

Potencialidades e obstáculos à construção de *territórios sustentáveis* no estado de santa catarina

Paulo Freire Vieira
Ademir Antonio Cazella
Claire Cerdan
Carolina Andion

Dossiê

Resumo

Marcada pela valorização criativa e endógena dos recursos locais, a trajetória de desenvolvimento do estado de Santa Catarina combinou a riqueza embutida na herança cultural da colonização européia, as vantagens da pequena propriedade agrícola e a busca de flexibilidade face às pressões e oportunidades exercidas pela dinâmica do conjunto da economia brasileira. A pequena produção em todas as suas formas, a baixa intensidade das intervenções governamentais, o *empreendedorismo coletivo* e a valorização da produtividade do trabalho desempenharam um papel importante, relativamente aos demais estados brasileiros, nas ações coletivas voltadas para o desenvolvimento local. Todavia, já no início dos anos 1980 essa trajetória começou a apresentar sinais de esgotamento, exigindo uma avaliação criteriosa e atualizada (i) dos limites daquilo que passou a ser conhecido como o *modelo catarinense de desenvolvimento* e, por implicação, (ii) dos espaços de manobra que vêm sendo abertos, no bojo do atual cenário de globalização econômica e cultural, para a definição de políticas públicas alternativas, inspiradas nos princípios do *desenvolvimento territorial sustentável*. Este artigo vai ao encontro dessa demanda, sintetizando os resultados parciais alcançados por um projeto de pesquisa franco-brasileira apoiado pelo Acordo CAPES-COFECUB. O texto oferece subsídios exploratórios para o entendimento dos desafios que cercam a definição de um novo estilo de desenvolvimento para o estado. Além disso, identifica um leque de iniciativas emergentes que poderiam servir como pontos de referência para o planejamento de *territórios rurais sustentáveis* nos próximos anos.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial sustentável, políticas públicas, Santa Catarina, territórios rurais sustentáveis.

1. Introdução

Num cenário de aguçamento da crise socioambiental planetária e de globalização assimétrica, o conceito de *territórios sustentáveis* vem impondo-se gradualmente no debate contemporâneo sobre estilos alternativos de desenvolvimento rural. Nos mais diversos continentes, a pesquisa acadêmica tem evidenciado o surgimento de novas modalidades de organização de *sistemas produtivos com identidade cultural*, de novos estilos de *consumo responsável* e de novos *sistemas de gestão integrada, participativa e ecologicamente prudentes do patrimônio natural*. As evidências disponíveis vêm alimentando atualmente a reflexão sobre o conjunto de fatores sociais, econômicos e ambientais que condicionam a viabilidade dessas inovações, como parte de um esforço de superação dos limites do chamado *modelo produtivo fordista e taylorista*.

Ao lado das experiências seminais de *especialização flexível* constatadas, por exemplo, na região Nordeste-Centro da Itália, ou em Baden-Württemberg na Alemanha, onde se tornaram mais nítidos os impactos positivos da organização de redes horizontais de cooperação gerando economias externas positivas, o estado de Santa Catarina vem sendo apontado como uma região dotada de uma trajetória de desenvolvimento singular. Marcada pela valorização criativa e endógena dos recursos locais, essa trajetória combinou a riqueza embutida na herança cultural da colonização européia, as vantagens da pequena propriedade agrícola e a busca de flexibilidade face às pressões e oportunidades exercidas pela dinâmica do conjunto da economia brasileira. Ali, a pequena produção em todas as suas formas, a baixa intensidade das intervenções governamentais, o *empreendedorismo coletivo* e a valorização da produtividade do trabalho desempenharam um papel importante, relativamente aos demais estados brasileiros, nas ações coletivas voltadas para o desenvolvimento local. A sociedade catarinense dispõe hoje em dia de uma economia bastante diversificada, com vários sistemas produtivos locais que já alcançaram projeção nacional e até mesmo internacional.

Todavia, já no início dos anos 1980 essa trajetória começou a apresentar sinais de esgotamento, exigindo uma avaliação

crierosa e atualizada (i) dos limites daquilo que passou a ser conhecido como o *modelo catarinense de desenvolvimento* e, por implicação, (ii) dos espaços de manobra que vêm sendo abertos, no bojo do atual cenário de globalização econômica e cultural, para a definição de políticas públicas alternativas, inspiradas nos princípios do *desenvolvimento territorial sustentável (DTS)*. Este artigo vai ao encontro dessa demanda, sintetizando os resultados parciais alcançados por um projeto de pesquisa franco-brasileira iniciada em 2004, contando com o apoio do Acordo CAPES-CO-FECUB¹. Mediante a utilização de uma *grille d'analyse* sistêmica e prospectiva, o texto sugere pistas para um melhor entendimento dos desafios com os quais o estado de Santa Catarina defronta-se atualmente na busca de um novo estilo de desenvolvimento. Além disso, identifica um leque de iniciativas emergentes que poderiam servir como pontos de referência para o planejamento de *territórios rurais sustentáveis* nos próximos anos.

2. Dinâmicas de desenvolvimento na região sul do Brasil: o “modelo” de Santa Catarina

No debate sobre as condições de viabilidade de estratégias de desenvolvimento endógeno no Brasil, a *singularidade* do processo de formação socioeconômica ocorrido no estado de Santa Catarina tem sido enfatizado nas últimas duas décadas (VIEIRA, 2002). Por meio da dinâmica imprimida aos sistemas produtivos locais, foram abertos e mantidos, desde a época da colonização européia, espaços mais amplos – relativamente aos demais estados brasileiros – para o fortalecimento gradativo dos pequenos empreendimentos no meio rural.

Mais precisamente, no rol dos elementos distintivos da experiência catarinense destacam-se, por um lado, um perfil de ocupação e colonização do território marcado (i) por uma estrutura

1 Trata-se de um acordo de cooperação técnico-científica entre o Brasil e a França que, neste projeto, conta com a participação de pesquisadores da Universidade Federal de Santa Catarina, da *Université François Rebelais* de Tours, do *Institut National de Recherche Agronomique (INRA)* e do *Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD)*.

fundiária assentada em pequenas unidades de produção familiar, (ii) por características edafo-climáticas e topográficas especiais e (iii) por uma distribuição espacial bem equilibrada da população e das atividades produtivas. Além disso, a maioria das regiões do estado acabaram se especializando num setor industrial, em função do tecido cultural local, da base de recursos naturais disponíveis e dos mecanismos tradicionais de tomada de decisão dos produtores. Num segundo momento, a análise da experiência catarinense de desenvolvimento permite distinguir também a formação gradual, nos últimos anos, de uma densa rede de instituições (públicas e privadas) voltadas para a implementação de projetos de desenvolvimento territorial. Estes últimos têm sido favorecidos pela existência de um mosaico de setores produtivos onde coabitam empresas de pequeno, médio e grande porte.

Uma parcela significativa do espaço rural catarinense foi organizada com base em práticas agrícolas caracterizadas pela predominância de pequenas explorações familiares de policultura-pecuária e artesanato-domiciliar, nas quais a dimensão média dos lotes não ultrapassava trinta hectares. Além disso, um relevo acidentado em determinadas regiões, com altitudes chegando a ultrapassar 1.800 metros em certos pontos, contribuiu para manter o isolamento das principais correntes de povoamento. Configurou-se assim um verdadeiro arquipélago de assentamentos com perfis produtivos diferenciados, forjados com base na qualificação técnica e no espírito empreendedor dos seus habitantes.

Os núcleos básicos oriundos de Açores e Madeira (Portugal) e São Vicente (São Paulo) desbravaram e colonizaram a orla marítima e os campos de Lages entre os séculos XVII e XVIII, impondo suas características culturais a grande parte da população. A região do Planalto Catarinense trilhou trajetória diferente, vinculando-se ao sub-ciclo do gado. A partir da segunda metade do século dezenove, o estado tornou-se alvo de uma expressiva corrente imigratória composta de agricultores, artesãos, operários e comerciantes de origem italiana, alemã, eslava e ucraniana. Os imigrantes, arregimentados por iniciativa de empresas privadas, disseminaram-se pelos vales e planaltos, formando colônias marcadas por um perfil socioeconômico distinto daquelas populações

de origem açoriana e luso-brasileira, ou de outros perfis existentes em Santa Catarina e no restante do País.

Esse estilo de colonização favoreceu a formação de comunidades relativamente homogêneas do ponto de vista da organização sociocultural, compartilhando uma história e uma ética do trabalho marcadas pela valorização da autonomia local, pelos laços familiares e pelas relações de ajuda mútua. Esse tecido social coesivo tem sido considerado, na literatura especializada, como um fator decisivo de resistência às crises cíclicas da economia. Além disso, a baixa intensidade das intervenções governamentais parece ter contribuído para reforçar a endogeneidade das dinâmicas de crescimento econômico.

Para um segmento representativo de estudiosos da história econômica catarinense, a solidez do pequeno empreendedorismo de base familiar pode ser entendida como expressão de um *modo de vida* profundamente enraizado no tecido social local. Este enfoque diferencia-se, portanto, de uma concepção economicista dos processos de desenvolvimento, que reduz a complexidade deste fenômeno a apenas uma de suas múltiplas dimensões – ou seja, a de um simples *modo de produção*.

As primeiras manufaturas emergiram no final do século dezanove, fundamentando-se na disponibilidade de mão-de-obra qualificada, na capacidade técnica e gerencial de pequenos empresários, na apropriação de capitais oriundos da comercialização de excedentes agrícolas, na existência de matérias-primas e mercados locais e na importação de matérias-primas não produzidas em Santa Catarina. O processo foi acompanhado de uma progressiva divisão social do trabalho entre os núcleos urbanos, concentradores de atividades manufatureiras e comerciais, e as zonas rurais com perfil agrícola.

A partir da década de 1950, os ramos *dinamizadores* da economia catarinense (alimentar, metal-mecânico, têxtil, mobiliário, papel-celulose e cerâmico) usufruíram da existência de um contingente de mão-de-obra flexível, qualificada, de baixo custo e de renovado espírito empreendedor. Além disso, emergiu no estado um grande número de pequenas e médias empresas diversificadas, funcionando ao lado de grandes empresas dotadas de boa visibilidade nos cenários nacional e internacional.

A expansão dessas grandes empresas contribuiu para a consolidação do conhecimento técnico acumulado localmente. Favoreceu também a multiplicação de micro e pequenas empresas especializadas numa fase do processo produtivo, ou em atividades conexas, mediante acordos de sub-contratação. As análises voltadas para a compreensão desse fenômeno permitiram ainda a identificação de uma tendência local favorável à *inovação técnica*, pensada tanto em termos de novos produtos quanto de novos processos tecnológicos (CEAG/SC, 1980), e considerada necessária para assegurar a presença duradoura das pequenas e médias empresas locais nos mercados nacionais e internacionais. Vale a pena salientar que este padrão assemelha-se àquele observado nas regiões nordeste e centro da Itália (PIORE & SABEL, 1989).

Os fatores que caracterizam essa trajetória de desenvolvimento local são numerosos. Algumas inovações mais recentes merecem ser mencionadas aqui: (i) na década de 1990, a formação de *cadeias produtivas industriais locais*, estimuladas pela ação de instituições (públicas e empresariais); (ii) a existência de instituições prestadoras de serviços tecnológicos altamente sofisticados; (iii) a diversidade de formas alternativas de organização cooperativa e, finalmente, (iv) a conformação gradual de um novo conceito de atividade turística. Este último contrasta nitidamente com o padrão elitista associado ao funcionamento de *resorts* de luxo, que se tornaram hoje em dia hegemônicos ao longo da zona costeira.

Mas apesar dos aspectos singulares desse processo de industrialização, ele só torna-se realmente compreensível – na opinião de vários estudiosos – se levarmos em conta o efeito condicionador exercido pela dinâmica mais geral da economia brasileira, sobretudo a partir dos anos 1980. Dessa forma, um aspecto suplementar a ser levado em conta no entendimento da especificidade da trajetória de desenvolvimento catarinense estaria relacionado à capacidade de resposta flexível da sua estrutura produtiva às coações e às oportunidades impostas pela dinâmica macroeconômica do País. E esta, por sua vez, acompanha as transformações operadas nos últimos anos no cenário internacional em nome da *globalização capitalista* e da *terceira revolução industrial*.

O crescimento da produção industrial no transcurso desta década revelou-se muito baixo, acusando-se ainda uma forte desaceleração do fluxo de exportações. Diante disso, os novos enfoques que emergiram no bojo da abertura das economias nacionais e das mudanças de paradigma tecnológico, estão orientando-se no sentido da diversificação setorial, do fomento de sistemas produtivos integrados no nível local e de um novo conceito de *competitividade regional* ou *sistêmica*.

No contexto de uma estratégia *proativa* de reestruturação do setor industrial, destaca-se também o efeito dinamizador exercido pela base emergente de produção de *software*. Este novo eixo de dinamização econômica encontra-se atualmente distribuído em três grandes pólos: Florianópolis, Blumenau e Joinville. Seu surgimento foi favorecido por iniciativas locais que buscaram oferecer respostas criativas e flexíveis – em termos de reforço da auto-confiança (*self-reliance*) das comunidades locais – às coações e oportunidades oferecidas atualmente no nível global.

Na transição para o novo milênio, impõe-se cada vez mais claramente a necessidade de um esforço de integração das dinâmicas de desenvolvimento territorial. Nesse sentido, vem se tornando indispensável (i) identificar, de maneira cada vez mais rigorosa, os seus principais pontos de estrangulamento, (ii) propor novos instrumentos de intervenção, considerados pertinentes face aos desafios impostos pela globalização econômica e cultural e (iii) estimular a adoção de novos critérios de *eficiência econômica coletiva* no âmbito de redes de pequenas e médias empresas (SCHMITZ, 1997). Parece-nos, portanto, essencial investigar com o máximo de lucidez possível as condições gerais de viabilidade dessas novas configurações institucionais, baseadas em laços de confiança e de solidariedade, ao invés de uma preocupação obsessiva pela promoção do crescimento econômico “a qualquer custo”.

3. Os custos sociais e ecológicos do desenvolvimento catarinense

Como sugerimos acima, o chamado *modelo* catarinense foi louvado durante algumas décadas em função de uma série de ca-

racterísticas especiais: (i) a ausência de grandes aglomerações urbanas, configurando um equilíbrio relativo entre os centros urbanos de pequeno, médio e grande porte; (ii) um potencial de geração sustentada de emprego e renda; e (iii) uma área média das propriedades rurais estimada em 15,8 hectares. Colocada em perspectiva face aos demais estados da Federação, Santa Catarina destaca-se atualmente pelo montante do seu PIB, estimado em 1997 em US\$ 27,2 bilhões, correspondendo a um PIB *per capita* de US\$ 5.484 (20% superior à média nacional). Além disso, o forte dinamismo do setor secundário projetou no cenário nacional os setores têxtil-vestuário, agroindustrial (suínos e aves) e de cerâmica de revestimento.

O parque industrial permanece distribuído de maneira homogênea no conjunto do território estadual – até mesmo no que diz respeito à dimensão das unidades produtivas. Isto pode ser explicado por uma característica essencial do processo de urbanização que foi preservado ao longo do tempo: a saber, sua distribuição mais ou menos equilibrada em cidades de pequeno e médio porte – sob a liderança de alguns pólos urbanos estrategicamente distribuídos. Trata-se aqui de uma tendência excepcional, se levarmos em conta o peso da política de expansão da infra-estrutura rodoviária deflagrada no país em meados dos anos 1960.

Todavia, já no início dos anos 1980, essa dinâmica desenvolvimentista começou a apresentar sinais de esgotamento, provocando uma crise de identidade que persiste ainda hoje. A perda progressiva de competitividade dos diferentes setores econômicos vem tornando-se cada vez mais preocupante. O fenômeno parece decorrer não apenas da presença de fatores relacionados ligados à dinâmica interna de funcionamento das empresas, mas também das coações impostas pelo novo paradigma técnico-econômico e pela abertura indiscriminada da economia nacional às mudanças em curso na economia capitalista globalizada. De um ponto de vista sistêmico, essa perda de competitividade constitui apenas um dos vários aspectos de uma crise estrutural do “modelo” de desenvolvimento internalizado pela sociedade catarinense. Neste sentido, importa insistir na identificação dos *impactos socioambientais negativos* que acompanham essa trajetória.

Muitas empresas de origem familiar vêm tornando-se *holdings*, mediante a implementação de estratégias de fusão e aquisição. Essas operações são acompanhadas de mudanças na propriedade do capital, sobretudo nas empresas líderes, já que os novos investidores provêm de outras regiões do País ou representam empresas multinacionais (CAMPOS *et. al.*, 2002). Ademais, observa-se mais recentemente um movimento de *deslocalização* da indústria agroalimentar para a região Centro-Oeste – considerada a nova fronteira agrícola do pPaís. Esse fenômeno pode ser explicado em função (i) do volume de incentivos fiscais concedidos pelo setor governamental à produção intensiva de grãos, (ii) da disponibilidade de áreas dotadas de condições geográficas mais favoráveis, com relevos menos acidentados; e também (iii) do nível de degradação socioambiental já alcançado em certas regiões do estado – sobretudo no Oeste Catarinense (GUIVANT & MIRANDA, 1999).

Podemos constatar uma tendência similar em outros setores industriais. Pesquisas realizadas recentemente indicaram que a intensificação da concorrência, somada à tendência de *desregulamentação* progressiva da economia brasileira, gerou um movimento significativo de reestruturação das modalidades usuais de gestão empresarial. O desafio atual é torná-las mais capazes de assegurar sua sobrevivência face às novas regras impostas por mercados cada vez mais sujeitos aos efeitos destrutivos da globalização neoliberal (CAMPOS *et. al.*, 2002).

Buscando ajustar-se aos novos padrões internacionais, as principais empresas atuando nos vários setores estudados vêm tomando medidas drásticas de redução da mão-de-obra empregada e de modernização dos seus parques produtivos e tecnológicos, orientando-se cada vez mais no sentido da produção para a exportação. Porém, a forte concentração da produção e do capital tem beneficiado por enquanto apenas 1% do universo empresarial do estado, formado por médias e grandes empresas. De fato, integram os circuitos internacionais, sobretudo as grandes empresas, cuja participação em cada setor ultrapassa 70% dos valores exportados (CAMPOS *et. al.*, 2002).

A análise desses dados sugere que, apesar da existência de uma rede urbana bem equilibrada em relação ao contexto nacional,

a fragilização da agricultura familiar, a intensificação do êxodo rural, a urbanização caótica e a redução progressiva do nível de oferta de empregos produtivos nas áreas urbanas emergem como questões prioritárias a serem enfrentadas nos próximos anos.

Do ponto de vista do ordenamento territorial, uma das consequências mais visíveis da crise estrutural do “modelo” de desenvolvimento implantado no estado diz respeito à urbanização intensiva e à concentração demográfica – sobretudo na zona costeira. Isto foi mostrado recentemente num relatório do *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (TURNES, 2006) que mobilizou dados censitários publicados pelo *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE). Dentre as cidades que alcançaram os maiores índices de crescimento demográfico no período de 1991 a 2000, oito estão situadas na zona costeira.

A análise desses dados indica que, apesar do estado deter um dos menores índices de concentração fundiária relativamente ao contexto nacional, o enfraquecimento da pequena produção agrícola de base familiar e a conseqüente intensificação do êxodo rural, além da urbanização descontrolada e da redução progressiva do nível de oferta de empregos nas áreas urbanas constituem desafios cruciais a serem enfrentados daqui em diante nos fóruns regionais e locais de planejamento simultaneamente integrado e participativo.

Mais especificamente, nas últimas décadas o processo de concentração fundiária e de renda tem acarretado uma progressiva incorporação de produtores rurais como integrados de grandes empresas agroindustriais, no quadro de políticas governamentais que estimulam perfis produtivos de interesse direto de grandes grupos hegemônicos. Por se tratar de um processo seletivo e excludente, uma parcela significativa da agricultura familiar tem sido marginalizada das dinâmicas produtivas. Os estímulos fiscais e creditícios concedidos à industrialização progressiva da agricultura patronal – pensada ainda hoje em moldes essencialmente setorializantes e “produtivistas” – acabam favorecendo aquelas empresas que detêm maior poder de barganha política e direcionando os esforços, em primeira linha, no sentido do suprimento prioritário de demandas de exportação. Nesse cenário, o associativismo e o cooperativismo têm sido estimulados pelo setor governamental como um simples

instrumento subsidiário da política de modernização “economicista” em vigor nos setores agrícola e agro-industrial (ICEPA, 1987; FRASSON, 1994; MACHADO, 1996).

A persistência de práticas agrícolas, agroindustriais e industriais fortemente dependentes de insumos químicos de alto risco vem comprometendo, numa proporção alarmante, a qualidade biológica dos recursos hídricos, dos solos e dos alimentos oferecidos à população. Como resultado dessa tendência, confirma-se atualmente uma queda acentuada e persistente dos níveis de produtividade da agricultura familiar.

No setor de saneamento básico, são raros os municípios catarinenses que dispõem de sistemas de tratamento de efluentes domésticos. Os resíduos sólidos urbanos e industriais têm geralmente como destino final os aterros, controlados ou não, sediados geralmente em áreas peri-urbanas, com alto potencial de contaminação.

Finalmente, as zonas costeiras continuam cada vez mais expostas aos efeitos deletérios da especulação imobiliária, e de um perfil de ocupação dos espaços e de promoção do turismo de verão e de lazer gerador de um volume crescente de impactos destrutivos sobre o meio ambiente biofísico e sobre a qualidade de vida da população. Apesar do alcance e da gravidade dessas distorções, o Poder Público tem se limitado a um padrão “preservacionista” de controle - quase sempre precário em termos operacionais - de casos de poluição excessiva e ocupação desordenada e uso irregular de áreas ecologicamente frágeis.

4. Em busca de uma nova estratégia de desenvolvimento: proposta metodológica a partir da delimitação de regiões-laboratório

O que está em jogo no momento atual, marcado pela descontinuidade, pela fragmentação institucional e pela perda de credibilidade dos «modelos» tradicionais de modernização «a qualquer custo», é a perspectiva de harmonização efetiva dos objetivos ligados (i) à formulação de um conceito alternativo de *eficiência*

econômica, (ii) à promoção da *governança territorial*, e (iii) ao exercício da *responsabilidade ecológica*. Trata-se, portanto, de caracterizar com mais precisão as margens de manobra atualmente existentes para uma reconversão estratégica do assim chamado *modelo catarinense de desenvolvimento*. Esta reconversão deverá ser feita agora numa conjuntura política cada vez mais favorável à consolidação de um novo modelo descentralizado de planejamento e gestão. Implantadas recentemente, as *Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR)* objetivam integrar os 293 municípios catarinenses e criar condições historicamente inéditas de promoção de um novo ciclo de desenvolvimento, baseado nos princípios da governança transescalar (VIEIRA *et al.*, 2005). Além disso, elas deverão levar em conta as especificidades do tecido socioeconômico e sociocultural existente em cada região do estado. Dispõe neste sentido de um conjunto de novos instrumentos de gestão: o *Conselho de Desenvolvimento Regional*, a *Agência de Desenvolvimento Regional*, as *Agências Setoriais de Desenvolvimento* e as *Associações Intermunicipais*.

Num cenário geopolítico marcado pela intensificação das tendências “pesadas” de consolidação do *capitalismo globalizado*, pressupõe-se que a incorporação consistente dos princípios de *desenvolvimento territorial sustentável* a esse processo em curso de descentralização da gestão pública poderia evidenciar a existência de espaços de manobra ainda pouco explorados pela população catarinense. Pois a observação atenta do cenário internacional revela, de forma surpreendente, a formação de novas regiões, cujo dinamismo socioeconômico parece decorrer de um novo padrão de estruturação e de hibridização de diferentes tipos de atividades econômicas (mercantis, não mercantis e não monetárias). Nessas regiões, procurou-se valorizar o potencial latente, ou mesmo sub-utilizado, em termos de recursos naturais e culturais, no bojo de uma nova forma de organização produtiva “territorializada”, funcionando em conformidade com os princípios de *governança em parceria* e de *reciprocidade* - para além das transações estritamente comerciais (PIORE & SABEL, 1989; COURLET, 1994; PECQUEUR, 1989 e 1996; ABDELMAKI *et al.*, 1996; BRUNET, 1990; VELTZ, 1994 e 1996; GRANOVETTER, 1985; OLIVIER DE SARDAN, 1995; RAUD, 1995, 1996, 1997; ANDION, 2007).

Do ponto de vista metodológico, valeria a pena salientar dois componentes essenciais dos esforços que vêm sendo investidos hoje em dia na elucidação dessas novas dinâmicas produtivas para se repensar o fenômeno do desenvolvimento na sua configuração *territorial*. O primeiro deles consiste no resgate das *trajetórias de desenvolvimento*, vistas enquanto pré-requisito para uma compreensão mais lúcida da complexidade embutida nos cenários contemporâneos. Desse ponto de vista, cada novo arranjo produtivo deve ser analisado numa perspectiva histórica, “pois só assim torna-se possível delinear as diversas configurações de fatores culturais, ecológicos e econômicos que explicam sua origem e natureza, além de pesarem sobre o seu porvir” (SACHS, 2002, p.116). E o segundo componente diz respeito à necessidade de se compreender cada vez melhor as percepções e os padrões de interação dos diferentes *stakeholders* locais – trabalhadores, empresários, poderes públicos e o terceiro setor. Pois

“é no plano local que se buscam soluções para os conflitos, se negociam compromissos e se constroem, na medida do possível, sinergias. É também aí que surgem iniciativas e inovações com horizontes temporais que transcendem o imediato, que nascem os arranjos produtivos locais e se iniciam os encadeamentos à jusante e à montante das atividades exercidas” (SACHS, 2002, p.143).

Entendemos que a aplicação de um esquema de análise que incorpore esses dois componentes representa um passo indispensável (i) para a realização de estudos de *prospectiva territorial*², (ii) para a criação de uma política de fomento, integração e monitoramento da eficácia dessa estratégia e, finalmente, (iii) para a capacitação contínua de *stakeholders* locais. As considerações apresentadas a seguir, que levantam uma série de problemas relacionados à complexificação gradativa desse roteiro, baseiam-se no aprendizado obtido até o momento com a implementação de um projeto inter-

2 Entendidos como exercícios de antecipação, a partir de uma análise retrospectiva que mobiliza o novo paradigma sistêmico, visando explorar com o máximo de lucidez possível os espaços de manobra existentes no presente para o desenho criativo de dinâmicas territoriais consideradas ecológica e socialmente sustentáveis.

institucional de mapeamento exploratório de possíveis *embriões de territórios sustentáveis* em regiões selecionadas do estado de Santa Catarina. A concepção desse projeto foi deflagrada no final de 2004, mobilizando um coletivo franco-brasileiro de pesquisa interdisciplinar apoiado pelo Acordo CAPES-COFECUB.

A etapa preliminar de coleta de dados foi dedicada, por um lado, à pesquisa bibliográfica e documental sobre a problemática de base do projeto, bem como à realização de entrevistas semi-estruturadas com responsáveis por iniciativas de desenvolvimento territorial em instituições consideradas de importância estratégica nessa área - a exemplo de associações intermunicipais, do *Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)*, de organizações civis, empresas públicas de pesquisa e extensão rural e fundações. Além disso, a equipe encarregada da pesquisa efetuou um levantamento junto às prefeituras municipais e às associações de municípios, de potencialidades sub, ou mesmo não, aproveitadas. Além de planos e ações setoriais sintonizadas com a busca de mobilização de recursos territoriais (materiais e imateriais) visando o combate à pobreza, à exclusão social e à degradação do patrimônio natural – a exemplo da organização de consórcios públicos e privados, de festas e feiras tradicionais e de iniciativas de valorização de recursos naturais e paisagísticos, do patrimônio histórico e gastronômico, e de produtos artesanais típicos.

Três regiões do estado de Santa Catarina foram selecionadas com base em critérios essencialmente pragmáticos, relacionados à estrutura interna conjuntural do coletivo de pesquisa que foi formado: o Planalto Serrano, o Alto Vale do Rio Itajaí e a Zona Costeira Centro-Sul. Nessas zonas, alguns integrantes do grupo de pesquisa já vinham conduzindo diferentes linhas de pesquisa orientadas para o planejamento do desenvolvimento territorial. A intenção inicial era também de levar em conta, ao longo do trabalho de pesquisa, a realidade de outras regiões do estado onde se localizam vários polos de desenvolvimento agro-industrial e industrial inspirados no modelo dos *clusters* – ao Norte, a Oeste e no conjunto do Vale do Itajaí. Mas as operações subseqüentes vêm se concentrando na compreensão dos fatores que estruturam o contexto socioeconômico, sociocultural, sociopolítico e socio-

ambiental no qual se inscrevem as dinâmicas de desenvolvimento nas três regiões-laboratório selecionadas.

Num primeiro momento, foram estudadas as trajetórias de desenvolvimento que conduziram à configuração atual dessas regiões, com base em pesquisas documentais e bibliográficas, consultas a bases de dados informatizados e entrevistas semi-estruturadas com atores-chave (SABOURIN, 1996; SABOURIN *et al.*, 2002). A equipe considerou que a utilização desse instrumento poderia melhorar sensivelmente a compreensão da maneira pela qual as estratégias das diferentes categorias de *stakeholders*, os interesses conflitivos ou cooperativos que eles defendem e as lógicas que os animam têm interferido, ao longo do tempo, no cenário do desenvolvimento territorial e na qualidade de vida das populações residentes.

Foi reconhecida, portanto, a necessidade de ampliar o leque de instrumentos de análise explicativa, geralmente utilizados em estudos de caso de corte reducionista e tecnocrático, concedendo-se uma ênfase especial à análise das estruturas de dominação e dos jogos de atores (i) que respondem pela dependência crônica das comunidades locais relativamente a instituições externas, e (ii) que controlam a utilização dos recursos ambientais, os circuitos de comercialização e a persistência de estratégias socialmente excludentes e ecologicamente destrutivas de desenvolvimento no nível local.

Uma consideração cada vez mais rigorosa das lógicas específicas de ação coletiva de representantes da Sociedade Civil, do Mercado e do Estado nas dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável responde assim à necessidade atual de identificar o campo próprio de atividades e de responsabilidades de cada um deles, bem como de apreender, de forma exploratória, as modalidades possíveis de articulação – cooperativas ou conflitivas – entre os mesmos.

As informações coletadas com base nesse esquema estão permitindo a elaboração de uma matriz qualitativa de potencialidades, pontos frágeis, oportunidades e ameaças das dinâmicas de desenvolvimento que estão sendo investigadas. A coleta das informações tem levado em conta a realização de entrevistas semi-estruturadas - individuais e grupais - com representantes dos três grupos de atores-chave, privilegiando o reconhecimento de demandas, aspirações, conflitos e relações sinérgicas envolvendo as diferentes categorias sociais envolvidas.

Mais especificamente, dentre os fatores *favoráveis* a um padrão de intervenção inspirado nos princípios do desenvolvimento territorial sustentável, a equipe está levando em conta aqueles que caracterizam o potencial existente no nível local e aqueles que dizem respeito à inserção seletiva das inovações associadas à dinamização do tecido territorial em escalas mais amplas de regulação político-econômica. O plano de coleta de dados contempla o registro (i) da *base de recursos materiais e humanos locais* (o nível educacional e de formação contínua das populações, os saberes técnicos e o nível de empreendedorismo coletivo, o patrimônio natural e cultural e as poupanças locais), (ii) das *capacidades locais de auto-organização das comunidades* (o perfil de estruturação e funcionamento das instituições públicas locais; as estratégias de reforço das relações de solidariedade e de integração social; as estruturas de programação e as ações coletivas implementadas localmente para estimular e coordenar as estratégias de desenvolvimento; as normas jurídicas e culturais que estão favorecendo um controle local dos usos do patrimônio natural etc.), (iii) das *características do tecido socioeconômico gerado no contexto local* (sistemas produtivos locais que têm respondido, de maneira convincente, às exigências de valorização da *especialização flexível* e de uma estratégia de *industrialização difusa*; circuitos econômicos setoriais baseados nos princípios da *economia solidária*³; presença de aglomerações setoriais locais etc.), e (iv) das *condições de inserção das dinâmicas locais no contexto regional* - entre outras, as condições de acesso dos agentes governamentais aos centros superiores de tomada de decisão, em termos políticos e econômicos; a dinâmica dos circuitos de comercialização; a existência de sistemas de informação sobre inovações técnicas e sobre oportunidades a serem exploradas fora do contexto local; as oportu-

3 No sentido de *democratização da economia* e promoção da *cidadania ativa* atribuído ao termo por Bernard Eme e Jean-Louis Laville (2005): “o conjunto de ativos econômicos submetidos à vontade de um agir democrático, onde as relações sociais de solidariedade são mais importantes do que o interesse individual ou o lucro material.” Trata-se de um conceito cuja elaboração responde à necessidade atual de resgate crítico do conceito de *economia social* disseminado nas décadas de 1960 e 1970, designando o conjunto de iniciativas que contribuem para o fortalecimento progressivo dos processos de organização da sociedade civil no campo das atividades econômicas.

tunidades de trabalho sazonal existentes nos espaços externos à área selecionada, viabilizando a formação de renda complementar aos salários; o perfil de distribuição de renda; e as políticas de apoio ao desenvolvimento local formuladas por instituições situadas nos níveis superiores de organização político-administrativa.

Por outro lado, no rol dos possíveis *bloqueios* foram incluídos: (i) a ausência de recursos materiais e financeiros, (ii) o baixo nível de formação geral e profissional dos atores sociais envolvidos, (iii) a força de inércia dos hábitos de dependência herdados do passado, (iv) a centralização dos recursos e das decisões públicas promovida pelo aparelho de Estado, (v) o peso dominante das empresas cujas estratégias, definidas em função de demandas nacionais ou internacionais, prejudicam a revitalização do tecido socioeconômico local; (vi) as barreiras setoriais que decorrem de uma excessiva especialização das atividades produtivas ou da modalidade tradicional de organização tecno-burocrática e verticalizada das administrações públicas; (vii) a desarticulação e o paralelismo das ações dos setores governamental, privado e da sociedade civil organizada; e (viii) o desconhecimento dos princípios do desenvolvimento territorial sustentável por parte dos atores sociais relevantes envolvidos nos sistemas de planejamento e gestão - em todos os níveis.

Ainda à luz deste roteiro, a síntese dos dados coletados, a hierarquização dos problemas estruturais e o desenho de soluções viáveis de um ponto de vista estratégico deverão alimentar, na sequência do trabalho de pesquisa, a elaboração de *cenários prospectivos*. Essas operações fazem parte da terceira etapa do processo de implementação do projeto, voltada para o fortalecimento e a integração progressiva das estratégias selecionadas, para o aperfeiçoamento de um dispositivo de avaliação e monitoramento contínuo do processo e, finalmente, para a organização de programas especiais de capacitação e fortalecimento institucional. Neste último item, trata-se de somar esforços necessários para nutrir, melhorar e utilizar as habilidades e capacidades de pessoas e instituições em todos os níveis.

Em síntese, acreditamos que a experimentação criativa com esta *grille d'analyse* poderá permitir uma compreensão mais profunda (i) dos diferentes padrões de percepção e representação das dinâmicas de desenvolvimento por parte dos atores sociais envolvidos;

(ii) da singularidade das estratégias locais de subsistência ou, nos termos sugeridos por Sachs (2002), da complexidade das *economias reais*⁴, identificável nas práticas cotidianas das comunidades rurais; (iii) das complexas interrelações entre inovações científico-tecnológicas, riscos socioambientais e novas opções de regulação econômica; (iii) das dinâmicas conflitivas e cooperativas que caracterizam o *jogo de atores* (governos, empresas e associações civis) envolvidos nos diversos modos de apropriação e gestão de recursos naturais de uso comum; e (iv) dos condicionantes ecológicos e socioculturais de mudanças significativas de atitude e comportamento condizentes com a instituição de novos estilos de vida, mais solidários do ponto de vista social e mais prudentes do ponto de vista ecológico.

A proposta reconhece também a necessidade de uma utilização menos “intuitiva” – e portanto mais criteriosa, do ponto de vista teórico e metodológico – da *prospectiva territorial*. Pois como foi sugerido acima, este instrumento de análise não se limita a uma simples justaposição de cenários tendenciais. Incorpora também a realização de *estudos de viabilidade* dos cenários “desejáveis” especificados pelos decisores. Nesse sentido, podemos pressupor a incorporação de um amplo acervo de práticas participativas, entendidas como um importante vetor de legitimação do procedimento. Ademais, o reconhecimento da importância da esfera econômica deveria avançar paralelamente à integração das *visões-de-mundo* e dos *sistemas de valores* que fundamentam as dinâmicas sociais e culturais no cenário territorial. Em suma, trata-se de aprender a manejar de forma cada vez mais competente “uma técnica dinâmica e inventiva de reflexão coletiva, procurando associar a diversidade de competências presentes sem demagogia, sem confusão de papéis, e favorecendo assim a estruturação de sistemas de ação local/territorial com a duração suficiente para concretizar um projeto bem definido de intervenção” (DELAMARRE, 2002).

Ao mesmo tempo, espera-se que uma análise das *conexões institucionais transescalares* (Vieira, Berkes e Seixas, 2005) possa

4 Entendidas como passíveis de apreensão mediante um padrão “etnográfico” de investigação sensível à importância da dimensão sociocultural embutida nas relações de produção e consumo de bens e serviços.

revelar com mais precisão (i) a existência de espaços de *co-gestão* das dinâmicas territoriais de desenvolvimento, onde prevalece o princípio de *responsabilidade compartilhada*; (ii) as práticas de constituição e funcionamento das organizações civis e, finalmente, (iii) os impactos reais das políticas públicas de fomento que têm sido implementadas nas áreas estudadas, desde a época da *Cúpula da Terra*, realizada no Rio de Janeiro em 1992.

5. As regiões-laboratório: embriões de desenvolvimento territorial sustentável?

5.1. O caso do Planalto Serrano

Esta *região-laboratório* corresponde à área de abrangência da *Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) de Lages*, composta por onze municípios. O conjunto atual de trinta e seis SDR forma a base da política da descentralização administrativa do atual Governo do Estado de Santa Catarina, implementada a partir de 2003. Como já foi mencionado acima, essas Secretarias têm por finalidade a discussão de demandas e a elaboração e execução de um plano de desenvolvimento regional, além de representarem o Governo estadual na respectiva região.

A ocupação do Planalto Serrano Catarinense data da metade do século XVIII, com a fundação do município de Lages. O movimento inicial de povoamento esteve associado ao transporte de gado para o interior dos estados de São Paulo e Minas Gerais. Aos poucos, esse processo denominado de *tropeirismo* transformou Lages e se entorno em um centro de produção pecuária e lhe imprimiu uma característica distinta das outras regiões do estado. A constituição de grandes e médias fazendas nas zonas de campos nativos dependeu da doação de sesmarias no período do Brasil Colônia.

A região diferencia-se também das demais pela paisagem constituída por campos nativos intercalados por florestas de araucária, pelo clima marcado pela ocorrência de invernos rigorosos e pela forte presença da cultura cabocla - resultado da mestiçagem processada entre colonizadores, indígenas e negros. As iniciativas de fomento de práticas agrícolas com perfil produtivista, implemen-

tadas sobretudo a partir dos anos 1960 e 1970 com a participação do Estado, produziram ali impactos menos contundentes. Basta mencionar a inexistência de cooperativas agrícolas nos municípios que compõem a SDR de Lages. Esse conjunto de fatores nos ajuda a compreender os índices pouco expressivos de desenvolvimento constatados nessa *região-laboratório*.

Durante o período inicial do processo de industrialização do estado (1850 a 1914), a região serrana concentrou-se na exploração da madeira e na produção pecuária extensiva e pouco produtiva. A partir da década de 1970, o sub-aproveitamento da mão-de-obra liberada pela agricultura no contexto regional e a incidência dos maiores índices municipais de pobreza no estado de Santa Catarina explicam a persistência de um fluxo migratório contínuo em direção ao litoral, ao planalto norte do estado e ao próprio município de Lages. Gerou-se assim uma perda significativa de população rural, consubstanciada nas taxas de crescimento negativas verificadas na maioria dos municípios no decorrer das últimas décadas. No entanto, isso não significa que o setor primário desempenhe um papel secundário na socioeconomia da região.

Seria importante ressaltar também a intensificação dos impactos socioambientais negativos das dinâmicas de desenvolvimento em curso. O uso dos campos nativos para o reflorestamento está associado ao fato da região concentrar as principais indústrias madeireiras e de papel-celulose do estado, constituindo o que Raud (1999) classifica como um dos seis pólos industriais especializados de Santa Catarina. A maioria dessas indústrias possui áreas próprias reflorestadas, em decorrência das políticas de incentivos fiscais adotadas nos anos 1960 e 1970. Em relação à problemática socioambiental, as paisagens naturais da região, em especial aquelas de campos nativos, têm sofrido mudanças significativas ao longo dos anos. A expressão “deserto verde” é recorrente, diante da expansão acelerada das áreas reflorestadas por *pinus*.

Na atualidade, verifica-se no setor primário a permanência da produção pecuária, ainda sob o sistema extensivo e com baixa produtividade, bem como o forte incremento das áreas destinadas ao reflorestamento. No setor secundário, a crise madeireira extrativista e de seus derivados nas décadas de 1970 e 1980 foi sendo aos

poucos compensada pela instalação dos ramos de madeira e papel-celulose. Esses ramos industriais constituem um dos segmentos mais competitivos do estado e respondem pela maior parte da renda industrial da região. O aquecimento dos *agronegócios* e a previsão da escassez de áreas próprias cultivadas justificam a corrida pela expansão dos reflorestamentos.

A SDR de Lages encontra-se dentre as que apresentam os piores desempenhos em termos de desenvolvimento social no âmbito do estado, refletidos no *Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)*. Diversos municípios continuam mantendo os piores indicadores e poucos se situam próximos ao IDH do estado, considerado um dos maiores do País (entre 1990 e 2000, Santa Catarina passou de 0,748 para 0,822).

A análise das iniciativas de atores locais e das políticas públicas de apoio ao desenvolvimento territorial aponta no sentido de uma nítida desarticulação, fragmentação e persistência de uma visão compartimentada do processo de modernização. Essa reflexão suscita o questionamento da viabilidade do enfoque de desenvolvimento territorial em regiões onde ainda persiste uma clivagem acentuada entre o setor empresarial - com firmas de alta tecnologia e inseridas em mercados dinâmicos - e o universo agrícola. Este último é composto, por um lado, de um número bastante restrito de agricultores organizados e, por outro, de um número crescente de famílias (indígenas e agricultores sem terra) que têm sido colocadas em segundo plano pelas organizações governamentais e civis (ANDION, 2007). Neste estudo de caso, identificamos a ausência de uma concertação interinstitucional⁵ capaz de favorecer a formação de uma dinâmica participativa de planejamento integrado do desenvolvimento regional no longo prazo, criando condições para que seja gerada uma *renda de qualidade territorial* que beneficie o conjunto do setor produtivo.

5 No sentido da concretização de comportamentos e práticas que visam associar os cidadãos às decisões que dizem respeito às suas condições gerais de existência. Seu objetivo é permitir a expressão de expectativas, de preocupações, de propostas, de pontos de vista distintos dos proponentes dos projetos. Ao invés da busca de consensos, trata-se na realidade de enriquecer o processo de tomada de decisão, que poderá se tornar assim mais esclarecida e mais legítima (DELAMARRE, 2002, p.104).

No caso específico do setor empresarial de madeira e papel-celulose, o vínculo com a agricultura familiar não representa um ponto de referência estratégico no interior da cadeia produtiva. Os agricultores familiares não são os principais fornecedores de matéria-prima, e tampouco de mão-de-obra. Ao contrário, as áreas reflorestadas encontram-se situadas em terras já apropriadas pelas indústrias, ou em propriedades particulares de médio e grande porte. A mão-de-obra necessária ao cultivo de *pinus* é abundante na região; e mesmo que uma parcela dos trabalhadores mantenha vínculos com as unidades agrícolas familiares, esse segmento social não ocupa um espaço relevante nas estratégias das empresas em operação neste setor. Por essa razão, a criação de um *sistema produtivo localizado* limita-se ao segmento de transformação, sem incidir na busca de superação dos atuais índices de pobreza e de degradação do patrimônio natural que caracterizam o meio rural nessa *região-laboratório*.

Todavia, não se deveria negligenciar o fato de algumas iniciativas implementadas na região na última década apontarem para a conformação de *embriões* de projetos coletivos de desenvolvimento territorial. Nesse sentido, destacam-se (i) a difusão do cooperativismo de crédito rural entre os agricultores familiares, (ii) a constituição de um *pool* de novas instituições no campo da agroecologia, (iii) a gestação de um pólo regional de *Ciência, Tecnologia & Inovação* no setor de madeira e papel-celulose, com alguns esforços de internalização da problemática socioambiental nas cadeias produtivas; e (iv) a criação de várias políticas públicas sensíveis aos princípios da gestão territorial ao mesmo tempo integrada e participativa. O principal desafio colocado atualmente à busca de maior concertação institucional em torno de projetos territoriais negociados parece estar representado pela inexistência de um *fórum de desenvolvimento territorial*. Embora a recente política de descentralização do governo estadual tenha sido criada para suprir essa deficiência, a SDR de Lages ainda não cumpre um papel de concertação inter-institucional e de planejamento territorial. Caberia a este espaço inovador de planejamento e gestão a prerrogativa de articular - minimamente - o conjunto de atores, instituições e políticas que, até o momento, continuam prisioneiros de uma ótica essencialmente setorial, avessa

a um enfrentamento conseqüente dos elevados custos sociais e ecológicos das dinâmicas de desenvolvimento ali constatadas.

5.2. *Potencialidades e obstáculos à criação de um sistema produtivo local agroecológico na zona costeira centro-sul*

No Brasil a zona costeira é considerada pela Constituição Federal um *patrimônio nacional*. Com uma extensão de 8.698 km, abrange dezessete estados e mais de 400 municípios - inclusive cinco de um total de nove regiões metropolitanas. Uma população estimada em mais de 35 milhões de habitantes dispõe ali da maior porção contínua de manguezais do mundo, além de recifes de corais, campos de dunas, estuários, complexos lagunares, restingas, planícies e a maior extensão de remanescentes da Mata Atlântica originária. O litoral brasileiro concentra não só a maior parte da população, mas também inúmeras atividades industriais e complexos portuários, energéticos e turísticos que contribuem com mais de 70% do Produto Interno Bruto.

Um *Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro* foi instituído em 1988, com base na Política Nacional de Meio Ambiente e na Política Nacional para os Recursos do Mar. Expressando um importante compromisso com o desenvolvimento ecológico e socialmente sustentável do litoral, fundamenta a operacionalização do *Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO)*. O GERCO visa promover, de forma articulada, a gestão ambiental, o planejamento da utilização dos recursos costeiros e marinhos, e o ordenamento da ocupação dos espaços litorâneos do País. Todavia, até o momento ele não tem conduzido a modificações significativas do cenário tradicional de *mau-desenvolvimento* (Sachs, 2007) dessas regiões. Tornam-se assim evidentes os imensos desafios a serem enfrentados pelos planejadores e gestores daqui em diante.

A análise do caso específico do Litoral Centro-Sul do estado confirma esta regra geral. Com uma linha de costa calculada em 148,6 km e concentrando os municípios de Garopaba, Imaruí, Imbituba, Laguna, Paulo Lopes e Jaguaruna, este *site-atelier* insere-se na área de abrangência da SDR de Laguna. A população total dos

seis municípios é estimada em 143.699 habitantes, e as principais atividades econômicas giram em torno da pesca artesanal, da aquicultura, da agricultura e do turismo de massa. Até o presente, não se tem conseguido compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com um padrão de uso ecologicamente prudente e socialmente incluyente do patrimônio natural e cultural. Nenhum dos municípios mencionados avançou na formulação dos seus respectivos Planos de Gestão, apontando as diretrizes, estratégias e ações a serem adotadas num horizonte de longo prazo. Da mesma forma, nenhum deles opera em regime de coordenação interinstitucional com os vários outros programas governamentais incidentes sobre a zona costeira - a exemplo do *Programa Brasileiro de Agendas 21 locais*, do *Programa Nacional de Educação Ambiental*, do *Programa Nacional de Gestão de Recursos Hídricos* e do *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*.

O resgate da trajetória de desenvolvimento do litoral catariense indica que um padrão de economia de subsistência, baseada principalmente na combinação da agricultura familiar e da pesca artesanal, começou a ser desestruturada pelas atividades relacionadas com o turismo de massa no início dos anos 1970. Desde então, o crescimento vertiginoso da demanda de turística associada à pressão dos empreendedores imobiliários e à ocupação desordenada do espaço vêm comprometendo significativamente a resiliência ecossistêmica e a qualidade de vida da população residente.

Essa região convive atualmente com um padrão de atividade pesqueira artesanal em crise estrutural, onde os produtos são comercializados praticamente *in natura*. O programa estadual de fomento à maricultura deflagrado ao final dos anos 1990, enfatizando a carcinicultura empresarial produtivista e mobilizando espécies exóticas, vem se defrontando com sérios problemas de contaminação dos recursos hidrobiológicos.

Todavia, várias alternativas de revitalização do tecido socioeconômico e sociocultural vêm sendo identificadas, ainda de forma exploratória, pelos diagnósticos socioambientais em curso. Começa a emergir uma imagem mais nítida das possibilidades de se articular, numa região que detém um dos piores índices de desenvolvimento humano do litoral sul do País, a criação de *sistemas produtivos locais integrados*, mobilizando (i) redes de produção familiar *agroecológica com*

certificação; (ii) micro e pequenas empresas de *processamento industrial de recursos pesqueiros*, (iii) a presença de comunidades pesqueiras tradicionais herdeiras da cultura açoriana, e (iv) um estilo alternativo de *turismo rural educativo e de baixo impacto ambiental*, baseado no contato com os habitantes locais e na adaptação às condições naturais e ao patrimônio cultural existente em cada contexto socioecológico.

Além disso, seria importante mencionar a existência do *Núcleo Litoral Catarinense da Rede ECOVIDA de Agroecologia*, formada por agricultores, técnicos, consumidores e comerciantes unidos em associações, cooperativas, ONGs e grupos informais que constituem os Núcleos Regionais. O *Núcleo Litoral Catarinense* está concentrado na área de entorno do *Parque Estadual da Serra do Tabuleiro*. Além de desenvolver e multiplicar iniciativas em agroecologia, estimular o trabalho associativo, aproximar produtores e consumidores e educar para o desenvolvimento territorial, vem abrindo novas possibilidades de certificação dos produtos passíveis de serem escoados para os mercados locais, estaduais, nacionais e mesmo internacionais.

Outra instituição inovadora atuando há doze anos no litoral catarinense, sintonizada com os princípios de uma economia plural, é a *Associação dos Apicultores e Agroecologistas do Vale do Rio D'Una (APIVALE)*. Ela promove a educação relativa ao meio ambiente e ao desenvolvimento local entre agricultores familiares, além de projetos de reflorestamento com espécies melíferas e nativas da Mata Atlântica.

A análise do potencial existente nessa zona, de rara beleza paisagística, revelou ainda que está sendo implantado ali um vasto mosaico de áreas ecologicamente protegidas, tanto de proteção integral (o *Parque Estadual da Serra do Tabuleiro* e várias *Reservas Particulares do Patrimônio Natural*) quanto de uso direto (a *Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca*, duas *Reservas Extrativistas de Pesca e Aqüicultura* e uma *Reserva de Desenvolvimento Sustentável*).

No que diz respeito à ação do Setor Público, a criação de *cooperativas comunitárias de pesca e aqüicultura* vem sendo estimulada por meio da atual estratégia de intervenção da *Secretaria de Aqüicultura e Pesca do Governo Federal (SEAP)*. Nos últimos meses, foi articulado um programa de longo prazo de *criação de sistemas produtivos locais envolvendo a pesca artesanal* em cinco áreas selecio-

nadas na zona costeira do estado, como parte de uma dinâmica de reorganização estratégica da *Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI)*.

Apesar da indução de programas sintonizados com uma ótica de territorialização das dinâmicas de desenvolvimento, os sistemas políticos municipais - de corte fortemente conservador e clientelístico - continuam carecendo de uma visão *patrimonial* dos recursos ambientais costeiros. A fragmentação de competências administrativas relacionadas à utilização produtiva desses recursos, o sucateamento progressivo das instituições públicas e a fragilidade organizacional do Terceiro Setor limitam drasticamente a eficácia das iniciativas de construção progressiva de uma rede de sistemas gestão integrada e participativa do patrimônio natural existente no litoral catarinense. Além disso, seria importante destacar o despreparo dos agentes governamentais em termos de conhecimentos básicos sobre a complexidade embutida na crise socioambiental e, finalmente, as condições ainda precárias de fiscalização do cumprimento da legislação ambiental em vigor e de criação de mecanismos de estimulação financeira para alavancar as Agendas 21 locais.

As evidências disponíveis sugerem que tais lacunas poderiam ser enfrentadas mediante a criação de um programa de articulação em rede de *Agendas 21 locais*. Nesse sentido, a trajetória de evolução do *Fórum da Agenda 21 local da Laguna de Ibiraquera* vem criando um precedente digno de registro. Trata-se de um projeto demonstrativo, de cunho *transdisciplinar*, que conduziu à implantação de um espaço de gestão local participativa integrando nove comunidades de pequeno porte, com uma população estimada em 5.500 habitantes, sediadas na área de entorno da laguna (nos municípios de Imbituba e Garopaba). Instituído em 2001, sem nenhum tipo de apoio do Poder Público municipal e estadual, os participantes deste *Fórum* estão engajados atualmente na formulação de um plano de desenvolvimento integrado e de longo prazo para a área – em parceria com vários núcleos de pesquisa acadêmica e organizações civis atuando na região. Mais recentemente, iniciativas semelhantes vêm ocorrendo nos municípios de Paulo Lopes e Laguna.

Num contexto onde as comunidades ainda dependem fundamentalmente das oportunidades criadas pelo turismo de

massa predatório, emergiu recentemente no âmbito do *Fórum da lagoa de Ibiraquera* um amplo debate centrado na promoção de um novo estilo de *agroturismo educativo* na área, em sintonia com os princípios defendidos na França pela *Fédération Nationale Accueil Paysan*. Como se sabe, esta última constitui um agrupamento de produtores rurais que, com base na pluriatividade agrícola, colocam em prática uma modalidade de acolhida turística e social voltada para a promoção de um novo estilo de desenvolvimento integrado, socialmente includente e ecologicamente responsável. Neste sentido, vale a pena salientar a experiência da Associação *Acolhida na Colônia*, criada em 1999 no município de Santa Rosa de Lima e que foi apoiada pela *Accueil Paysan*. Atualmente, esta associação intervém em cinco municípios (Anitápolis, Rancho Queimado, Santa Rosa de Lima, Gravatal e Grão Pará) e integra uma rede de seis pousadas e cinquenta famílias associadas. Além disso, por intermédio de uma linha de financiamento oferecida pelo Ministério do Turismo, a associação desenvolve um projeto de formação de quatro circuitos de agroturismo na região sul do estado e também no Vale do Itajaí (ANDION, 2007).

Na *região-laboratório* do litoral centro-sul, a pesquisa em curso identificou um potencial bastante expressivo para a articulação de uma *cesta de bens e serviços* (PECQUEUR, 2001), da qual poderiam fazer parte: (i) unidades de produção agroecológica articuladas em rede e cooperativas de pesca e aqüicultura sustentável, (ii) uma rede de residências de pescadores-agricultores e pousadas de pequeno porte, alinhadas com uma visão crítica do turismo de massa e conveniadas com bares e restaurantes interessados em apoiar o desenvolvimento da agroecologia na área; (iii) uma rede de instituições públicas de ensino fundamental e médio sintonizadas com as ações em curso do *Programa Brasileiro de Educação Ambiental*; (iv) vários conselhos, associações comunitárias e organizações civis ambientalistas; e (v) uma expressiva rede de núcleos de pesquisa interdisciplinar sediados em instituições de ensino superior (UFSC, FURB, UNIVILLE, UNIVALI, UNISUL, UNESC). A existência de um mosaico de áreas protegidas e a implantação de um programa de capacitação permanente de produtores, consumidores e lideranças

locais - a *Universidade Camponesa*⁶ - reforçam a impressão de que seria oportuno estimular a formação desse sistema produtivo local atualmente (TONNEAU & VIEIRA, 2006).

5.3. *Espaços de manobra para o desenvolvimento do turismo rural no Alto Vale do Itajaí*

A região do Alto Vale do Rio Itajaí ocupa uma área de 7.514 km² (cerca de 7,68% da área total do estado) e integra vinte e oito municípios, três Secretarias de Desenvolvimento Regional, abrigando uma população estimada atualmente em 242.610 habitantes.

O processo de colonização iniciado em 1850 por imigrantes europeus foi marcado por conflitos com as comunidades indígenas Xokleng, ali instaladas desde tempos imemoriais. Estima-se que dois terços da população indígena acabou sendo dizimada nos primeiros anos de ocupação. Os poucos remanescentes permanecem até hoje à margem dos projetos de desenvolvimento da região, abrigando-se na *Reserva Duque de Caxias* (MENEZES *et al*, 2006).

Realizada principalmente por imigrantes alemães, italianos, poloneses e ucranianos, a colonização foi organizada em pequenas propriedades (de vinte hectares no máximo), devido à topografia acidentada, típica da região. Inicialmente, o desenvolvimento econômico baseou-se na extração de madeira, na agricultura de subsistência e na pecuária. O isolamento geográfico e econômico

6 A idéia de se implantar uma Universidade Camponesa no Brasil surgiu em 2000, por iniciativa da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). A intenção era capacitar melhor seus quadros mediante a formação de parcerias com a comunidade universitária e com várias instituições ligadas à cooperação internacional. Ao mesmo tempo, pretendia-se adaptar ao contexto brasileiro a rica experiência que vinha sendo acumulada pela *Université Paysanne Africaine*. O projeto foi testado com êxito no estado da Paraíba, no período de 2002 a 2005, mobilizando a Universidade Federal de Campina Grande e o *Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement* (CIRAD). Na proposta que está sendo amadurecida atualmente na Universidade Federal de Santa Catarina, pretende-se oferecer a trabalhadores rurais, lideranças locais e agentes governamentais sediados na zona costeira catarinense a formação de competências que os habilite a atuar como agentes de *desenvolvimento territorial sustentável* (TONNEAU & VIEIRA, 2006).

dos primeiros povoamentos condicionou a formação de um tecido social dotado de uma forte coesão comunitária.

Cerca de 42,53% dos habitantes vivem atualmente em áreas rurais, tendo como característica predominante a pequena propriedade. O perfil produtivo é bastante diferenciado, destacando-se a atividade agrícola, ao lado dos setores agroindustrial, madeireiro, eletro-metal-mecânico, têxtil-vestuário e madeireiro. Mais recentemente, emergiram iniciativas de promoção do *turismo rural*, do *ecoturismo*, do *turismo de saúde* e dos *esportes de aventura* com origem controlada (Marca Verde Vale), em áreas de excepcional beleza paisagística. As fontes de águas sulfurosas representam oportunidades de implementação do turismo de promoção da saúde. Alguns municípios (Ibirama, Presidente Getúlio e Rio do Sul) foram considerados recentemente pelo *Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR)* *pólos emergentes* dessas opções alternativas, consideradas de baixo impacto socioambiental. Todavia, a pesquisa em curso tem revelado que o padrão de *ecoturismo* que tem sido estimulado na região até o momento, rotulado de “ecológico”, vêm contribuindo, na realidade, para reforçar - ao invés de atenuar - o viés de modernização conservadora e ecologicamente destrutiva embutido no *modelo catarinense de desenvolvimento* (INÁCIO, 2007).

A região do Alto Vale abriga ainda três áreas ecologicamente protegidas: o *Parque Mata Atlântica de Atalanta*, a *Floresta Nacional de Ibirama* e a *Área de Relevante Interesse Ecológico do Município de Vitor Meireles*. No rol das ações de integração de pequenos e médios produtores agrícolas, seria importante mencionar a presença da *Cooperativa Regional Agropecuária Vale do Itajaí (CRAVIL)* e a implantação do sistema de *Crédito Solidário (CRESOL)*. Esses sistemas representam uma inovação institucional no contexto do cooperativismo de crédito rural implantado na região oeste de Santa Catarina e sudoeste do Paraná, por iniciativa de organizações de representação e de apoio da agricultura familiar. Trata-se de uma rede de pequenas cooperativas de crédito rural voltadas para a organização da poupança local dos pequenos agricultores e, em especial, para a busca de novas fontes de financiamento junto ao Setor Público.

O município de Rio do Sul - de porte médio - é considerado atualmente o principal pólo dinamizador mais importante da econo-

mia regional. Ali, o setor têxtil-vestuário vem adquirindo importância crescente, respondendo pela concentração de mais de quatrocentas pequenas e médias empresas e pela geração de aproximadamente 7.000 empregos diretos (Menezes *et al.*, 2006). Além disso, seria importante mencionar o adensamento progressivo da rede de produtores agroecológicos e de promotores do turismo rural vinculados à *Associação de Produção Orgânica do Município de Aurora*, ao *Centro de Motivação Ecológica e Alternativas Rurais (CEMEAR)*, à *Associação de Preservação do Meio Ambiente do Alto Vale do Itajaí (APREMAVI)*, à *Associação Catarinense de Defesa do Meio Ambiente (ACADEMA)* e à *Associação Acolhida na Colônia*.

Por outro lado, o rico patrimônio cultural – artístico, arquitetônico e gastronômico – dessa *zone atelier* vem sendo conservado por meio de festas tradicionais. Elas têm contribuído para a reprodução de um tecido social coesivo e sensível à importância dos laços de reciprocidade na coordenação das estratégias de subsistência.

Os problemas e conflitos socioambientais estão diretamente relacionados com as modalidades tradicionais de ordenamento territorial e valorização da base de recursos naturais. A comunidade regional convive há décadas com ocupações desordenadas de encostas, desmatamentos extensivos, assoreamento das calhas dos rios, enchentes urbanas e agravamento progressivo da poluição hídrica. Na busca de enfrentamento dos mesmos, um papel de destaque deve ser creditado à atuação da APREMAVI. No rol de suas atividades, iniciadas em 1988, estão incluídas atualmente a recuperação de remanescentes da Mata Atlântica, a promoção da agroecologia e a difusão da educação relativa ao meio ambiente (APREMAVI, 2007).

As primeiras experiências de planejamento do desenvolvimento regional e urbano do Alto Vale datam da década de 1960, mediante a criação da *Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí (AMAVI)*. Atuando no nível intermediário entre o governo estadual e os governos municipais, esta instituição passou a colaborar, em 2000, em iniciativas de planejamento governamental descentralizado e participativo, a exemplo do *Projeto de Revitalização da Estrada de Ferro Santa Catarina* e do *Plano Diretor Regional Participativo*. Apesar de permanecerem ainda hoje atreladas à dinâmica centralizadora e tecnocrática do sistema de planejamento nos três níveis de governo, ambas as iniciativas

sugerem que a AMAVI poderá ingressar numa nova fase de evolução, mais preocupada com a internalização da problemática socioambiental e com o fomento da integração entre as diferentes coletividades territoriais sediadas na região (BUTZKE, 2007).

5.4. Estratégias de qualificação de produtos agrícolas e desenvolvimento territorial sustentável na região de São Joaquim

A região de São Joaquim está inserida no conjunto da Região Serrana. As dinâmicas de desenvolvimento territorial são bastante similares às do Planalto Serrano mencionadas acima. Neste relatório parcial nós procuramos indicar, mais especificamente, se as estratégias de *qualificação*⁷ da maçã produzida na região de São Joaquim podem contribuir para a construção de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

Em decorrência da crise do ciclo da madeira, nesta região, que integra seis municípios, emergiram várias iniciativas centradas no desenvolvimento da fruticultura temperada (a exemplo da maçã). Reforçados pela opinião unânime dos técnicos extensionistas, as lideranças políticas perceberam rapidamente o potencial de desenvolvimento socioeconômico contido na cultura da maçã numa época em que a agricultura necessitava ser intensificada. Dessa forma, as ações do Setor Público passaram a estimular as culturas temperadas no período que se estende de 1970 a 1995. Atualmente, São Joaquim alcançou o *ranking* de terceiro município produtor do País, com uma produção anual calculada em 130 000 toneladas. A região administrativa da SDR de São Joaquim conta com um contingente de aproximadamente 2000 produtores de maçãs, dos quais 82 % dispõem de menos de 5 ha de área de cultivo e 14,5% entre 5 e 10

7 A qualificação dos produtos é entendida aqui como a produção de acordos entre os profissionais sobre as características de um dado produto e sobre as maneiras de obtê-los. Esta abordagem refere-se às contribuições teóricas centradas na *construção social da qualidade* (SYLVANDER *et al*, 2000). Trata-se de colocar em discussão o fenômeno da constituição de objetos técnicos, de dispositivos de ação elaborados socialmente, mobilizados e dirigidos por organizações coletivas para se produzir e certificar um produto específico.

ha. Dessa forma, cerca de 90 % da produção vem sendo mantida por pequenos produtores (MARQUIS, 2006). As recentes evoluções dessa cadeia produtiva permitiram o aperfeiçoamento da organização do mercado, uma melhoria da qualidade do produto para o consumidor e uma remuneração mais segura para o produtor. Todavia, esta situação criou fortes laços de dependência relativamente a um pequeno número de empresas, além de uma perda do poder de negociação dos produtores e um perfil de repartição desigual dos riscos envolvidos. Podemos observar atualmente que mais da metade dos produtores (aproximadamente 1100) que dispõem em média de um hectare de área de cultivo encontram-se marginalizados. Esta situação de exclusão socioeconômica coloca um sério desafio em termos de uma política de fomento do desenvolvimento territorial sustentável.

A questão que se coloca então é de saber que alternativas de qualificação poderiam permitir a inserção desses atores marginalizados e o enfrentamento consequente dos impactos socioambientais negativos gerados pela utilização maciça de fertilizantes químicos e pesticidas. As tecnologias de produção de maçãs utilizadas nessa região privilegiam o emprego desses insumos. Vale a pena ressaltar entretanto que existem atualmente poucos trabalhos voltados para a avaliação quantitativa dos efeitos dessas opções de cultivo sobre o meio ambiente. Um indicador importante é a presença e a diversidade de polinizadores no meio ambiente. Os trabalhos de Pereira (2006) permitiram identificar na região de São Joaquim várias ações predatórias que ocasionam o declínio - em número e diversidade - das populações de polinizadores: a presença de extensos pomares homogêneos, a utilização abusiva de fertilizantes e pesticidas, a introdução de espécies exóticas e o desflorestamento. Em princípio, a implantação de modelos de produção integrada de maçãs convencionais e orgânicas na região poderia permitir uma redução parcial desse abuso. Mas nem todos os produtores mostram-se atualmente dispostos a avançar nessa direção.

Trata-se portanto de identificar em campo : quais são as estratégias de grupos específicos de atores sociais que buscam valorizar seus produtos ? Quais são as formas (produtos, organização de atores, projetos) assumidas pelos processos de diferenciação pela qualidade? Quais são os pontos fortes e as fragilidades dos

diversos projetos? Eles estão sendo concatenados e articulados de maneira refletida tendo em vista a promoção de um estilo de desenvolvimento territorial sustentável? Em outros termos, em que medida essas estratégias coletivas permitem uma redefinição, pelos próprios atores locais, de normas econômicas, ecológicas e éticas consideradas benéficas para a definição de estratégias de desenvolvimento territorial sustentável? Tais interrogações foram objeto de pesquisas de campo em 2005 e 2006 (ZUCHWSKI, 2006; DURAND, 2006; MARQUIS, 2006).

No nível da cadeia produtiva, dois processos de diferenciação pela qualidade despertaram a nossa atenção: a *Indicação Geográfica* (IG) e a produção agro-ecológica. Com base nas entrevistas efetuadas, concluímos que os atores sociais ali sediados são unânimes em admitir que a maçã produzida em São Joaquim (na variedade *Fuji*) apresenta uma qualidade incomparável, tanto em termos de aparência (formato, coloração), quanto de paladar, de consistência e de produção de suco. Eles atribuem também uma importância especial aos pequenos agricultores familiares que agregam um cuidado especial com as áreas de cultivo, garantindo assim uma qualidade superior. O reconhecimento da especificidade desse produto por meio de uma indicação geográfica (IG) parece-nos pertinente. Entretanto, o estudo das estratégias dos diversos grupos de atores indica que os agricultores familiares permanecem totalmente ausentes dos debates em curso sobre a construção de um sistema de IG em torno da maçã. As empresas e as cooperativas levam apenas parcialmente em conta os efeitos possíveis de um sistema de certificação dotado desse perfil para a agricultura familiar e para o desenvolvimento territorial. Suas expectativas giram sobretudo em torno do reconhecimento da maçã da região pelo mercado, além de maior segurança de acesso ao mercado e de manutenção regular das vendas principalmente nos períodos de superprodução.

O segundo processo de diferenciação pela qualidade diz respeito à produção agro-ecológica de maçãs. Este processo tem sido apoiado por uma cooperativa local. A agroecologia integra a noção de inserção social e reivindica a adoção de uma visão mais ampla do que aquela concentrada apenas na dimensão produtiva. Este novo estilo de produção vem se desenvolvendo já há vários anos na

Região Serrana, principalmente sob o impulso de organizações civis. A cooperativa local integra essencialmente agricultores familiares. Ela conta atualmente com trinta associados, dos quais sete são produtores orgânicos que recorrem à *certificação participativa*⁸ (rede *Ecovida*). O volume de produção de maçãs alcançado atualmente ainda é relativamente baixo (cerca de 130 toneladas por ano) e sua valorização é duas ou três vezes mais alta (DURAND, 2006). Esses produtores integram ainda o contingente de 238 produtores associados a uma cooperativa de maior porte, situada no município de Lages, encarregada de promover e escoar os produtos agroecológicos nos mercados urbanos. Além disso, a partir de meados dos anos 1990 emergiram na região dois sistemas de crédito cooperativo, o que tem dotado praticamente a totalidade dos municípios da SDR de instituições financeiras locais de caráter cooperativo, habilitadas a captar recursos oriundos do setor governamental.

A análise dos dois processos de qualificação mencionados acima coloca em evidência uma considerável desarticulação entre essas iniciativas e entre os atores locais - que na realidade estão inseridos numa mesma cadeia produtiva. Existe um risco real de segmentação dos produtores de maçã, pelo fato das empresas consideradas mais eficientes se beneficiarem da imagem do produto e, ao mesmo tempo, excluírem definitivamente os produtores marginalizados. Acreditamos assim que, dessa forma, esses últimos não estarão em condições de atender às normas coletivas elaboradas para o acesso a mercados mais distantes. Segundo Durand (2006), hoje em dia já existem projetos coletivos de valorização em curso na região, nos quais os atores locais desenvolvem estratégias para valorizar seus produtos. Todavia, eles não estão ainda engajados na busca de valorização compartilhada, da perspectiva de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Os conflitos

8 Falamos de certificação participativa na medida em que não existe uma "autoidade externa" que sancione a produção por meio da obtenção ou da perda do selo. Os produtores associados formam uma *comissão de ética* que organiza visitas em cada unidade produtiva dos membros do grupo. Essas visitas constituem um sistema de auto-contrôle, por meio do qual os agricultores conseguem se observar mutuamente e intercambiar informações e experiências entre si. Atualmente 35 associações de produtores ecológicos (ou seja, 383 famílias distribuídas em 30 municípios) estão integradas a essa rede.

(entre produtores, cadeias produtivas ou mesmo de natureza política) contrariam os interesses individuais dos atores que raciocinam com base numa lógica mais ligada ao fortalecimento de cadeias produtivas setorializadas - em detrimento de uma lógica «territorial». Dessa forma, as dinâmicas que foram observadas em campo nos conduzem a sugerir a construção de uma *cesta de bens e serviços* no sentido atribuído a este termo por Pecqueur (2000), e isto por várias razões: (i) a presença de um produto-líder reconhecido nos mercados (a maçã), (ii) a presença de outros produtos diferenciados, específicos, enraizados no território; (iii) a presença de uma imagem positiva da região entre os consumidores e os turistas (o clima frio, a densidade da cultura local) que pode se tornar uma fonte de externalidades positivas para a região; (iv) processos de descentralização que facilitam a valorização das potencialidades locais; (v) uma SDR dinâmica, sensível à questão e que pode desempenhar um importante papel de interlocutora nos espaços de tomada de decisão política.

6. Considerações preliminares: potencialidades e obstáculos à construção de «territórios sustentáveis» em Santa Catarina

A análise da realidade atual do estado de Santa Catarina revela uma correspondência com o fenômeno descrito por Arocena (2004) de *inscrição global da esfera local*. Na opinião deste autor, a idéia do local é sempre relativa, na medida em que está inscrita num contexto global. A análise territorial nos coloca portanto o desafio de manter ao mesmo tempo uma abertura ampla ao particular e uma capacidade de examinar a inscrição do universal nesse particular. Nós procuramos estudar assim as trajetórias locais em termos de realidades singulares, mas sem deixarmos de observar a influência de certas regularidades estruturais sobre estas realidades.

No estado de Santa Catarina, são nítidas as evidências de um esforço vigoroso de adaptação funcional das ações de desenvolvimento às coações estruturais impostas pela inserção da economia estadual nos mercados nacional e global (sobretudo se levamos em conta o padrão de funcionamento das grandes empresas). Por outro lado, a pesquisa permitiu-nos também identificar um movimento de

reorganização criativa dos diferentes atores sociais implicados em ações de desenvolvimento local (governo, setor privado e organizações civis), oferecendo respostas diversificadas que apontam no sentido da *construção de territórios sustentáveis*.

De maneira geral, as evidências recolhidas até o momento confirmam a existência de um potencial não negligenciável para o fortalecimento dessas dinâmicas, capazes de gerar *vantagens diferenciadoras* nas três regiões-laboratório analisadas. Apesar de não dispormos ainda do conjunto de fatores objetivos e subjetivos considerados determinantes para a formação de *territórios sustentáveis*, foram identificadas - em sintonia com as proposições do *Programa Brasileiro de Agendas 21* (MMA, 2000; VIEIRA, 2002) - (i) oportunidades para uma *transição agroecológica* no setor primário, apoiada na ampliação das atuais redes de produtores e consumidores situados em diferentes escalas territoriais; (ii) a existência de um potencial ainda pouco explorado para a estruturação de um sistema integrado mobilizando *pequenas e médias empresas valorizadoras de recursos naturais renováveis*; (iii) a proliferação de um novo estilo de *turismo de baixo impacto socioambiental*; e, finalmente, (iv) o adensamento de uma rede ainda embrionária de *fóruns de desenvolvimento local integrado e participativo nos níveis local, microrregional e regional*. Esses fóruns estão exercendo hoje em dia um papel de catalizadores de um processo de transformação dos pequenos empreendedores em participantes ativos nas tomadas de decisão relativas ao futuro dos seus territórios.

Importa ainda ressaltar que o esforço de pesquisa em curso deverá ser expandido para outras regiões do estado, marcadas pela forte presença de importantes pólos de desenvolvimento agro-industrial e industrial, a saber: o Médio Vale do Rio Itajaí, a Região Norte e a Região Oeste. Existem ali aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais operando em atividades correlacionadas, e que apresentam vínculos expressivos de articulação, cooperação e aprendizagem coletiva. Tais aglomerados incluem não só empresas, mas também diversas instituições públicas e privadas voltadas à capacitação produtiva e organizacional para o reforço de formas alternativas de competitividade.

Mais especificamente, na *região do Planalto Serrano* as iniciativas mais palpáveis de *mobilização de recursos territoriais* (PECQUEUR,

2006) vêm se concentrando (i) na articulação de redes agroecológicas com diferenciação dos produtos em função da sua qualidade; (ii) na consolidação de um amplo sistema de cooperativas de crédito rural; (iii) na criação de um polo regional de inovação para o setor madeireiro e de papel-celulose, que se sensibiliza gradualmente no sentido da internalização efetiva da dimensão socioambiental; e (iv) na presença de várias políticas, programas e instâncias (governamentais e não-governamentais) que buscam estimular o desenvolvimento territorial nas zonas rurais. Além disso, identificamos ali uma tendência de integração progressiva das várias instituições envolvidas na gestão participativa das dinâmicas de desenvolvimento regional.

Por sua vez, a *zona costeira centro-sul* é considerada atualmente como um *embrião de território* habitado por comunidades de pescadores artesanais que conservam ainda hoje uma forte identidade cultural açoriana. Trata-se de levar em conta um potencial de importância estratégica, em função da existência de um *mosaico* de áreas protegidas - em sua maior parte permitindo a utilização ecologicamente prudente de um rico patrimônio em termos de recursos florestais e pesqueiros. Esta *região-laboratório* abriga atualmente várias iniciativas voltadas para a criação de projetos de integração dos setores de pesca artesanal extrativa, piscicultura e maricultura sustentável, agroecologia e turismo educativo-comunitário, além de fóruns locais e territoriais de planejamento e gestão socioambiental. Todos esses elementos sugerem a composição gradual de uma oferta diversificada de produtos agro-alimentares de qualidade, com certificação oficial assegurada, numa área dotada de características ecológicas especiais. Acreditamos que a presença de uma importante dinâmica de extensão acadêmica poderá, daqui em diante, alimentar um esforço de criação de *tecnologias apropriadas*, permitindo a articulação de atividades econômicas e o exercício de uma *pedagogia social ampliada e voltada para o enfrentamento conseqüente da problemática socioambiental contemporânea*.

Finalmente, na *região do Alto Vale do Itajaí* a pesquisa identificou a emergência de vários elementos que poderão subsidiar - talvez - a formação a médio prazo de uma *cesta de bens e serviços territoriais*. A presença de uma importante concentração de pequenas e médias empresas vinculadas ao setor têxtil e de vestuário oferece

as bases de sustentação progressiva do chamado *turismo de compra*. Com efeito, já existe um contingente significativo de lojistas interessados na aquisição de produtos oriundos desse setor industrial. Esse ambiente tende a ganhar atualmente novos contornos, embora de forma ainda incipiente, com a conversão de unidades agrícolas familiares para o sistema de produção agroecológica e com a difusão das práticas de *ecoturismo* e de *turismo cultural*.

Outro aspecto interessante dessa conjuntura diz respeito à formação de *novas configurações rural-urbanas* em todas as *regiões-laboratório* investigadas. Por um lado, constatamos a proliferação de redes de produtores e consumidores engajados no compartilhamento de informações e na experimentação com novos estilos de vida. Além disso, as *feiras agroecológicas* e *festas culturais típicas* desempenham atualmente o papel de catalizadores da formação de um tecido social local alternativo, cada vez mais sensível às contradições do *modelo catarinense de desenvolvimento*. Por outro lado, inúmeras cooperativas e associações de escopo regional vêm sendo gradualmente envolvidas na promoção de *recursos territoriais específicos*, a exemplo da APIVALE, da Rede ECOVIDA, da Rede ECOSERRA, da APREMAVI, do Centro VIANEI de Educação Popular e do CEMEAR. Vale a pena mencionar ainda uma tendência de abertura - nos últimos anos - de *novos espaços de gestão intermunicipal sensíveis à problemática do meio ambiente e do desenvolvimento alternativo*. Por exemplo, (i) a AMAVI na Região do Alto Vale do Itajaí; (ii) na Zona Costeira Centro-Sul, o *Fórum da Agenda 21 local da Lagoa de Ibiraquera*, a *Reserva Extrativista da Lagoa de Ibiraquera*, o *Conselho Gestor da APA da Baleia Franca* e o *Conselho Gestor do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro*; e finalmente (iii) o *Conselho Gestor do Parque Nacional de São Joaquim*, o *Consórcio Intermunicipal de Segurança Alimentar e de Desenvolvimento Local* e a *Comissão de Implementação de Ações Territoriais*, no Planalto Serrano.

Essas inovações institucionais ganham destaque no contexto atual de implantação do novo sistema de descentralização das ações de planejamento estratégico - uma dinâmica baseada na criação das *Secretarias de Desenvolvimento Regional* mencionadas acima. Todavia, a consolidação desse sistema parece-nos ainda incerta, se levarmos em conta a ausência de uma implicação efetiva do Governo Estadual no enfrentamento dos desafios suscitados por

um novo estilo de gestão integrada, ecologicamente responsável e socialmente inclusiva. Não obstante as conquistas já obtidas em termos de abertura de novos espaços de ação coletiva, as leis e regulamentos são raramente aplicados de forma consistente. Além disso, vem se tornando cada vez mais evidente que os laços de corrupção e clientelismo estão profundamente enraizados na dinâmica de funcionamento do sistema político.

Seria oportuno lembrar também que os esforços no sentido do estabelecimento de parcerias intermunicipais para o desenvolvimento microrregional são relativamente recentes no País. Após a Constituição Federal de 1988, a chamada “municipalização das políticas públicas” promoveu uma verdadeira corrida à criação de conselhos municipais. Apesar dos avanços obtidos desde então, persistem atualmente sérias limitações a um processo de experimentação coordenada com o enfoque de DTS. Os quase 4.500 municípios (num universo de 5.507) com características rurais no País não dispõem ainda dos recursos educacionais, técnicos e financeiros considerados indispensáveis para se avançar de forma coerente na definição de um novo *projeto de sociedade*.

Além disso, a ausência de um espaço público efetivo de planejamento e gestão no nível regional alimenta a tendência de fragmentação persistente das inovações em curso. Vários elementos parecem limitar os espaços de manobra disponíveis para a consolidação dessas últimas: (i) a coordenação deficiente das iniciativas orientadas no sentido da criação de um sistema eficiente de *governança territorial* (ANDION, 2007); (ii) a ausência de mecanismos de mediação dos conflitos de percepção e de interesse que emergem geralmente no cenário do desenvolvimento local; (iii) a força de inércia dos hábitos de dependência adquiridos pelas comunidades locais ao longo das últimas décadas; e finalmente (v) os desvios de *elitização* das iniciativas de desenvolvimento, beneficiando sobretudo as camadas médias da população.

Em conseqüência, na longa lista de desafios suscitados pela criação da nova *abordagem territorial do desenvolvimento* destaca-se a necessidade de forjar uma nova geração de políticas públicas de desenvolvimento rural - ao mesmo tempo integradas e sensíveis à virulência da crise contemporânea do meio ambiente e do desenvol-

vimento. Sinais promissores de reversão do cenário hegemônico, têm sido emitidos nos últimos tempos pela *Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável* do Ministério do Meio Ambiente e pela *Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT)* do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Todavia, essas mudanças de rumo permanecem ainda muito marcadas (i) por uma excessiva fragmentação institucional, (ii) pelo peso das disparidades interregionais, (iii) pela resiliência de uma cultura política centralizadora e tecnocrática, e (iv) pela ausência de um projeto nacional mobilizador - capaz de assegurar a indispensável harmonização do crescimento econômico, da inclusão social, da *self-reliance* comunitária e da responsabilidade ecológica.

Segundo as diretrizes fixadas pela SDT, a elaboração de novos planos de desenvolvimento territorial sustentável no Brasil deverá passar daqui em diante pelo crivo da *Comissão de Implementação da Ação Territorial (CIAT)*, integrada por representantes dos poderes públicos e da sociedade civil organizada. Dessa forma, a intenção é promover um novo conceito de *governança*, capaz de favorecer a diversificação e a eficácia dos fóruns *multi-atores* de planejamento e gestão do desenvolvimento nos níveis local e regional. Não obstante a força de inércia dos obstáculos mencionados acima, parece-nos pertinente destacar a abertura, no estado de Santa Catarina, de condições historicamente inéditas para a pesquisa de novas perspectivas de institucionalização de ações coletivas voltadas para a promoção de *territórios sustentáveis* nos próximos anos.

Em síntese, esse expressivo potencial, ainda pouco visível e sub-aproveitado, não deveria ser considerado como um problema que exigiria um tratamento compartimentado e tecnocrático, ou como fazendo parte de um esforço de avaliação custo-benefício bem ajustado aos parâmetros de um modo de gestão setorial e economicista do desenvolvimento territorial. Nós o consideramos como o ponto focal de um movimento de revisão em profundidade das premissas essenciais do “modelo” de desenvolvimento adotado pelo estado de Santa Catarina. No início do novo milênio, trata-se de um processo extremamente complexo - e que não se deixa esmiuçar com facilidade - de mudança de mentalidades, atitudes e comportamentos com viés utilitarista. Dessa forma, no estágio atual de evolução da nossa pesquisa, precisamos reconhecer que as incertezas geradas

pela expansão do capitalismo global descortinam, ao mesmo tempo, novas pistas para experimentações criativas com o enfoque de desenvolvimento territorial sustentável na região sul do Brasil.

Recebido em 2.2.2009

Aprovado em 20.3.2009

Referências

ABDELMALKI, L. *et al.* Technologie, institutions et territoires : le territoire comme création collective et ressource institutionnelle. In : Pecqueur, B. (éd.). **Dynamiques territoriales et mutations économiques**. Paris, L'Harmattan, 1996.

ANDION, C. Atuação das ONG nas dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável no meio rural de Santa Catarina: os casos da APACO, do Centro Vianei de Educação Popular e da AGRECO. Florianópolis: UFSC (Tese de doutorado), 2007.

APREMAVI. [www.apremavi.com.br / patividades.htm#gorg](http://www.apremavi.com.br/patividades.htm#gorg). 2007.

AROCENA, J. L'avenir des régions et la problématique sociale. In: B. Guesnier e A. Joyal. **Le développement territorial. Regards croisés et les stratégies**. Poitiers: IERF - Faculté de Sciences Économiques de l'Université de Poitiers, 2004.

BRUNET, R. De la production à l'organisation de l'espace. In : R. Brunet (éd.). **Géographie universelle: mondes nouveaux**. Paris, Hachette/Reclus, 1990.

BUTZKE, L. **O papel das associações de municípios na dinâmica de planejamento regional e urbano em Santa Catarina**. Estudo de caso sobre a trajetória da Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

CAMPOS, R.R.; FERRAZ CAIRO, S.A.; NICOLAU, J.A.; LINS, H.N.; BARBOSA, C.R.F. Reestruturação industrial e aglomerações industriais locais em Santa Catarina. In: P.F. Vieira (Org.) **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento**. Florianópolis: APED, 2002.

CAZELLA, A. Contribuições metodológicas da sócio-anthropologia para o desenvolvimento territorial sustentável. *Eisforia*, 2006.

CEAG/SC. **Evolução histórico-econômica de Santa Catarina. Estudo das alterações estruturais (século XVII-1960)**. Florianópolis, 1980.

COURLET, C. Les systèmes productifs localisés, de quoi parle-t-on? In: B. Soulage (Ed.) **Industrie, territoires et politiques publiques**. Paris: L'Harmattan, 1994.

DELAMARRE, A. **La prospective territoriale**. Paris: La Documentation Française, 2002.

DURAND, C. Diversification et valorisation de produits d'agriculture familiale pour un développement territorial durable: études de cas à São Joaquim, Etat de Santa Catarina, Brésil. **Mémoire de stage**, ENESAD e UFSC (CCA). Florianópolis, 2006.

EME, B. e LAVILLE, J.L. (2005) Economie solidaire. In: J.L. Laville e D. Cattani (eds.) **Dictionnaire de l'autre économie**. Paris: Desclée de Brouwer.

FRASSON, A. Situação dos recursos naturais em Santa Catarina. In: C. Caubet (Org.), **Manejo alternativo de recursos hídricos**. Florianópolis: EDUFSC, 1994.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure. The problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, 1985.

GUIVANT, J.S. & MIRANDA, C. As duas caras de Jano: agroindústrias e agricultura familiar diante da questão ambiental. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**. 1999.

ICEPA. **Síntese anual da agricultura de Santa Catarina**. Florianópolis: Instituto de Estudos e Planejamento Agropecuário, 1987.

INÁCIO, H. L. **Ecoturismo como vetor de desenvolvimento territorial sustentável: Um estudo de caso no Alto Vale do Itajaí**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

LACOUR, C. Espace et développement : des enjeux théoriques nouveaux face aux contradictions des sociétés contemporaines. **Revue d'Economie Régionale et Urbaine**. Bordeaux, ASRDLF, n° 5, 1985.

LÉVÊQUE, C.; PAVÉ, A. ABBADIE, L.; WEILL, A. et VIVIEN, F.-D. Les zones ateliers, des dispositifs pour la recherche sur l'environnement et les anthroposystèmes. Une action du Programme "Environnement, vie et sociétés" du CNRS. *Natures, Sciences, Sociétés*, vol. 8, nr. 4, 2000.

MACHADO, M. Relatório final do projeto interdisciplinar Indústria Catarinense e Ecodesenvolvimento. Florianópolis: UFSC, 1996.

MARQUIS, S. La pomme de São Joaquim, vers une construction collective d'un signe de qualité? Mémoire de Mastere Montpellier: CNEARC, Florianópolis, SC, 2006.

MENEZES, E. C. O. **Impacto sócio-ambiental "territorial" da aglomeração industrial do segmento de confecções sobre a qualidade do desenvolvimento: o caso do Alto Vale do Itajaí.** Projeto de qualificação. Florianópolis: Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, 2006.

MENEZES, E. C. O; BUTZKE, L. & INÁCIO, H.L. **Modelo de análise referente ao projeto de pesquisa "Desenvolvimento territorial sustentável: diagnóstico de potencialidades e obstáculos em zonas rurais do Estado de Santa Catarina": estudo de caso na região do Alto Vale do Itajaí.** Florianópolis, 2006.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira.** Brasília: MMA/IBAMA, 2000.

MOLLARD, A. Multifuncionalidade, externalidades e territórios. *Eisforia*, 4, 2006.

OLIVIER de SARDAN, J.P. **Anthropologie et développement. Essai sur le socio-anthropologie du changement social.** Paris: Karthala, 1995.

PECQUEUR, B. (Ed.) **Dynamiques territoriales et mutations économiques.** Paris, L'Harmattan, 1996.

PECQUEUR, B. **Le développement local.** Paris: Syros, 1989.

_____. **De l'espace fonctionnel à l'espace-territoire : essai sur le développement local.** Grenoble, Université des Sciences Sociales, Thèse de doctorat, 1987.

_____. **Qualité e desenvolvimento territorial: l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés.** Paris, *Economie Rurale*, n°261, 2001.

_____. **Le développement territorial: une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud.** Grenoble: Institut de Géographie Alpine, 2004.

_____. A guinada territorial da economia global. **Eisforia 4:** 81-103, 2006.

PEREIRA, F.G.; FLORIANI, G.S. & NETO, J.F. Estudo da Rede Socioambiental dos Polinizadores do Planalto Sul Catarinense. Trabalho apresentado no Terceiro Encontro da ANPAS. Brasília, 2006.

PIORE, M. J. e SABEL, C.F. **The second industrial divide.** New York; Basic Books, 1989.

RAUD, C. Potencial e modalidades da industrialização difusa no Brasil. **Geosul X (19-20)**, 1995.

_____. **L'industrialisation décentralisée.** L'expérience brésilienne et le modèle italien. Paris: EHESS, (Tese de Doutorado), 1996.

_____. **As dinâmicas territoriais do desenvolvimento e a problemática ambiental:** temáticas cruzadas. Reflexões teóricas e aplicações ao caso de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 1997.

SABOURIN, E. Estudo de trajetórias de desenvolvimento: contribuição metodológica para a análise das dinâmicas agrárias. **Atelier de Caravelle**, 6. Toulouse: CNRS-IPEAL, 1996.

SABOURIN, E. *et al.* **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais. Conceitos, controvérsias e experiências.** Brasília: EMBRAPA, 2002.

SACHS, I. **Stratégies de l'écodéveloppement.** Paris : Editions Ouvrières, 1980.

_____. Desenvolvimento sustentável, bio-industrialização descentralizada e novas configurações rural-urbanas. Os casos da Índia e do Brasil. *In:* VIEIRA, P.F. & WEBER (Orgs.), **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento.** Novos desafios para as ciências ambientais. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil.** Brasília: UNDP e SEBRAE, 2002.

_____. **Rumo à ecossocioeconomia. Teoria e prática do desenvolvimento.** São Paulo: Cortez, 2007.

SCHMITZ, H. Eficiência coletiva: caminho de crescimento para a indústria de pequeno porte. *Ensaio FEE*, 18(2), 1997.

TONNEAU, J.P. & VIEIRA, P.F. Que diretrizes de pesquisa para o desenvolvimento territorial sustentável no Brasil? *Eisforia*, 4 (4), 2006.

VELTZ, P. **Des territoires pour apprendre et innover.** Paris; Editions de l'aube, 1994

_____. **Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel.** Paris: PUF, 1996.

VIEIRA, P. F. (Org.). **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento.** Florianópolis: APED, 2002.

VIEIRA, P. F.; BERKES, F. & SEIXAS, C.S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais. Conceitos, métodos e experiências.** Florianópolis: APED e SECCO, 2005.

ZUCHWSKI, E. Viabilidade e formas de qualificar a maçã na região de São Joaquim. Estudo dos sistemas de produção e de cultivo. **Relatório de pesquisa.** Florianópolis: UFSC, CCA e Montpellier: CIRAD, 2005.

Abstract

Potentials and obstacles in the construction of sustainable lands in the state of Santa Catarina.

Marked by the creative and endogenous value that is placed on local resources, the development trajectory in the state of Santa Catarina has combined the wealth that is part of the cultural heritage of European development, the advantages of small-scale agricultural property and the search for flexibility in the face of the pressures and the opportunities exercised by the dynamics of the Brazilian economy as a whole. A number of elements - small-scale production in all its forms, the low intensity of government intervention, collective entrepreneurship and the value that is placed on labor productivity - have all had an important role relative to other Brazilian states, with collective action aimed at local development. Nonetheless, as early as the 1980s this trajectory began to show signs of exhaustion, thus necessitating careful current analysis of i) the limits of the model which has come to be known as the *Santa Catarina state model of development* and ii) the terrain for

maneuvering that has been created, within the current scenario of economic and cultural globalization, for the definition of alternative public policies inspired in principals of *sustainable rural development*. This article is an attempt to meet this demand, presenting a synthesis of the partial results reached through a joint French-Brazilian research project financed by the CAPES-CONFECUB Agreement. The text provides an exploratory contribution for our understanding of the challenges that surround the definition of a new style of development for the state. Furthermore, it identifies a range of emerging initiatives that can serve as a point of reference for plans for *rural sustainable development* for the next few years.

Keywords: Sustainable land development, public policies, Santa Catarina, sustainable rural lands.