 1994.

NORTH, D. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v.5, n.1, p.97-112, 1991.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PECQUEUR, B. Qualite et développement: l'hypothese du panier de biens. In: SYMPOSIUM SUR LE DEVELOPPEMENT REGIONAL. **Anais...** Montpellier: INRA, 2000.

PORTER, M.E. **Competição**. Edição revista e ampliada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

POTTS, J. **The New Evolutionary Microeconomics: complexity, competence and adaptative behavior**. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.

SIMON, H. **A racionalidade do processo decisório em empresas**. São Paulo: Edições Multiplic, 1980.

SYLVANDER, B.; ALLAIRE, G. **WP3 Report Siner-GI Project**. Montpelier: SINER-GI. 2006.

STIGLITZ, J.E. The economic role of the state. In: HEERTJE, A. (ed). **The Economic Role of the State**. London: Basil Blackwell, 1989.

THEVENOD-MOTTET, E. **Legal and institutional issues related to GIs. WP1 Report, SINER-GI Project**. Montpellier: SINER-GI, 2006.

TOUZARD, J.M. Construction institutionnelle des indications géographiques et des signes de qualité. **Relatório de Pesquisa - Projeto CAPES-COFECUB n.649-09**, 2010.

VALCESCHINI, E.; NICOLAS, F. La dynamique économique de la qualité agro-alimentaire. In: NICOLAS, F.; VALCESCHINI, E. **Agroalimentaire: une économie de la qualité**. Paris: INRA-Economica, p.15-37, 1995.

VAN DE KOP, P.; SAUTIER, D.; GERZ, A. (Eds.). Origin-labeled products: lessons for pro-poor market development. **Bulletin 372**. Amsterdã/Montpelier: KIT/CIRAD, 2006.

VANDECANDELAERE, E. *et al.* **Linking people, places and products**. Rome: FAO, 2009.

VITROLLES, D. **A valorização de produtos de origem no Brasil**. In: NIEDERLE, P.A. (Org.) **Indicações Geográficas: qualidade e origem nos mercados alimentares**. Porto Alegre: UFRGS, 2013.

WALRAS, L. **Elements of Pure Economics**. London: Rouledge, 1954.

WILLIAMSON, O. **The economics institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985.

WILKINSON, J. A new paradigm for economic analysis? **Economy and Society**, v. 26, n. 3, p. 305-339, 1997.

WILKINSON, J.; CERDAN, C. A Brazilian Perspective on Geographical Indications". In: TORRE, A.; TRAVERSAC, J-B. **Territorial Governance: Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems**. Heidelberg, GE: Verlag, p.143-158, 2011.

ZYLBERSZTAJN, D. **Estruturas de governança e coordenação do agribusiness**: uma aplicação da nova economia das instituições. São Paulo: USP, 1995 (Tese Livre Docência).

ZYLBERSZTAJN, D.; MIELE, M. Stability of contracts in the Brazilian wine industry. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 43, n. 2, p. 353-371, 2005.

LAS INDICACIONES GEOGRÁFICAS (IG) EN AMÉRICA LATINA: BALANCE ACTUAL Y DESAFÍOS

Marcelo Champredonde (INTA - Argentina)

INTRODUCCIÓN

A finales de 2013 en América Latina (AL) se contaban mas de cien productos que comunican una Indicación Geográfica¹ (IG), a saber: treinta y siete (37) en Brasil, veinte (20) en Colombia, trece (13) en México, ocho (8) en Perú, tres (3) en Venezuela, Costa Rica y Argentina, dos (2) en Chile, Guatemala, Nicaragua y Ecuador, uno (1) en Salvador.

Un análisis de las fechas de obtención de las IG en la mayoría de esos países muestra que se trata de un proceso reciente. En efecto, en la mayoría de los casos se trata de productos que obtuvieron la IG después del año 2000. Podemos afirmar inclusive que la implementación de las IG en la Región está en sus inicios. Esto se explica por el hecho de que la incorporación de las IG en el marco normativo de los países de la Región comenzó generalizarse a mediados de los años 1990. El primer país en incorporarlas en la legislación nacional fue México en 1994, luego Brasil en 1996, el Pacto Andino (Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) en 2000, Argentina en 2001 y Chile en 2005.

1 BALANCE DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS IG EN A.L.

Una mirada sobre la puesta en marcha de la IG en A.L. muestra por un lado similitudes y por otro lado grandes divergencias entre países. La consideración, tanto de los puntos en común como de las divergencias, nos permite no solamente establecer un balance sino de imaginar posibles evoluciones de las IG en la región.

1.1 LOS PUNTOS EN COMÚN

-En la mayoría de los países constatamos una predominancia a considerar las IG únicamente como herramientas de mercado y de protección de la Propiedad Intelectual

¹ En el contexto del presente artículo el término Indicación Geográfica (IG) abarca en un sentido amplio a los sellos definidos en el marco de los acuerdos ADPIC como Indicación de Procedencia, Indicación Geográfica y Denominación de origen

Esto se explica por el hecho que su incorporación en las normativas nacionales se hizo necesariamente a través de abogados, de especialistas en derecho, especialmente en normas internacionales. En consecuencia, en numerosos países IG son manejadas por el Registro de la Propiedad Intelectual.

Por otra parte, la ciencia social con mayor presencia en el abordaje de las IG en A.L. es la economía, y en su mayoría por profesionales inscriptos en la escuela de los Agronegocios (traducción del término inglés Agribusiness).

La predominancia de la visión mercantil, desde la cual son presentadas las IG, se manifiesta en los conceptos que se asocian a estas herramientas legales: nicho de mercado, valor agregado, competitividad, rentabilidad. Conceptos como identidad patrimonio son asociados en menor medida. En el mismo sentido, los aspectos medio ambientales, no son abordados sino en forma marginal, e incluso ignorados como en el caso del Tequila en Mexico (BOWEN; VALENZUELA ZAPATA, 2009). Por lo tanto, las IG son consideradas, ante todo, como herramientas para la diferenciación de productos.

La predominancia de una visión mercantil o la consideración de las IG como meros instrumentos de protección de la Propiedad Intelectual, es frecuentemente el origen de proyectos en los que algunos actores locales (con todas sus especificidades), no son tenidos en cuenta, participan sólo en forma marginal. En esos contextos, Organismos Públicos (Ministerios, Universidades, ...), o en su lugar, grandes corporaciones, se encargan de construir y presentar, la solicitud de reconocimiento de la IG ante el organismo competente. En otros casos, los productos son presentados en función de las expectativas del mercado objetivo, lo que tiende a marginalizar tanto las especificidades del producto y de los procesos de producción tradicionales, como a los productores menos innovadores (CHAMPREDONDE *et al.*, 2014).

-A nivel de las competencias de los actores locales

La introducción de las IG en A.L. responde principalmente a la adecuación de las normativas comerciales, nacionales y regionales a las normas del comercio internacional. En cierta forma es un proceso de introducción de nuevas normas sin que ellas respondan necesariamente a las necesidades de la población local y sin que éstas sean objeto de un proceso de debate y apropiación por parte de los actores locales.

Esto implica que los procesos de aprendizaje, necesarios para su implementación, tanto por parte de funcionarios y de investigadores, como por los agentes de desarrollo y de la población en su conjunto, sean muy lentos y costosos.

Al respecto, podemos identificar áreas de aprendizaje necesarios para la puesta en marcha de las IG:

i) A nivel de las competencias profesionales necesarias para:

- la adecuación de la norma a la realidad nacional;
- la identificación de los productos con potencial para su valorización mediante una IG y para establecer el vínculo entre la calidad específica del producto con el territorio/*terroir*;
- la estimación de los posibles impactos de la construcción de cada IG;
- el acompañamiento del proceso de construcción, tanto a nivel de las diversas disciplinas movilizadas en las investigaciones, como a nivel de la animación del colectivo implicado;
- la evaluación de las solicitudes de reconocimiento de IG;
- la fiscalización de las IG vigentes, inclusive si ningún país de A.L. exige la certificación por terceras partes.

ii) A nivel de los actores locales:

- competencias para construir e implementar una IG.

iii) A nivel de los consumidores:

- competencias para identificar y apreciar los productos IG.

Constatamos que los puntos en común entre países se refieren sobre todo a aspectos que muestran algunas debilidades propias a los procesos de implementación de las IG. El bajo nivel de competencias de los diferentes tipos de actores locales se debe al carácter de reciente de dicho proceso.

La tendencia mayoritaria a considerar a las IG como meras herramientas de mercado se debería al tipo de profesionales (principalmente abogados y economistas) implicados en los procesos de introducción de las IG en los distintos países de A.L.

1.2. LAS DIVERGENCIAS

Más allá de los puntos comunes, constatamos numerosas divergencias en lo concerniente a la implementación de las IG en los países de A.L. Esas divergencias se constatan:

A nivel normativo, concierne...

-Las definiciones de los sellos

A partir de la adhesión a diferentes tratados, países como Argentina, Chile, Costa Rica (IG=IP), Ecuador, adoptaron las definiciones de *Indicación Geográfica Protegida* y de *Denominación de Origen*, mientras que Brasil y la *Comunidad Andina* (CAN- Ecuador, Perú, Colombia) definieron la Indicación de Procedencia y Denominación de Origen. Países como Uruguay, Venezuela y Perú (excepto la CAN) incorporaron solamente la Denominación de Origen. Finalmente, Ecuador reconoce IP + DO según la CAN pero también la IG según su legislación nacional.

-Legislación según el tipo de producto a proteger

Dos países, Argentina y Chile, implementaron leyes diferenciadas, en concordancia con la legislación internacional: una para vinos y bebidas espirituosas y otra para productos agrícolas y agroalimentarios. Los otros países de A.L. implementaron una sola legislación y sistema de registro de Indicaciones Geográficas.

-El tipo de producto a proteger (fuera de la legislación de vinos y bebidas espirituosas)

Si la ley de un país como Argentina permite solamente la protección de productos agrícolas y agroalimentarios, legislaciones como las de Perú y Costa Rica permiten la protección de productos artesanales. El país que protege la mayor diversidad de productos es Brasil, dado que existe la posibilidad de proteger productos agrícolas y agroalimentarios, así como productos artesanales, e inclusive ciertos servicios.

-Los nombres a utilizar

Mientras que Paraguay, Ecuador y Chile permiten nombres que evocan el territorio, Argentina, Brasil y Uruguay aceptan sólo nombres de lugares geográficos.

-Los nombres que no pueden ser registrados

En la mayor parte de las legislaciones de A.L., los nombres geográficos que por usos locales (descendientes de inmigrantes – SCHIAVONE, 2010) se convirtieron en nombres genéricos y por lo tanto no pueden ser registrados como Indicaciones Geográficas. Por ejemplo, Turrón de Gijona, Turrón de Alicante, Queso Parmesano ó Gruyère, Cognac, Grappa, y otros. Esto concierne tanto las marcas registradas antes de los acuerdos TRIPS y los nombres de razas animales o de variedades vegetales.

-La interpretación de los textos

Mientras que en países como Chile, Brasil o Costa Rica, la reputación del producto alcanza para justificar la solicitud de reconocimiento de una Indicación Geográfica Protegida (IGP-IP en Brasil), en otros países como Argentina o Ecuador se debe justificar a la vez la presencia de una calidad específica, compuesta por sus variables objetivables y subjetivas.

Otra especificidad de Brasil es que para constatar una Denominación de Origen es necesario la “prueba científica” del vínculo entre calidad del producto y características del lugar (CERDAN y otros, 2011). El peso es puesto entonces sobre la calidad objetivable del producto. Los mencionados autores atribuyen esto a una diferencia cultural entre Brasil y Europa, respecto a la

concepción del vínculo entre calidad específica y territorio. Más particularmente, la noción de *terroir* es difícilmente extrapolable a la realidad de una cantidad importante de productos locales.

Más allá de las diferencias al respecto entre países, autores como Cerdan y otros (2011) identificaron diversidad de interpretaciones de los textos entre actores de un mismo país, como en el caso de Brasil. Según nuestra experiencia se podría llegar a conclusiones similares en países como Argentina, Costa Rica o Perú.

-Información a presentar en las solicitudes de reconocimiento

Las diferencias, tanto a nivel de las definiciones como en las interpretaciones de los textos llevan a una gran variabilidad entre los países en lo que concierne a la información que deben contener las solicitudes de reconocimiento. De hecho existe heterogeneidad en el conjunto de productos reconocidos mediante una IG entre países de A.L., pero también al interior de cada país.

-Aquellos que deben efectuar la solicitud de reconocimiento

En la mayoría de los países, son los actores privados con interés legítimo quienes deben efectuar ante el Estado la solicitud de reconocimiento de la IG. Sin embargo, en el caso de países como Perú, organismos de Estado pueden realizar la solicitud sin que se requiera de la participación de actores con interés legítimo. Ello da lugar a situaciones paradoxales en las que algunos productos han sido protegidos mediante Denominación de Origen sin que los propios productores estén en conocimiento. Proyectos posteriores orientados a lograr una implementación efectiva de ciertas DO intentaron incorporar a los actores con interés legítimo, pero con resultados variables.

En Brasil, Costa Rica, Ecuador y Chile, también podrían efectuar solicitudes de reconocimiento de una IP o de una IGP (esto no sería válido para las DO), Instituciones Públicas, un gobierno local ó inclusive un solo productor.

-Quién posee la propiedad de la IG

En países como Perú y México, la propiedad de las IG está en manos del Estado Nacional. Pero en Argentina, Chile, Uruguay y otros, la ley no consigna a quién corresponde la propiedad de las IG y en su defecto son los privados quienes se convertirían en los propietarios de las IG.

-Quién es el grupo que promueve y gestiona la IG

Perú, Brasil, Chile y Ecuador no exigen la conformación de un organismo de defensa y gestión (Comité ó Sindicato de Productores, Asociación de Defensa,...) que agrupe a los actores implicados en el proceso de solicitud de

reconocimiento y de puesta en marcha de la IG. Argentina exige la conformación de un Comité solamente para la DO, mientras que Costa Rica exige la presencia de un Organismo de Defensa y Gestión, tanto para la IG como para la DO².

-El nivel de protección sobre los productos con IG

Encontramos también divergencias importantes en lo concerniente al nivel de protección al que pueden aspirar los productos que benefician de una IG. Por ejemplo, en Costa Rica, Chile, Brasil, Ecuador o Perú, un producto bajo IG tiene derecho a beneficiar del uso exclusivo del nombre protegido. En Argentina (excepto vinos) los productos bajo IG no tienen exclusividad en el uso del nombre, solamente tienen exclusividad en el uso del logo del producto IG.

-El acompañamiento de cada proyecto de construcción de una IG

Otro aspecto en el cual encontramos diferencias entre países en la forma en la que el Estado se involucra en el acompañamiento de los procesos de construcción e implementación de cada Indicación Geográfica. En países como Chile, el Estado deja a la población civil la responsabilidad de enfrentar todos los desafíos que implica la construcción de una IG. En países como Perú, Ecuador o Costa Rica, algunos proyectos de construcción de IG benefician de un acompañamiento parcial por parte de algunos organismos del Estado como Universidades u organismos de promoción del desarrollo. En otros países como Brasil y Argentina, diversos organismos del Estado, tanto a nivel nacional como regional o local, dedican grandes esfuerzos al acompañamiento de los proyectos de construcción de las IG y hacia financiamientos asociados a su implementación.

El análisis de la implementación de las IG en los distintos países de A.L. nos permite poner en evidencia pronunciadas divergencias. En ese sentido constatamos la falta de equivalencia entre el tipo de protección y sobre todo sobre el tipo de producto protegido mediante IG. Al referirnos al tipo de producto, las divergencias no se limitan a la diferencia entre proteger alimentos o artesanías. Las divergencias afectan la naturaleza misma de los productos a proteger: productos que solamente presentan una reputación asociada al territorio, productos que presentan una característica específica (calidad objetivable) y productos que presentan una calidad específica compuesta por sus variables objetivables y simbólicas.

Otras divergencias conciernen la importancia acordada y los recursos

² Nota do organizador: No caso do Brasil, algumas orientações neste sentido, e sobre a legislação que rege as Indicações Geográficas, são feitas por legislação nacional e resoluções do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI). Maiores informações podem ser acessadas em: www.inpi.gov.br.

movilizados por el Estado en la implementación de las Indicaciones Geográficas. Mientras que ciertos Estados aseguran el acompañamiento a los proyectos privados, otros ceden toda la iniciativa, y los costos asociados, en manos de actores privados. Dado que las inversiones a nivel de los recursos humanos y materiales que demandan estos proyectos son elevadas, los actores más vulnerables corren el riesgo de ser marginalizados o de participar escasamente en la construcción de una IG.

1.3 CONSTATAIONES E INTERROGANTES

En concordancia con las conclusiones de Cafferata y Pomareda (2009), a propósito de la implementación de la IG en los países de América Central, en la que los autores aseguran que *“la capacidad de implementar (las IG) es débil y los procesos muy lentos”*, pensamos que dicho diagnóstico parece verificarse para toda América Latina.

Esto parece estar en contradicción con el “alto número” de productos que han sido reconocidos mediante una IG, en la primer década de 2000 y que se localizan a lo largo y a lo ancho de gran parte del continente. En efecto, un análisis de la dinámica de las IG en América Latina, durante ese período, muestra un aumento exponencial, pasando de unos pocos a más de un centenar.

Tal como lo hemos evocado, las bases técnicas sobre las cuales fueron contruidos estos sellos de calidad, emergen como una primer problemática. ¿Se trata en su totalidad de productos con calidad específica vinculada al territorio? Este cuestionamiento está en línea con las dudas expresadas por Barjolle e Sylvander (2000) sobre numerosos productos europeos que benefician de IG en ese continente. Estos autores llegan a hablar inclusive de potenciales engaños al consumidor³.

La construcción de las IG en América Latina debería basarse sobre criterios técnicos y sobre definiciones claras de lo que es un producto con potencial para beneficiar de ese tipo de sellos. En ese sentido nos interrogamos sobre las competencias profesionales disponibles, tanto para el acompañamiento de proyectos como para la evaluación de solicitudes.

Por otra parte, observando ciertos casos de productos que fueron reconocidos mediante IG en años electorales nos interrogamos sobre varios aspectos. Ante todo nos preguntamos si los tiempos de una construcción de una IG, con bases técnicas sólidas y basadas en acuerdos locales (generalmente de tres a seis años), son compatibles con los tiempos político-partidarios. Una segunda cuestión, relacionada a la primera, es si es siempre posible construir IG con bases técnicas sólidas, aislándolas de criterios políticos. ¿Cómo

³ Véase también: Casabianca *et al.* (2005).

construir Instituciones autónomas para la evaluación de las solicitudes de las IG? Nos interrogamos también a propósito de la participación de los actores locales en los procesos de construcción de la IG para sus propios productos.

CONSIDERACIONES FINALES: ¿CÓMO EVOLUCIONARÁN LAS IG EN AMÉRICA LATINA?

A partir del diagnóstico que hemos elaborado, pensar en el futuro de las IG en América Latina implica la consideración de varias incertidumbres, entre ellas las diferencias entre los países, la forma en la que cada Estado asuma estas temáticas, y las estrategias nacionales para mejorar la implementación de las IG.

Los desafíos se encuentran entonces a nivel nacional y regional. A nivel regional, sería deseable que se desarrollen procesos de convergencia que conlleven a una mayor equivalencia, tanto en la naturaleza de las IG como en el tipo de protección asociado a estos sellos.

Desde nuestro punto de vista, los aspectos sobre los cuales deberían poner mayor énfasis los países de A. L., tanto a nivel nacional como regional, serían, por ejemplo:

- A nivel regional, generar espacios de intercambios y de aprendizajes que permitan el desarrollo de un proceso de convergencia en lo concerniente a: a) la definición y la interpretación de lo que se entiende por un producto IG/DO; b) el nivel de protección; c) el tipo de producto a proteger; d) el sistema de control; e) la posibilidad de registrar bajo IG productos transfronterizos, etc.
- A nivel de los organismos de Estado, se debería facilitar la formación de funcionarios y de agentes privados, asociados a la construcción, al registro y a la implementación de las IG.
- Generar competencias en los consumidores, lo cual constituye una condición necesaria para el éxito en la implementación de las IG a nivel de cada país del continente.
- La creación de normas que regulen aspectos relativos a las instalaciones, herramientas, insumos, métodos de elaboración, etc., adaptadas a las realidades de las unidades de elaboración y a la escala comercial en la cual se inscribe cada producto. Es decir, la adaptación de las legislaciones y normativas para que, aún asegurando la inocuidad de los alimentos, las IG no se constituyan en mecanismos de exclusión tanto de las unidades de elaboración y como de productos típicos

Promover las IG como herramientas para la promoción del desarrollo local implica ampliar los objetivos que se asociadas a su implementación. Más allá de los aspectos relacionados a la propiedad intelectual y a los fines mercantiles (cuotas de mercado, cotizaciones de productos, etc.) se deben considerar finalidades como:

- La integración de la Agricultura Familiar y de las poblaciones marginadas;
- La preservación de las culturas locales (tanto las autóctonas como las localizadas a partir de migraciones);
- La preservación de la biodiversidad;
- El acceso a la tierra.

Estas finalidades se han convertido en objeto de políticas públicas para las poblaciones rurales y urbanas. Sin embargo, deberían ser asociadas con mayor énfasis al imaginar y diseñar políticas relacionadas a la implementación de las IG.

Sin embargo, la orientación hacia todos esos objetivos demandan tanto recursos económicos y estructuras de Estado, como la voluntad de los hombres políticos, con una visión clara de lo que es una IG y de los objetivos que se podrían asociar a su implementación.

BIBLIOGRAFÍA

BARJOLLE, D.; SYLVANDER, B. PDO and PGI products: market, supply chains and institutions. En Protected Designations of origin and Protected Geographical Indications in Europe: Regulation or Policy ? Recommendations. **Final Report**, 53 p, 2000.

BOWEN, S.; VALENZUELA ZAPATA, A. Geographical Indications, *Terroir*, and Socioeconomic and Ecological Sustainability: The Case of Tequila. En ***Journal of Rural Studies***, 25(1), p 108-119, 2009.

CASABIANCA, F.; SYLVANDER, B.; NOËL, Y.; BÉRANGER, C.; COULON, J. B.; RONCIN, F. *Terroir et Typicité: deux concepts-clés des Appellations d'Origine Contrôlée. Essai de définitions scientifiques et opérationnelles*. In **Proceedings of the International Symposium "Territoires et Enjeux du Développement Régional"**, Lyon, Francia, 2005.

CERDAN, C.; VITROLLES, D.; MASCARENHAS, G.; WILKINSON, J. La mise en politique des Indication Géographiques et du terroir au Brésil. Principaux défis et perspectives. En **La mode du terroir et les produits alimentaires**. Paris: Les Indes Savantes, p. 323-34, 2011.

CHAMPREDONDE, M.; VITROLLES, D.; CASABIANCA, F.; CERDAN, C. La Pampa como indicación geográfica para diferenciar carnes vacunas en Argentina y en Brasil: motivaciones y limitantes. **Revista Agroalimentaria**, Universidad de los Andes (ULA), Vol. 20, N° 38, p. 35-52, 2014.

CAFFERATA, J. P.; POMAREDA, C. **Diálogo regional sobre IG en las negociaciones de un Acuerdo de Cooperación Económica con la UE**. Ciudad de Guatemala, ICTSD/CAF, 15 y 16 de enero 2009 (Borrador de trabajo).

SCHIAVONE, E. Saberes, migraciones nombres de los alimentos. **EEA-SYAL Dinámicas Espaciales de los Sistemas Agroalimentarios**. Parma, Italia, 27 al 30 de octubre/2010.

INDICAÇÃO GEOGRÁFICA (IG) E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: SITUAÇÃO E PERSPECTIVAS DA ERVA MATE NAS REGIÕES PLANALTO NORTE DE SANTA CATARINA, CENTRO SUL E SUL DO PARANÁ

*Gilcimar Adriano Vogt; Adriano Martinho de Souza; Gilberto Neppel (EPAGRI-SC)
Francisco Paulo Chaimsohn; Ednilson Pereira Gomes (IAPAR-PR)*

INTRODUÇÃO

A erva mate (*Ilex paraguariensis*, St. Hil.) é uma espécie nativa do sul do Brasil, do Uruguai e do Paraguai (HOPPE *et al.*, 1996), de grande importância socioeconômica para estas regiões. A indústria ervateira produz vários tipos de chimarrão, chá mate verde, chá mate preto, chá mate queimado e várias formas de chá mate solúvel instantâneo, todos de propriedades tonificantes e estimulantes, devido à presença de cafeína, teobromina e teofilina (ASHIHARA, 1993; SALDAÑA *et al.*, 2000).

A atividade ervateira brasileira vem experimentando alguns ciclos de mudanças expressivas nos últimos anos. Esses ciclos de mudança acarretaram diferentes situações e algumas incertezas ao longo do tempo. Entre os anos de 1970 e 1980, houve erosão genética e redução da área com erva mate nativa, estimulados pelo fomento à abertura de novas áreas agrícolas para o cultivo de grãos. Nas décadas de 1980 e 1990, em virtude dos altos preços pagos aos produtores de erva mate e a escassez de matéria prima nas indústrias houve o estímulo ao plantio de erva mate, especialmente em áreas a pleno sol e em monocultivo, entretanto, esta prática ocasionou queda nos preços repassados aos produtores devido ao aumento da produção e também problemas relacionados à baixa qualidade industrial do produto cultivado em pleno sol, plantio de erva mate com características genéticas inferiores e ocorrência de problemas fitossanitários. Em consequência, a partir da década de 2000, houve desestímulo e erradicação de muitos ervais plantados e revalorização das ervas-mates nativas, especialmente aquelas oriundas das regiões tradicionais de produção. Recentemente, houve novo ciclo de aumento de preços pagos aos produtores e aumento na procura de mudas florestais para implantação de novos ervais, o que novamente nos conduzem a novas incertezas quanto ao mercado futuro do setor ervateiro.

Uma das formas de valorização econômica e de proteção do conhecimento e dos processos de produção e transformação locais é a Indicação Geográfica (IG). A IG é propriedade coletiva da população de uma determinada área

geográfica, um processo gerenciado pelos atores locais, motivado pela criação de um monopólio baseado nos atributos geográficos do produto, que confere ao produto ou ao serviço uma identidade própria, visto que o nome Geográfico utilizado junto ao produto ou ao serviço estabelece uma ligação entre as suas características e a sua origem.

Souza (1998) indica que a erva mate produzida e transformada nas regiões Norte Catarinense, Centro-sul e Sul do Paraná é um produto com histórico diferenciado (notoriedade) e pode ser facilmente reconhecido pelos mercados consumidores. O referido estudo aponta que a diferenciação da erva mate está intimamente ligada aos processos de produção, a partir dos ervais nativos presentes nessas regiões e que compõe as matas de araucárias (Floresta Ombrófila Mista) e remanescentes florestais em que há a extração de produtos florestais (especialmente erva mate e lenha).

A construção da IG para a erva mate nessas regiões tem, portanto, um embasamento inicial. Entretanto, a concretização desta possibilidade está diretamente ligada, além da mobilização dos atores sociais e econômicos ao redor da proposta, à execução de estudos estruturadores (SOUZA *et al.*, 2013). Articular os territórios rurais em torno da coordenação de atividades voltadas para conseguir um certificado deste tipo, que reconhece os meios tradicionais de produção, as características únicas regionais e a qualidade dos produtos e serviços de uma determinada porção dos territórios significa promover a sinergia entre os esforços das políticas públicas de geração de renda com o mercado consumidor de produtos e serviços rurais.

No caso da erva mate, a IG tem como foco a afirmação de que se trata de um “produto da agricultura familiar que contribui para conservação da floresta de araucária” e suas normas devem ser construídas coletivamente (CHAIMSOHN e SOUZA, 2013). Portanto, neste trabalho, é essencial que a execução dos estudos preliminares devam ser realizados em rede, incluindo a maioria dos atores do território em questão.

A articulação das políticas públicas com ênfase nos mercados é uma forma de aumentar a capacidade das comunidades rurais de promoverem seu desenvolvimento sustentável (GREGORY e INGRAM, 2000). Com a Indicação Geográfica, esse esforço passa a gerar uma identidade dos produtores com o território rural que ocupam e desenvolvem. O que se quer salientar também é que a construção da Indicação Geográfica produzirá a valorização econômica dos ervais nativos, um dos elementos característicos das matas de araucárias. Desta forma a Indicação Geográfica para a erva mate contribuiria decisivamente para a manutenção e reprodução das matas de araucárias na atualidade, como a atividade ervateira tradicional contribuiu para a manutenção destas matas no passado.

Os projetos para a construção da Indicação Geográfica dos produtos da

erva mate buscam, em sua essência, a maior participação dos atores da cadeia produtiva na sensibilização, na tomada de decisões, na viabilização de políticas públicas locais e territoriais, na participação em editais públicos que contribuam para viabilizar a produção ervateira, na resolução de gargalos estruturais e na construção de acordos coletivos em prol de um bem comum. Neste contexto, a atuação das instituições de pesquisa e extensão dos Estados de Santa Catarina e Paraná, como agentes sensibilizadores para a construção da Indicação Geográfica necessitou até agora muita solidariedade e cooperação de alguns produtores, viveiristas, empresários do setor ervateiro. Entretanto, é a partir desse exercício que se constrói um instrumento de trabalho, utilizado para os ajustes nos rumos da missão, das metas e das estratégias de ação a serem ainda percorridas.

Neste capítulo são compiladas as ações adotadas pelas instituições no Planalto Norte Catarinense, Centro Sul e Sul Paranaense em um contexto histórico que levou em meados de 1990 a exercitar uma proposta de Indicação Geográfica para a antiga Região tradicional ervateira do Paraná e Santa Catarina para produtos da erva mate.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DAS AÇÕES PARA A PROMOÇÃO DA IG E A VALORIZAÇÃO DO PRODUTO ERVA MATE NAS REGIÕES PLANALTO NORTE CATARINENSE, CENTRO SUL E SUL PARANAENSE

Nas regiões Planalto Norte Catarinense, Centro Sul e Sul Paranaense ocorreram aglomerações de empresas dedicadas à atividade ervateira que marcaram profundamente a história socioeconômica do território. A posição de destaque que o território ainda ocupa tem ligação com a exploração extrativa de ervais nativos e naturalizados, basicamente manejados em formações florestais da Mata Atlântica, mais especificamente as florestas com araucária.

Entretanto, a competitividade da aglomeração de empresas ervateiras destas regiões tem diminuído, tendo em vista, por um lado, os maiores custos de produção da erva mate em ambientes manejados em comparação aos menores custos de produção de outras regiões ervateiras em que o sistema de monocultivo está mais presente. Verifica-se também, uma dificuldade crescente de manutenção de mercados e de diferenciação de preços frente a outras regiões produtoras. Neste sentido, os processos de reconhecimento e registro de uma Indicação Geográfica (IG) são formas efetivas de valorizar um território, uma região, através do reconhecimento da reputação que esta região adquiriu na produção de um determinado produto ou através de um diferencial no produto que esta região incorpora. É uma vantagem decisiva para as pequenas e médias empresas e para os agricultores competirem no mundo globalizado.

Ao longo da história de produção e transformação de erva mate no Brasil foram sedimentadas e constituídas classificações e regiões diferenciadas para o produto, que levavam em conta as peculiaridades na fabricação e as origens diferenciadas da erva utilizada. A região tradicional ervateira do Paraná e Santa Catarina, como uma única região delimitada de produção, constitui-se na principal região para o produto no Brasil.

Os trabalhos que deram origem e consolidaram a proposta de Indicação Geográfica para o território para os produtos da erva mate foram consequência de discussões realizadas em vários fóruns, seminários e reuniões, nas quais participaram técnicos, produtores e empresários do setor agropecuário voltados para a possibilidade de revitalização de sistemas tradicionais de produção de erva mate e dos processos de produção e transformação artesanal da erva mate nas propriedades, e que trouxe a tona questões de grande relevância para a atividade ervateira, envolveu questões históricas, socioeconômicas e geográficas de uma organização produtiva extremamente enraizada nas regiões Sul do Paraná e Norte de Santa Catarina.

As discussões descortinaram que os territórios tradicionais de produção da erva mate, que abarcam as regiões Planalto Norte de Santa Catarina, Centro Sul e Sul do Paraná, são territórios diferenciados de produção e transformação de erva mate por ter sua história profundamente ligada a esta atividade. Evidenciou-se que os tipos de erva mate foram, ao longo do tempo, relacionados com o modo de preparo, ou seja, com os processos de transformação pelos quais a erva mate passava e com a região de onde provinha o material utilizado. De fato, a procedência da erva mate e a forma como é preparada imprimem diferentes características ao produto final.

Entretanto, a realidade tem mostrado que não basta desenvolver uma ideia, é preciso transformá-la em algo concreto, em algo real que movimente a economia e aumente o bem estar da sociedade difundindo o conhecimento produzido, trabalhando para que uma parcela maior da sociedade tome conhecimento e se aproprie deste conhecimento.

A primeira proposição para um projeto de animação e estruturação foi feita em 1999 em São Mateus do Sul/PR para o corpo técnico e para lideranças ervateiras. Outras foram feitas entre 1999 e 2003 com a realização de seminários e reuniões de apresentação da proposta, entretanto, não se constituiu uma mobilização suficiente para constituição de um projeto para uma IG por ainda não se ter consenso e amadurecimento de uma proposta. Foi construída proposta para experimentação para o Fundo Nacional do Meio Ambiente em 1999, entretanto, era uma proposta de experimentação em arranjos florestais com predominância em erva mate e de estudo dos ervaís que serviriam para subsidiar uma futura IG, não tratando especificamente de sua constituição. Soma-se a isto a própria evolução da legislação e do

entendimento sobre IG no Brasil que não estava plenamente amadurecido que também prejudicava a constituição de um bom projeto. Entre 2003 e 2006 foi adquirido um grande aprendizado em IG com o acompanhamento do registro das primeiras IG no Brasil e a sua experiência.

Em 2006, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) sinalizou apoio e houve um trabalho de constituição do primeiro projeto de IG para produtos da erva mate. O projeto de a animação da IG para a erva mate não pode seguir por ainda não ter atingido um grau de mobilização adequado dentro de seus quadros e um grau de conhecimento e apoio mínimo dos industriais ervateiros.

Em 2007 atinge-se o grau de mobilização mínimo para o avanço da proposta de projeto. Isto ocorre especialmente como resultado dos trabalhos que envolveram a preparação e realização da “Reunião para atualização técnica sobre produção e mercado de erva mate, como alternativa de renda e conservação ambiental em sistemas de produção de agricultura familiar”. O evento, coordenado pelo IAPAR e realizado em parceria com a EPAGRI e outras instituições ligadas a atividade ervateira do Paraná e Santa Catarina contou com a participação de agricultores, técnicos, industriais, etc. A Reunião que ocorreu em São Mateus do Sul/PR teve desdobramentos importantes, como a continuidade e ampliação da discussão sobre IG e a valorização da erva mate, considerando-se sua relevância para a agricultura familiar, a conservação da Floresta de Araucária, a proposição de projetos conjuntos Epagri/Instituto Agrônômico do Paraná (Iapar)/Instituto Chico Mendes (ICMBio)/ONG Ecoarucária e no despertar das instituições ervateiras para a proposta.

A Epagri, diante do quadro apresentado, visualizou a possibilidade de parceria e obtenção de recursos junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), sendo escrito e deflagrado processo de busca dessa parceria. O projeto denominado “Ações de apoio à estruturação da Indicação Geográfica Planalto Norte Catarinense para produtos da Erva Mate” foi aprovado e está em fase de execução. O objetivo principal do projeto é promover todas as ações de apoio à estruturação e constituição da Indicação Geográfica (IG) para produtos derivados da erva mate. A metodologia está alicerçada na sensibilização dos atores da cadeia e das lideranças para a IG da erva mate; ações de apoio às discussões de estatutos e regulamentações para a IG; estudos para as provas de reputação da IG; pesquisas para delimitação do território da IG e pesquisas para o manejo cultural e transformação dos produtos da erva mate.

Consequentemente, os resultados esperados são a sensibilização dos atores da cadeia erva mate, sejam agricultores, processadores, distribuidores, técnicos, autoridades e agentes de desenvolvimento, para organizar e formar uma associação e constituir a Indicação Geográfica (IG), como estratégia para o

desenvolvimento sustentável da região. O projeto é constituído pelas seguintes ações, abaixo mencionados.

1 - Sensibilizar os atores da cadeia de valor, compostos pelos agentes de desenvolvimento, lideranças, agricultores ervateiros e sociedade em geral para promover a Indicação Geográfica Planalto Norte Catarinense para produtos da erva mate, com a realização de reuniões com todos e em todos os municípios da região, apresentando o projeto, os objetivos e procurando mobilizá-los para a formação de grupo de discussão.

2 - Capacitar técnicos, agentes de desenvolvimento, industriais e agricultores ervateiros para os trabalhos da Indicação Geográfica Planalto Norte Catarinense para produtos da erva mate. Nesta ação estão incluídas quatro viagens para troca de experiências, aprendizado com IGs consolidadas e tradicionais do Brasil e internacionais.

3 - Iniciar a discussão dos estatutos e regulamentos da Indicação Geográfica Planalto Norte Catarinense para produtos da erva mate. Essa ação se dará por uma série de reuniões de trabalho, nos locais e no tempo propostos pelos atores da cadeia produtiva.

4 - Viabilizar estudos de informações históricas e de provas de reputação/notoriedade para a Indicação Geográfica Planalto Norte Catarinense para produtos da erva mate.

5 - Levantar e propor delimitação para a Indicação Geográfica Planalto Norte Catarinense para produtos da Erva Mate.

6 - Pesquisar, estudar e difundir práticas de manejo utilizadas pelos agricultores para apoio à Indicação Geográfica Planalto Norte Catarinense para produtos da Erva Mate. A meta propõe a formatação de caderno de protocolos.

7 - Realizar Seminário Estadual para Promoção da IG Planalto Norte Catarinense para produtos da erva mate.

Após uma série de reuniões e visitas do MAPA para acompanhamento da execução do projeto conduzido em Santa Catarina e da articulação da FETRAF Nacional e Sul com o MAPA, MMA e IAPAR, foi elaborado projeto similar ao de Santa Catarina, com o objetivo de promover ações de apoio à estruturação da Indicação Geográfica das regiões Centro-sul e Sul Paranaense, articulada com o processo catarinense, para produtos derivados da erva mate. A proposta foi elaborada pelo IAPAR e encaminhada ao MAPA, estando na fase de formalização junto ao Ministério.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se afirmar que o Planalto Norte Catarinense e a região paranaense lindeira, têm potencial para o registro de uma IG para os produtos da erva mate. Entretanto, os desafios para os trabalhos da efetivação desta IG podem ser listados em quatro grandes grupos:

- i) A organização dos produtores de erva mate, dos atores da cadeia produtiva, lideranças políticas, classistas e demais interessados no projeto;
- ii) A delimitação geográfica;
- iii) As provas de reputação passada e presente;
- iv) As normas para produção e transformação do produto.

Os trabalhos desenvolvidos até o momento visam atingir estes objetivos, além de contemplar o conveniado junto ao MAPA. Já foram mais de 15 reuniões realizadas (em 2014), por volta de 300 pessoas com conhecimento e sensibilizadas sobre o projeto, uma lista de mais de 30 interessados em participar de capacitações e formação de um grupo de discussão, gestor, comitê central, ou qualquer outro nome que venha a ser dado para esse grupo, o qual irá liderar as ações para alavancar a IG da erva mate na região tradicional ervateira do Planalto Norte, sem contar o lado paranaense. Lembrando que essa meta, no convênio, prevê mais de 30 reuniões somente no lado catarinense.

Além dessas mobilizações já realizadas, reuniões e apresentações do projeto para líderes sindicais, secretários municipais, lideranças estudantis, na UnC – Universidade do Contestado, lideranças de outras secretarias/diretorias municipais e ervateiros tem sido feitas constantemente, aproveitando-se as oportunidades apresentadas. Junto a essa ação, todo o material de divulgação impresso é distribuído para servir como multiplicador da informação nas comunidades, sendo afixados em bares, igrejas, centros comunitários, escolas e locais onde frequentam grande fluxo de pessoas, principalmente no interior dos municípios. Os extensionistas da Epagri são também multiplicadores da informação, além de mobilizadores locais para eventos que envolvem informações sobre o projeto, estão de posse do material, fazendo distribuição e divulgação do projeto e das ações.

Os intercâmbios técnicos devem começar a acontecer ainda neste ano de 2014, dependendo do andamento dos trabalhos do grupo. Essa ação deverá ocorrer após a sensibilização dos atores da cadeia produtiva.

As pesquisas para o levantamento de práticas de manejo utilizadas pelos agricultores ervateiros é atividade iniciada em dezembro de 2013 e participam 90 agricultores ervateiros, dentre os quais, grandes, médios e pequenos, nos municípios de Canoinhas, Itaiópolis e Campo Alegre. Os níveis de domesticação de paisagem dos ervais são a expressão dos variados grupos de práticas de manejo empregados e que se quer conhecer para finalmente contemplar as metas 5 e 6 que possibilitarão, ou facilitarão os trabalhos na formatação de manual de uso da futura IG.

Paralelamente, a meta 04 que versa sobre o levantamento histórico da formação da tradição ervateira na região, está a bom termo, pois é prevista a

contratação de serviço técnico especializado, ou seja, de historiador que deverá proceder tal levantamento e isso está concretizado e já iniciado o trabalho pelo contratado.

Por fim, é preciso que se diga que os trabalhos estão sendo conduzidos num ritmo que permita ao estado do Paraná, que deve também ter contemplado projeto de muita similaridade ao de Santa Catarina, conforme citado acima, ainda neste ano de 2014, possa imediatamente iniciar as atividades colocando ambos os estados num patamar de igualdade de ações, ou seja, potencializando ações com a mesma finalidade. Existe, em certo grau, um acúmulo de trabalho em todos os pontos acima, entretanto, necessitam ser potencializados e/ou reforçados com novos trabalhos e novos apoios financeiros, tanto para a continuidade das ações já realizadas quanto para novas ações.

Até aqui, a realidade tem mostrado que é necessário muito trabalho, pesquisas e estudos, empenho/negociação no território e parcerias para que este potencial se concretize. Vislumbra-se que os trabalhos para a efetivação da Indicação Geográfica para produtos da erva mate tem o potencial de:

- Valorizar um produto associado à sustentabilidade;
- Valorizar o produto associado à história e a cultura do território;
- Ser uma ferramenta de marketing para a cadeia produtiva ervateira e para o território;
- Ser um instrumento de valorização do território e dos seus produtos;
- Trazer desenvolvimento e inovação para a cadeia produtiva;
- Trazer instrumentos para a melhoria da qualidade dos produtos;
- Trazer um diferencial de competitividade para a cadeia produtiva e para o território nos mercados consumidores;
- Trazer mais organização e fortalecimento da cadeia produtiva;
- Trazer apoio técnico e científico para a cadeia produtiva;
- Mobilizar a cadeia produtiva para as ações de adequação aos novos cenários das exigências dos consumidores antecipando às mudanças do mercado;
- Mobilizar as forças vivas para a manutenção da atividade produtiva no território e reconstrução de sua identidade;

REFERÊNCIAS

ASHIHARA H. Purine metabolism and the biosynthesis of caffeine in maté leaves. *Phytochemistry*, 33(6), p. 1427-1430, 1993.

CHAIMSOHN, F.P.; SOUZA, A.M. (Editores). **Sistemas de produção tradicionais e agroflorestais no Centro-Sul do Paraná e Norte Catarinense**: Contribuições para a

construção do processo de Indicação Geográfica. Ponta Grossa, PR: Gráfica Planeta, 2013, 128p.

GREGORY P.J.; INGRAM, J.S.I. Global change and food and forest production: future scientific challenges. **Agriculture Ecosystems & Environment**, 82, p. 3-14, 2000.

HOPPE M., KNOPP E., MEDRADO M. J. Erva-mate: diagnóstico e perspectivas de desenvolvimento. In: **Erva-mate: diagnóstico e perspectivas de desenvolvimento**. Venâncio Aires: Prefeitura Municipal, p. 7-22, 1996.

SALDAÑA, M. D. A.; MOHAMED, R. S.; MAZZAFERA, P. Supercritical carbon dioxide extraction of methylxanthines from Maté Tea leaves. **Brazilian Journal of Chemical Engineering**, 17(3), p. 1-14, 2000.

SOUZA, A. M. **Dos ervais ao mate**: possibilidades de revalorização dos tradicionais processos de produção e de transformação de erva-mate no planalto norte catarinense. Florianópolis: UFSC, 1998, 124f (Dissertação de Mestrado em Agroecossistemas).

SOUZA, A.M.; VOGT, G.A.; NEPPEL, G.; GALLOTTI, G.J.M.; VIEIRA, M.E. A erva-mate na Região do Contestado: atuação das instituições de pesquisa e associações de produtores e indústrias em relação à Indicação Geográfica. In: DALLABRIDA, V.R. **Território, identidade territorial e desenvolvimento regional**: reflexões sobre Indicação Geográfica e novas possibilidades de desenvolvimento com base em ativos com especificidade territorial. São Paulo, SP: LiberArs, p. 144-158, 2013.

DADOS SOBRE OS AUTORES

Adriano Martinho de Souza

Engenheiro Agrônomo, com mestrado em Agroecossistemas (UFSC), atualmente, doutorando em Recursos Genéticos Vegetais/CCA/UFSC. Pesquisador da EPAGRI – Estação Experimental de Canoinhas - SC. Contato: adriano@epagri.sc.gov.br.

Ana Alicia Pokolenko

É licenciada em Comércio Internacional e Mestre em Desenvolvimento Econômico (UNSAM-Argentina e UAM-Espanha), sendo atualmente Coordenadora Acadêmica do Mestrado em *Desarrollo Regional e Integración* da Universidade Gastón Dachary (Posadas-AR). Contato: apokolenko@gmail.com.

Anésio da Cunha Marques

Engenheiro Agrônomo, doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento (UFPR). Professor do curso de Agronomia da Uniguaçu. Analista Ambiental do ICMBio, lotado na Floresta Nacional de Três Barras - SC. Contato: anesio.marques@gmail.com.

António Manuel Alhinho Covas

Possui graduação e doutorado em Economia, é professor catedrático da Faculdade de Economia da Universidade do Algarve (Portugal), atua nas áreas dos assuntos europeus, dos estudos rurais e da governança do território. É diretor do Centro de Documentação Europeia da Universidade e investigador do Centro de Investigação sobre o Espaço e as Organizações. Contato: acovas@ualg.pt.

Caroline Schio

Possui graduação em Oceanografia, é mestranda em Agroecossistemas na UFSC. Atua na Associação Comunitária Amigos do Meio Ambiente para a Ecologia, o Desenvolvimento e o Turismo Sustentáveis (AMA). Contato: caroschio@hotmail.com.

Celina Wisniewski

Possui graduação e doutorado em Engenharia Florestal, com atuação na UFPR, atualmente como professora aposentada. Temas de interesse: conservação da natureza, ciências do solo e meio ambiente. Contato: celinawis@gmail.com.

Claire Cerdan

Possui Engenharia Agrícola e Alimentar e Doutorado em Geografia Humana (Université de paris Nanterre). Pesquisadora do Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (CIRAD) e UFSC. Atua, principalmente, nos seguintes temas: da valorização/certificação dos produtos da agricultura familiar e desenvolvimento territorial sustentável. Contato: claire.cerdan@cirad.fr.

Claudia Ranaboldo

Italiana, vive há mais de 20 anos no Brasil. Desde 2005 é investigadora do Centro Latinoamericano para o Desenvolvimento Rural (RIMISP), onde coordena projeto de Desenvolvimento Territorial Rural com Identidade Cultural. Atua em temas, tais como, participação cidadã, equidade e desenvolvimento territorial. Contato: cranaboldo@rimisp.org.

Dilvan Luiz Ferrari

Engenheiro Agrônomo, com doutorado em Desenvolvimento Rural pela UFRGS e atuação na Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI). Atua nos seguintes temas: agricultura familiar, cadeias agroalimentares, redes sociotécnicas, alimentos com qualidades específicas, mercados de proximidade e desenvolvimento rural. Contato: dilvanferrari@epagri.sc.gov.br.

Ednilson Pereira Gomes

Tecnólogo em Gestão Pública, Agente de Ciência e Tecnologia no Programa de Sistemas de Produção do Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR), Polo Regional de Ponta Grossa. Os temas abordados em sua atuação institucional são: Enfoque Sistêmico, Sistemas Agroflorestais e Articulação Regional. Contato: epgomes@iapar.br.

Eriberto Buchmann

Engenheiro Agrônomo, com atuação na empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI). Contato: buchmann@epagri.sc.gov.br.

Fabiana Jacomel

Possui graduação em Administração e Mestrado em Sociologia Política (UFSC). Atualmente atua na Associação Comunitária Amigos do Meio Ambiente para a Ecologia (AMA) e integra o Núcleo Transdisciplinar de Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da UFSC. Contato: fjacomel@hotmail.com.

Francisco Paulo Chaimsohn

Engenheiro Agrônomo, mestre em sistemas agroflorestais (CATIE, Costa Rica) e doutor em Sistemas de Produção Agrícola Tropical Sustentável (Universidad de Costa Rica), pesquisador do IAPAR – Polo de Curitiba. Os temas abordados em sua atuação institucional são: espécies florestais não madeiráveis, sistemas agroflorestais, enfoque sistêmico. Contato: chaimsohn@iapar.br.

Gilberto Neppel

Engenheiro Agrônomo pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, com especialização em Gestão e Análise Ambiental. Extensionista Rural na EPAGRI, Regional de Canoinhas. Gestor do Convênio Epagri/MAPA - Ações de Apoio à estruturação da Indicação Geográfica Planalto Norte Catarinense para produtos da erva mate. Coordenador Regional de programas - Produção Florestal, Fruticultura, Grãos - e de programas governamentais. Contato: gilbertoneppel@epagri.sc.gov.br.

Gilcimar Adriano Vogt

Engenheiro Agrônomo, Mestre em Recursos Genéticos Vegetais pela UFSC, pesquisador da EPAGRI – Estação Experimental de Canoinhas. Os temas de suas investigações e publicações versam sobre: Indicação Geográfica, erva mate, agrobiodiversidade, melhoramento genético vegetal e conservação e uso dos recursos genéticos. Contato: gilcimar@epagri.sc.gov.br.

Herminia Júlia de Castro Fernandes

Doutorada em Sociologia, Mestre em Desenvolvimento rural, Docente do Departamento de Economia, Sociologia e Gestão da Universidade de Trás os Montes e Alto Douro; e, Investigadora efetiva do Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento, da mesma Universidade. Contato: hgncalves@utad.pt.

Ilze Salete Chiarello

É graduada e Mestre em Letras, com atuação na Universidade Alto Vale do Rio do Peixe (Uniarp), de Caçador, onde é Coordenadora de Extensão, Cultura e Relações Comunitárias. Temas de interesse: universidade e sociedade, alfabetização e cidadania. Contato: ilze@uniarp.edu.br.

José Giovanni Farias

Doutor em Geografia e mestre em Agroecossistemas, com atuação na Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI). Atua nos seguintes temas: desenvolvimento territorial sustentável, pesquisa participativa e agricultura familiar. Contato: giofenix@epagri.sc.gov.br.

George Revez

Licenciado em Sociologia e doutor em Turismo pela Universidade do Algarve (Portugal). É Presidente da Associação de Defesa do Patrimônio de Mértola desde 1986, onde coordena projetos de desenvolvimento local e regional quer em Portugal quer em Países em Vias de Desenvolvimento. Contato: jorgerevez@adpm.pt.

Julio José Plaza Tabasco

Graduação e doutorado em Geografia pela Universidad de Castilla-La Mancha (Espanha), professor e pesquisador na mesma universidade, com especialização em Hidrologia Geral e Aplicada, Ordenação Territorial e Meio Ambiente. Temas de investigação e publicações: desenvolvimento territorial, usos dos solos e água, Sistemas de Informação Geográfica (SIG). Contato: julio.plaza@uclm.es.

Luiz Carlos Mior

Engenheiro Agrônomo, com doutorado em Ciências Humanas pela UFSC, com atuação na Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI). Temas de interesse: agricultura e agroindústria familiar, integração agroindustrial, mercados de proximidade e desenvolvimento rural. Contato: miorlc@epagri.sc.gov.br.

Marcelo Champredonde

Engenheiro Agrônomo e doutor em Estudos Rurais (Universidad de Toulouse Jean Jaurés). Investigador no Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA - Argentina) e professor convidado na Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca (Argentina). Coordena projetos sobre valorização de produtos locais, orientados à promoção do desenvolvimento territorial rural. Contato: machampre@yahoo.com.ar.

Maria Bertília Oss Giacomelli

Graduada e doutora em Química pela UFSC, professora do Instituto Federal de Educação Santa Catarina, onde atualmente exerce a direção do Campus Canoinhas. Áreas de interesse: química ambiental, determinação de metais pesados e parâmetros físico-químicos em águas. Contato: bertilia@ifsc.edu.br.

Maria das Mercês Cabrita de Mendonça Covas

É socióloga, com doutorado na mesma área, professora associada da Universidade do Algarve (Faro - Portugal), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, atua nas áreas dos estudos rurais e da governança do território, investigadora (*full-time*) do Centro de Investigação sobre o Espaço e as Organizações (CIEO). Contato: mcovas@ualg.pt.

Mariana Aquilante Policarpo

Possui graduação em Ciências Sociais e atualmente é doutoranda em Sociologia Política na UFSC, com doutorado sanduíche no CIRAD/Montpellier (França). Integra a equipe técnica do projeto Gestão Integrada e Compartilhada de Territórios Marinho-Costeiros. Contato: mariana_policarpo@hotmail.com.

Margarida Angélica Pires Pereira Esteves

Geógrafa urbanista, com doutorado na área, professora associada da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (Portugal), pesquisadora no e-Geo – Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional da mesma Universidade. Especialista em planejamento e ordenamento territorial. Contato: ma.pereira@fcsh.unl.pt.

Maurício Sedrez do Reis

Engenheiro agrônomo e doutor em Genética e Melhoramento, com atuação na UFSC. Coordena o Núcleo de Pesquisas em Floresta Tropical na mesma universidade. Temas de interesse: Etnobotânica, conservação e manejo de espécies vegetais nativas e produtos florestais não madeireiros. Contato: msedrez@gmail.com.

Mauro De Bonis Almeida Simões

Designer, Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, professor e pesquisador do centro de Artes da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Atua em projetos participativos comunitários, serviços e soluções com especificidades culturais, socioeconômicas e ambientais. Contato: maurodebonis@yahoo.com.br.

Neuri Carneiro Machado

Engenheiro Florestal, pesquisador do Instituto Agrônomo do Paraná, com atuação no Núcleo Regional da SEAB-PR. Atualmente é mestrando na Universidade Estadual de Ponta Grossa. Contato: neurimachado@seab.pr.gov.br.

Paulo Andre Niederle

Engenheiro Agrônomo. Doutor em Ciências Sociais pela UFRRJ, com doutorado sanduíche pelo CIRAD / Universidade Lyon II. Professor do Departamento de Sociologia da UFRGS. Pesquisador e autor de artigos e livros sobre temas relacionados ao desenvolvimento territorial e Indicação Geográfica. Contato: paulo.niederle@ufrgs.br.

Rafael Alejandro Scherer

Doutor em Ciências Agrárias (Bonn - Alemanha), Engenheiro em Produção Agropecuária (UCA, Argentina). Atualmente é presidente do Conselho do Centro Regional do INTA em Misiones e Diretor de PINDO S.A. Contato: rafaelscherer@pindosa.com.ar.

Sergio Leite Guimarães Pinheiro

Engenheiro Agrônomo e doutor em Desenvolvimento Rural Sustentável pela The University of Sydney, professor participante da UFSC e pesquisador da EPAGRI, onde coordena projetos de investigação. Atua, principalmente, nos seguintes temas: desenvolvimento rural e territorial sustentável, agroecologia, agricultura familiar e abordagem sistêmica. Contato: pinheiro@epagri.sc.gov.br.

Simone Poletto

Atua na Associação Comunitária Amigos do Meio Ambiente para a Ecologia, o Desenvolvimento e o Turismo Sustentáveis (AMA). Contato: polettos@hotmail.com.

Valdir Frigo Denardin

Economista com doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (UFRRJ). Professor e pesquisador na UFPR, onde atualmente coordena o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável. Temas de interesse: agricultura familiar, desenvolvimento territorial e ecodesenvolvimento. Contato: valdirfd@yahoo.com.br.

Valdir Roque Dallabrida

Geógrafo, Doutor em Desenvolvimento Regional pela UNISC (RS), professor e pesquisador no Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado, de Santa Catarina (Brasil). Os temas de suas investigações e publicações versam sobre: desenvolvimento regional e territorial, Indicação Geográfica, governança territorial, região e território. Contato: valdir@unc.br.

Este livro foi composto em fonte Cambria, 11,
papel Lux Cream 70g., com capa em papel Cartão Supremo 250g.
A Editora LiberArs utiliza papel oriundo de fontes de manipulação
e produção ambientalmente responsável.